

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN SECTORIAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

**LOS TRABAJADORES RURALES:  
REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y EMPLEABILIDAD.  
HACIA LA DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS  
DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN  
A TRABAJADORES RURALES**

---

**VERSIÓN PRELIMINAR**

INFORME FINAL  
OCTUBRE 2002/04

**Integrantes del equipo de investigación**

**Responsable:**

**A.S. Jorge Bertullo**

**Asistentes:**

**Lic. T.S. Ana Bajac  
Soc. Hugo de los Campos  
Ing. Agr. Walter Oreggioni  
Soc. Milton Silveira**

## INDICE

<b>Agradecimientos</b>	3
<b>Introducción</b>	5
<b>Capítulo I</b> – Nueva “ruralidad”. Breve aproximación al debate en torno a “lo rural”	8
<b>Capítulo II</b> – Los cambios en el sector agropecuario y el impacto en Los trabajadores rurales	18
<b>Capítulo III</b> – Tendencias actuales que caracterizan la agropecuaria Nacional	59
<b>Capítulo IV</b> – Calificaciones laborales, empleo y la nueva nomenclatura	74
<b>Capítulo V</b> – Acercamiento a la población participante en los cursos: Programas de capacitación a trabajadores rurales MEVIR/DINAE/JUNAE	88
<b>Capítulo VI</b> - Consideraciones finales. Hacia una propuesta de evaluación del programa de capacitación rural	97
<b>Bibliografía</b>	102
<b>Anexo I</b>	109
<b>Anexo II</b>	132
<b>Anexo III</b>	140
<b>Anexo IV</b>	158

## **Agradecimientos**

Han transcurrido más de dos años desde que iniciamos esta investigación, son muchos los cambios sucedidos en este tiempo. Paradójicamente a lo que veces creemos en la ciudad, en el campo los cambios han sido rápidos y relevantes. Probablemente cualquier viajero más o menos frecuente de nuestra campaña habrá podido observar desde su ventanilla que han habido alteraciones en el paisaje, naturalmente, en sus colores. Estas evidencias sensitivas reflejan modificaciones más profundas que transcurren en la vida rural: cambios en ciertos rasgos de la cultura productiva regional, (por ej. tamberos que se diversifican hacia la horticultura), características socioculturales de los trabajadores, (por ej. Trabajadores forestales de cultura más urbana que rural); medios de comunicación, nuevos rubros productivos, innovaciones tecnológicas de diverso tipo, etc.

Esta investigación ha procurado reconocer algunos de esos cambios, el impacto que tienen en la población trabajadora rural y en particular los vínculos que se desarrollan entre oportunidades laborales y capacitación. Debemos reconocer que culminado este trabajo hemos bosquejado algunas ideas y como suele pasar, quedan aún preguntas todavía sin respuestas. Sin embargo en lo personal debo reconocer que hoy hemos incorporado más conocimiento del tema que antes de esta investigación, que tenemos nuevas hipótesis que contrastar y nuevos caminos para indagar.

Dedicamos este trabajo antes que a nadie a esas, todavía miles de familias, trabajadores rurales que han resistido lo inimaginable, desde la frustración y el fracaso, hasta la disgregación familiar y el exilio. Sin ellos, sin su resistencia el Uruguay no sería igual. Nuestra reserva de humildad continúa allí, dando batalla.

Por otro lado, expresamos un reconocimiento necesario y merecido a los compañeros del Programa de Capacitación Rural de MEVIR /DINAE/ JUNAE. Su experiencia y colaboración han sido sustanciales para la viabilidad de la investigación. En la misma dirección expresamos nuestro agradecimiento a demás compañeros del departamento de desarrollo de MEVIR y a los asesores del Programa por parte de los trabajadores y empresarios, por contribuir con sus preguntas y críticas a la rigurosidad de nuestra tarea. En este sentido también fueron de suma utilidad las apreciaciones recibidas por colegas del Departamento de Trabajo Social, (Facultad de Ciencias Sociales) en particular de Gerardo Sarachu que estuvo siempre cerca, cuidándome el “costao”. Este punto propicia manifestar también un reconocimiento a la labor tesonera del puñado de investigadores sociales de nuestra Universidad que destinan sus

esfuerzos a evidenciar los problemas del campo y su gente y tomando prestado el título de Yamandú Gonzalez, a “los olvidados de la tierra”. Muchos de sus aportes han sido imprescindibles.

Tres agradecimientos finales, a los compañeros del equipo: Ana Bajac, Milton Silveira, Walter Oreggioni y Hugo de los Campos. Su esforzado trabajo más allá de los compromisos contraídos requiere un reconocimiento público.

A mi esposa, Adela Claramunt que leyó el trabajo durante sus vacaciones, cuestionó y sugirió correcciones imprescindibles y oportunas. Se que no he cumplido con su rigurosidad.

Finalmente a la Comisión Sectorial de Investigación Científica, sin cuyo apoyo no hubiese sido posible el desarrollo de la investigación.

## Introducción

Como queda expresado en el título, el proyecto procuró acercarse a la comprensión de la situación de los trabajadores rurales, en el marco de los procesos de reestructuración productiva en curso, que afectan al conjunto de sectores de actividad, aunque sin duda de manera heterogénea y diferenciada. Se analizan las particularidades de los trabajadores rurales, sus trayectorias ocupacionales y educativas, a partir del análisis de los impactos del programa de capacitación a trabajadores rurales, (ver Anexo IV) que administra el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (en adelante MEVIR) bajo delegación expresa de la Dirección Nacional de Empleo (en adelante DINA E) y financiamiento de la Junta Nacional de Empleo (en adelante JUNAE).

Se aspiraba además, a identificar al menos, el perfil de un sistema de evaluación que permita medir el impacto, integral, cualitativo y cuantitativo de este programa.

El tema adquiere relevancia por varios aspectos, a saber: por un lado se trata de un programa que administra fondos públicos, por lo cual es necesario asegurar la información que permita evaluar el destino de los mismos. Por otro, lado es reconocida la escasez de trabajos académicos que den cuenta de este asunto, así como de las dificultades que entraña conocer este sector de población.

La investigación cuyo resultados aquí se suministran aspira a realizar una contribución disciplinaria desde el Trabajo Social, analizando un área específica de acción: el estudio de los trabajadores rurales sus requerimientos de capacitación y sus trayectorias laborales.

Pero específicamente, aspira aproximarse al diseño más apropiado de un sistema de evaluación y seguimiento de los resultados de un programa que tiene como finalidad permitir la capacitación de los trabajadores rurales a los efectos de “mejorar su empleabilidad”. Esto es, en términos simplificados fortalecer sus chances laborales tanto de sostener, mejorar (por ej. cambio de “zafral a permanente”) o de crear puestos de trabajo. El proyecto problematiza

en las especificidades que adquiere esa noción de “empleabilidad” en el área rural. Desde esta perspectiva el trabajo se propone tres líneas de acción simultáneas: reestructuración productiva, formación para el trabajo y empleabilidad que confluirán posteriormente en un documento de síntesis.

El trabajo está articulado en varios capítulos y es el resultado de un equipo interdisciplinario que compartió e interactuó permanentemente con el material que se iba produciendo, no obstante es necesario mencionar algunos énfasis de desempeño particulares.

En los capítulos iniciales de población y ruralidad tuvo especial dedicación el entonces Br y actual Sociólogo Milton Silveira. Con estos temas aspirábamos a caracterizar la población rural beneficiaria del programa e introducirnos en el debate sobre ruralidad. Desde nuestra perspectiva ambos temas aún requieren de análisis y definiciones más precisas.

El tema de reestructuración productiva agraria, se corresponde con un esfuerzo, en gran medida personal, de síntesis del Ing. Agr. Walter Oreggioni, sobre el cual trabajamos las ideas centrales de este proyecto. Se repasa la evolución de los principales rubros productivos de nuestro país, dando cuenta en los casos donde fue posible, de su vinculación con los requerimientos de mano de obra. También se aportan algunas señales que brinda la bibliografía de nuestro medio sobre las innovaciones tecnológicas que suceden en el sector.

El aporte de Ana Bajac, se materializa en el capítulo al que hemos denominado “La nueva nomenclatura”, donde revisamos precisamente los principales conceptos en juego en torno de la capacitación y el empleo. Ana participa además en el trabajo de campo el que fue compartido con Milton Silveira y también en correcciones finales de este trabajo. Hugo de Los Campos manifestó su aporte a lo largo del trabajo pero particularmente en el diseño de la base de datos del programa, hoy de uso habitual en el mismo, lo que constituye un subproducto valioso de la investigación. Colaboró en la discusión sobre el tema indicadores, correspondiéndole la autoría del documento constitutivo del Anexo 1.

Juan Urrestarazú, colaboró eficientemente, como siempre, con la tarea de diagramar y dar forma a la versión que se entrega.

Finalmente al suscripto le correspondió la coordinación general de este trabajo, la revisión, el ensamble y ajustes de los aportes recibidos y las reflexiones que se expresan a lo largo del trabajo pero en especial en los capítulos finales y por supuesto la responsabilidad de errores que puedan constatarse.

## **CAPITULO I**

### **NUEVA “RURALIDAD”: BREVE APROXIMACIÓN AL DEBATE EN TORNO A “LO RURAL”**



Los estudios, de las Ciencias Sociales que se aproximan al mundo de lo rural se encuentran atravesados por un debate que se desarrolla en función de su propio objeto de estudio. Es así que vinculado a la problematización acerca de la realidad específica de lo rural emerge en la discusión una expresión que podemos considerar reciente: la nueva ruralidad.

Ahora bien, el punto de partida de dicho debate se encuentra en primer lugar ligado a la cuestión de si las transformaciones socioeconómicas de los últimos años han generado nuevos fenómenos o si se trata como señalan Riella y Romero<sup>1</sup> simplemente de una forma distinta de percibir los espacios rurales y sus problemas contemporáneos y no de la emergencia de nuevos fenómenos o transformaciones profundas.

No obstante, de lo que no cabe duda es de que los distintos planteos y teorizaciones respecto a la “nueva ruralidad” señalan cambios en lo que tradicionalmente se entendía por “rural” y correlativamente en su relación con “lo urbano”.

Históricamente han surgido distintas visiones y valoraciones sobre “lo rural”, su distinción de “lo urbano” y de las relaciones entre estos espacios. Por ejemplo para Marx<sup>2</sup> en los comienzos de la industrialización la técnica aún no había producido los medios de controlar las fuerzas capaces de proveer movimiento a las máquinas y por lo tanto, las industrias tenían que ser situadas no en las ciudades sino donde las fuerzas motrices de origen animal o natural (caídas de agua, molinos de viento, etc.) estuvieran disponibles, es decir en el campo. Con el desarrollo de la máquina de vapor la fuerza motriz fue controlada y la industria se tornó espacialmente independiente, pudiendo instalarse en los centros urbanos. El punto de interés de todo esto es que en este momento y según una versión simplificada del autor, se consuma la separación del campo y la ciudad. (Siqueira y Osorio, 2001)

Otro clásico de la teoría liberal, Max Weber, al igual que Marx realiza la distinción entre “lo rural” y “lo urbano” sobre la base de un conflicto entre estas dos realidades sociales. Una de ellas es la que incorpora al capitalismo caracterizándose por el progreso de la técnica e identificada con lo nuevo – la urbana- y la otra refractaria al progreso, refugio de la aristocracia y de antiguas formas de vida, símbolo del atraso – la rural<sup>3</sup>. (Siqueira y Osorio, 2001)

Esta visión esquemática por cierto, traía consigo además una valoración que predominó en los tiempos modernos a partir de la cual se depositaba en el medio rural una carga negativa y por consiguiente se fortalecía una imagen de “lo urbano” como signo de progreso considerándolo como modelo a difundir, a ampliar en detrimento del medio rural. De esta manera también se producía culturalmente la distinción entre “lo rural” y “lo urbano” gestando un esquema de clasificación de la realidad que opera también como referencia para la orientación de las acciones de los hombres en su vida cotidiana.

Este esquema de clasificación de la realidad es el que se problematiza y se coloca en debate teniendo como producto emergente la expresión de “nueva ruralidad”, que en una primera consideración busca comprender los procesos que vienen ocurriendo a nivel de la sociedad y referirse a los mismos respetando su carácter y sustancia de proceso, no estático como parecería desprenderse de las clasificaciones tradicionales apenas mencionadas. A su vez, esta expresión procura superar el carácter agrario de los enfoques hasta ahora hegemónicos.

---

<sup>1</sup> “Nueva ruralidad y empleo no-agrícola en Uruguay” – Mimeo sin editar. 2003.-

<sup>2</sup> Marx C. O capital. Vol.1 Livro 1. Rio de Janeiro, Ed. Laemert. 1994.

<sup>3</sup> Artículo de Siqueira, D. y Osorio, R. *O conceito do rural*.

Giarraca, N. (comp.), ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. CLACSO: ASDI, Bs. As. 2001.

Como puede resultar previsible no existe un consenso sobre el significado de esta nueva expresión, no obstante, algunos de los fenómenos que busca comprender son: la pluriactividad del trabajador rural, crecimiento de actividades no agrícolas en el medio rural, residencia secundaria y turismo rural, articulación de complejos agroindustriales orientados a la exportación, la migración rural y los cambios en los mercados de trabajo rural y urbanos entre otros.

En la base de algunas de las explicaciones se encuentra un nuevo imaginario que ubica en el medio rural respuestas para mejorar la calidad de vida a través del trabajo o del contacto con la naturaleza, partiendo de resignificaciones del espacio en que se habita y sus condiciones ambientales.

Así, si bien las conclusiones obtenidas y las reflexiones que se efectúan en el campo de lo rural son múltiples y variadas, se reconocen pautas o causas comunes a los procesos rurales que se están viviendo hoy en día y que la expresión de nueva ruralidad pretende dar cuenta. El conjunto de transformaciones mencionados están atravesados por el complejo de procesos denominado genéricamente como globalización.

A pesar de los matices existentes entre los autores, en términos generales la visión de lo que ocurre puede ser sintetizada a través de la referencia que realiza Piñeiro del sociólogo brasileño Octavio Ianni quien sostiene que "...En escala creciente y en el ámbito mundial, las corporaciones transnacionales del sector agropecuario, de la agroindustria o del agribusiness, inducen, organizan o determinan completamente la producción y la comercialización de mercaderías destinadas a la alimentación de pueblos y multitudes. (...) La revolución que la globalización del capitalismo está provocando en el mundo agrario transfigura el modo de vida en el campo, en sus formas de organización del trabajo y la producción, en sus matrices e ideas socioculturales, en sus significados políticos..."<sup>4</sup>.

Como consecuencia de los procesos de globalización, Teubal<sup>5</sup> señala que se ha ido consolidando un sistema agroindustrial mundial, dominado por transnacionales agroindustriales que operan en la provisión de insumos y tecnología, procesan productos agropecuarios, comercializan esta producción y realizan gran parte de la investigación de punta en materia agropecuaria.

En la medida que ocurre una intensificación de la globalización los límites entre "lo rural" y "lo urbano" tienden a complejizarse a tal punto que hay quienes sostienen que se está produciendo una reintegración de ambos espacios e incluso una disolución de la frontera entre los mismos que implicaría una mayor homogenización.

Las nuevas visiones entorno a lo que se entiende por rural son variadas y buscan construir una conceptualización de los procesos que están ocurriendo. Estas nuevas conceptualizaciones sobre la "nueva ruralidad" implican una profundización teórica y metodológica.

---

<sup>4</sup> Giarraca, N. Compiladora, ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. CLACSO: ASDI, Bs. As. 2001.

Artículo de Piñeiro, *Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias*.

<sup>5</sup> Ibidem. Artículo de Teubal, M. *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*.

Para Deis Siqueira y Rafael Osorio (2001) en la contemporaneidad es prácticamente imposible entender lo que está sucediendo partiendo de la clasificación dicotómica rural/urbano, sostienen que sería necesario entender “lo rural” y “lo urbano” como un continuo. Sobre todo porque lo rural se urbanizó, debido a la traslación de técnicas industriales a la agricultura. En este caso la frontera entre lo rural y lo urbano se diluye, dando lugar a un continuo rural-urbano que en un esquema de gradación presentaría diferentes situaciones que van de un polo rural hacia un polo urbano o viceversa. Pero que implica mayor homogenización por la urbanización del espacio rural.

A su vez, señalan que en concreto la caracterización de la ruralidad es heterogénea ya que en un país o región podríamos encontrar diferentes situaciones. Es decir, zonas donde predominan formas de producción enteramente campesinas y otras donde conviven agroindustrias y complejos turísticos rurales gestionados por pobladores urbanos próximos a grandes metrópolis. Así, la definición precisa de lo rural dependerá fundamentalmente de la región a la cual se esté haciendo referencia.

En otros términos, las fronteras entre “lo rural” y “lo urbano” no se acaban, sino que están siendo reconstruidas a partir de nuevas lógicas aún cuando no se han extinguido las viejas distinciones. Es así entonces que la nueva ruralidad podría representarse como un mismo plano con una mitad blanca y otra negra que en una primera etapa de diferenciación cada mitad se afirma en su color, luego, gradualmente la frontera comienza a transformarse hasta que los colores se entremezclan obteniendo así un gradiente que del negro al blanco pasa por muchas variaciones de grises e incluso lugares donde los colores no se mezclan. (Siqueira y Osorio, 2001)

O sea que el espacio rural estaría siendo definido por criterios territoriales, lo cual nos orienta la mirada, pero no precisa cuáles serían las variables o características que habría que utilizar para definir o posicionar una localidad o región concreta más hacia un polo que otro. Pero lo sustancial, y que está en la base del planteo es que en un mismo país o región pueden convivir distintas formas de ser rural.

Por su parte, la brasilera María Baudel<sup>6</sup>, sostiene que el continuo rural-urbano posee dos vertientes principales; una visión “que privilegia al polo urbano del continuo como fuente de progreso y de los valores dominantes (...) las teorías de la urbanización del campo y del continuo apuntan para un proceso de homogeneización espacial y social que se traduce en una pérdida de nitidez de las fronteras entre los dos espacios.”

La segunda vertiente, sostiene que no se produce una disolución de lo rural sino que, las relaciones entre el campo y la ciudad no destruyen las particularidades de los dos polos. Hay un continuo donde se produce una integración entre los dos espacios y donde las diferencias “se van a manifestar en el plano de las identificaciones y las reivindicaciones en la vida cotidiana, de forma que lo rural se torna un actor colectivo, constituido a partir de una referencia espacial e inserto en un campo ampliado de intercambio social” (Baudel, 2001:33)

En esta última posición podemos ubicar a la autora antes mencionada, quien en un esfuerzo por definir al medio rural lo hace como un espacio integrado al conjunto de la sociedad y al contexto de las relaciones internacionales; y a su vez constituye una particularidad histórica, social y ecológica que posee dos dimensiones:

---

<sup>6</sup> Ibidem. Artículo de Baudel, M. *A ruralidade no Brasil moderno.*

1.-Un espacio físico diferenciado. Se hace referencia a la construcción social del espacio que resulta de la ocupación del territorio, las formas de dominación que tienen sustento material en la posesión y uso de la tierra y recursos naturales, en la construcción del paisaje y las relaciones campo-ciudad.

2- Un lugar de vida. Es decir un lugar como referencia identitaria, donde se ve y se vive el mundo, la ciudadanía del hombre rural y su inserción social.

En este sentido, Baudel vincula estas dimensiones a la idea de “lo local”, la que por excelencia guarda convergencia entre “lo rural” y “lo urbano”. En el espacio local se producen “interrelaciones recíprocas” que son fuente de integración, cooperación y conflictos entre los mundos rural y urbano.

Vale la pena destacar que este enfoque incluye como formando parte del mundo rural a los pequeños “municipios” que se encuentran en estrecha dependencia con el mundo rural. También se incorporan aquellos lugares donde el desarrollo de una agroindustria transforma y dinamiza a una localidad, donde estos procesos trascienden al sector agrícola hasta llegar a la economía y sociedad local.

Por otro lado, Edelmira Pérez<sup>7</sup> sostiene que lo rural es una entidad socioeconómica en un espacio geográfico que posee cuatro componentes básicos:

“...Un territorio que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor de residuos y soporte de actividades económicas. Una población que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo. Un conjunto de asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación. Un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado...”

La virtud de esta conceptualización es que no visualiza lo rural como un espacio cerrado con una estructura fundada a partir de la propiedad de la tierra entendida como territorialización de lo agrícola. (Giarraca, 2001) También considera la interdependencia entre el mundo rural y el resto de la economía y con el medio urbano en particular al considerar los asentamientos, las instituciones y las características de la población que habita el territorio.

En este sentido, el elemento que resulta de interés en el trabajo de Pérez es que “lo rural” trasciende lo exclusivamente agrícola y mantiene fuertes lazos e intercambios con “lo urbano”. “Lo rural” no es equivalente a lo agrícola, además sostiene que “lo rural” no va de lo atrasado a lo moderno, ni de lo agrícola a lo industrial, sino que más bien hay una multidireccionalidad del proceso.

Particularmente se destaca la dimensión territorial al identificar al medio rural con zonas o regiones que pueden ser definidas como rurales. En estas zonas la población desarrolla todo tipo de actividades y no solamente actividades agrícolas, y además hay asentamientos que se relacionan entre sí y con otros asentamientos de fuera de ese espacio, que a su vez interactúan con distintas instituciones.

---

<sup>7</sup> Ibidem. Giarraca, 2001. Artículo de Edelmira Pérez; “Hacia una nueva visión de lo Rural”.

Ahora bien, a pesar de que la definición brindada por Pérez aporta elementos sobre “lo rural”, debido a la laxitud del concepto no permite discriminar los espacios geográficos específicamente rurales, puesto que las características que se mencionan son lo suficientemente amplias como para abarcar todo tipo de situaciones, es decir que la definición propuesta carece de especificidad suficiente.

No obstante, de la caracterización de estos elementos y sus interrelaciones se abre un espacio de reflexión teórica en la que vale la pena profundizar y enriquecer con investigaciones empíricas.

En esta última dirección apunta el trabajo de Piñeiro quien analizando el caso uruguayo, sostiene que una característica básica que define la situación actual es la ruptura entre lo rural y lo agrario. Para dar cuenta de esto elabora una matriz de doble entrada donde expresa a partir del análisis de la Población Económicamente Activa (PEA) esta distinción.

Usualmente se entiende por población rural activa a aquella que reside en forma dispersa o en pequeñas localidades y trabaja en actividades agrícolas; y por actividades agrícolas a las que resultan de una principal relación con la naturaleza (Rama 1). De estas dos categorías, señala Piñeiro, hoy en día es posible distinguir cuatro a saber:

#### PEA según residencia y rama de ocupación

	RAMA 1	DEMÁS RAMAS
Residencia rural	a. Trabajadores con residencia rural empleados en tareas agrícolas.	b. Trabajadores con residencia rural empleados en servicios, comercio, industria, etc.
Residencia urbana	c. Trabajadores con residencia urbana y empleos agrícolas. “boías frías”, trabajadores volantes, trabajadores zafrales, etc.	d. Trabajadores con residencia urbana empleados en actividades no agrícolas.

. Fuente: Piñeiro, 2001, p. 277

Sobre esta base el autor sostiene que para hablar de población rural hoy en día es necesario considerar la población que resulta comprendida por las celdas a, b, y c. La cual es analizada a partir de la información de los Censos de 1985 y 1996 y en función de los datos se concluye que mientras que las categorías de las celdas a, y c, decrecen, la categoría de la celda b se incrementa. (Piñeiro, 2001)

Diversas hipótesis se pueden plantear al respecto, pero lo sustancial es que se da cuenta empíricamente de las interrelaciones entre “lo rural” o “lo urbano”, específicamente de sus mercados de trabajo. En este sentido, el sector de la PEA que más incrementa su residencia urbana es el de los patrones<sup>8</sup> este hecho puede referirse a dos movimientos: el ausentismo de

<sup>8</sup> Según Censo Agropecuario aquellos que hayan dado empleo a por lo menos una persona.

los patrones de grandes establecimientos y/o la pluriactividad de los pequeños que obliga al traslado a las ciudades en busca de otros ingresos complementarios a la actividad agropecuaria.

Por su parte a nivel de los asalariados rurales, si bien la tendencia general es la misma, para el caso de los trabajadores con residencia urbana y empleados en tareas agrícolas, algunos estudios muestran que en ciertos sectores (citrus, fruticultura, horticultura de primor, vitivinicultura y forestación) los trabajadores zafrales empleados provienen de ciudades y pequeños poblados. El estudio sobre los trabajadores del citrus, (Riella y Tubio,1997), mostró que los empleados en la cosecha eran trabajadores urbanos desocupados que recurrían a actividades agrícolas para obtener su ingreso.

El conjunto de estas situaciones demuestran las formas que adquiere la nueva ruralidad y cómo esta se encuentra caracterizada por una cada vez más compleja interrelación entre lo rural y lo urbano, así como las fronteras tradicionales tienden a ser cada vez más difusas. Podríamos hablar de una penetración de “lo urbano” en “lo rural” o viceversa; dependiendo del análisis y las situaciones consideradas, tanto desde el punto de vista de los mercados de trabajo, rural y urbano, como desde el punto de vista cultural.

Probablemente el criterio más apropiado a nuestros intereses que da cuenta teóricamente de la nueva ruralidad y que aporta a la definición de lo que se entiende por población rural, es el de García Sanz, que establece tres características para definir la ruralidad “a) la cuestión demográfica, es decir del volumen y la densidad de población; b) la cuestión de la actividad (el trabajo) de la población rural; c) la cuestión de la cultura rural.” (citado por Piñeiro, 2001: 282)

La dimensión cultural es compleja y la menos estudiada, pero estaría haciendo referencia, por ejemplo, a la cantidad de gente que ha emigrado hacia las ciudades y que por provenir del medio rural son poseedores de una cultura rural, así como de los trabajadores urbanos que se emplean en actividades agrícolas y desarrollan gran parte de su vida en vinculación con el medio rural.

Finalmente, y a modo de cierre, debido al impacto de la “globalización” y a nuevas expresiones del capitalismo en el agro, la fragmentación territorial así como los procesos de desterritorialización obligan a considerar las dinámicas locales/regionales como de particular importancia a la hora de hablar de la población rural. Lo cual implicaría realizar consideraciones globales y locales (territoriales) en torno a las categorías demográficas (densidad de población), de actividad (trabajo) y culturales; teniendo en cuenta siempre los procesos y transformaciones socioeconómicas que ocurren a nivel societal.

Finalmente, para hablar de población rural es necesario emplear las categorías que se han mencionado estableciendo criterios empíricos y definiciones precisas que contemplen las múltiples interacciones entre las distintas categorías así como las posibles ponderaciones que se pueden establecer entre las mismas.

Pero si bien conceptualmente podemos aproximarnos a una visión más compleja que nos permita comprender la ruralidad, las limitantes empíricas son considerables. Solamente contamos con la información de los Censos Generales de población y los Censos Agropecuarios que se realizan cada 10 años; también en el año 2000, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) a través de una de sus oficinas (OPYPA) desarrolló

una Encuesta sobre el empleo, los ingresos, y el nivel de vida de los Hogares Rurales (EHR) con cobertura de la población de residencia rural y localidades de menos de 5000 habitantes que consideraremos a lo largo del trabajo. A su vez, también existen trabajos parciales sobre algunos sectores o grupos sociales de los cuales podemos obtener alguna información. Pero ninguno de ellos aborda la cuestión de la ruralidad desde las dimensiones que hemos propuesto estudiar.

Pese a estas limitantes en el apartado siguiente procuraremos –en base a los estudios disponibles- realizar una caracterización de los trabajadores rurales y la diversidad de situaciones en las que se encuentran.

## TRABAJADORES RURALES EN EL URUGUAY: BREVE APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

En el medio rural es posible distinguir dos tipos de trabajadores rurales, asalariados y no asalariados. El grupo de trabajadores rurales no asalariados está integrado – sobre todo- por el productor familiar y los demás miembros de su núcleo. Estos se desarrollan en unidades de producción familiar que corresponden a aquellos predios que organizan su trabajo combinando mano de obra familiar no remunerada y mano de obra asalariada (está última sólo en períodos y/o en un número menor que el trabajo familiar). La racionalidad de estas unidades gira entorno al logro de los máximos niveles de ingresos y consumo familiares. (Piñeiro, 1994)

El grupo de los trabajadores asalariados se incorpora en cambio – en su gran mayoría- a grandes empresas agropecuarias y agroindustriales. Estos establecimientos demandan tipos diferenciales de mano de obra en lo que refiere a la calificación y a la estacionalidad. Algunos son fijos (permanentes) y otros eventuales o temporarios. (Morena, 1999)

Desde el punto de vista cuantitativo, la población asalariada permanente según el Censo Agropecuario<sup>9</sup> (es decir con residencia rural dispersa) asciende a 45 mil trabajadores distribuidos de la siguiente manera,

Cuadro 1. Mano de obra permanente asalariada. Número de trabajadores por sexo, según categoría.

Número de trabajadores					
Categoría	Total	Hombres		Mujeres	
		Número	%	Número	%
Operadores de maquinaria o tractoristas . . . . .	4.967	4.915	13,8	52	0,7
Peones y otros. . . . .	38.367	30.839	86,2	7.528	99,3
<b>Total</b>	<b>43334</b>	<b>35754</b>	<b>100</b>	<b>7580</b>	<b>100</b>

Fuente: Censo General Agropecuario 2000, MGAP.

A estas cifras deberíamos de sumarle el total de trabajadores con residencia en centros poblados menores a 5000 habitantes. Según la Encuesta de Hogares Rurales (EHR) del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, los activos empleados en la RAMA 1 (agricultura, pesca y silvicultura) serían un 25% del total de la población residente en dichos poblados.

Por su parte, el Censo Agropecuario no permite discriminar cuántos trabajadores de carácter eventual existen hoy en el campo. La única información con que contamos es la del volumen total de jornales contratados, lo cual solamente nos posibilita a estimar la recurrencia a esta modalidad de trabajo y no la cantidad de trabajadores dependientes de la misma.

La contratación de personal temporario es una modalidad cada vez más extendida destinada a cubrir los requerimientos de mano de obra en tareas de carácter sazonal o eventuales. En el

<sup>9</sup> El Censo Agropecuario considera a un trabajador como permanente a quienes han trabajado regularmente (6 meses o más) para la explotación. También vale recordar que para la misma fuente el concepto de trabajador incluye también a los productores.



Cuadro 2 se presentan los resultados del Censo Agropecuario en lo que refiere al número de explotaciones y la cantidad de jornales contratados en el año censal.

Cuadro 2. Número de explotaciones y número de jornales zafrales contratados durante el año censal, según cantidad de jornales contratados.

Cantidad de jornales	Explotaciones		Jornales	
	Número	(%)	Número	(%)
Total Explotaciones	57.131	100,0	1.688.688	100,0
No contrataron. . .	44.281	77,5	-	-
Menos de 25 . . . .	4.128	7,2	51.741	3,1
De 25 a 100 . . . .	6.102	10,7	333.603	19,8
De 101 a 200. . . .	1.499	2,6	230.262	13,6
Más de 200. . . . .	1.121	2,0	1.073.082	63,5

Fuente: Censo General Agropecuario 2000, MGAP.

Si bien solamente el 22,5% del total de explotaciones ha requerido de esta modalidad de trabajo, la importancia creciente de este tipo de mano de obra, que hoy llega a más de 1 millón y medio de jornales anuales (un promedio cercano a los 30 jornales por explotación y por año en promedio), alcanzando un 10% del total de trabajo asalariado permanente; amerita un análisis más detenido.

Esta modalidad de trabajo es característica de una mayor penetración de las relaciones capitalistas en el agro. La agricultura y por consiguiente la agroindustria se caracterizan por tener una demanda de mano de obra estacional y discontinua, debido entre otras razones a las características biológicas de la producción.

Es más barato para el empleador pagar un salario en determinadas épocas y por los días efectivos de trabajo, que mantenerlo todo el año. Por ello la estacionalidad de la mano de obra agrícola en la agricultura posibilitó que una relación de empleo intermitente se volviera económicamente ventajosa en comparación con la mano de obra permanente.

Como fundamento de esta afirmación la EHR de OPYPA señala que la vinculación entre zafralidad e ingresos (sobre todo por concepto de salarios) hace concluir que la mayor zafralidad en la inserción laboral conlleva una peor generación de ingresos. Este hecho además se relaciona con personas cuyo hogar se ubica en los primeros quintiles de la distribución, es decir con hogares pobres.

Por otra parte, la importancia de esta modalidad de trabajo no reside solamente en su participación total en el trabajo agrícola, sino también en su oportunidad para los trabajadores y en la concentración y movilización de un importante contingente de los mismos en momentos específicos del año.

Esta modalidad resulta muy particular en los rubros que han incorporado nuevas tecnologías de producción como la horticultura primor del litoral-norte del país, los complejos agroindustriales vinculados a la exportación como el caso del citrus y el arroz entre otros.

## **CAPITULO II**

# **LOS CAMBIOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL IMPACTO EN LOS TRABAJADORES RURALES**

Walter Oreggioni  
Jorge Bertullo

## 1.-El marco general

El sector agropecuario en Uruguay se ha caracterizado por transitar por una serie de transformaciones que han estado fuertemente determinadas por los mercados internacionales y las políticas económicas implementadas por el estado uruguayo en diferentes momentos de su historia.

Muy sintéticamente podemos afirmar que desde la consolidación del estado nacional a principios del siglo XX, se realizó una fuerte promoción de algunos sectores, sobre todo de la agricultura, hasta la década del 30, cuando la caída de los precios internacionales en el momento de la depresión económica capitalista de esos años, hizo que Uruguay afianzara un modelo de desarrollo que era impulsado desde el pensamiento batllista. Se trató de un modelo sustitutivo de importaciones, que dio importante impulso a la producción de alimentos, generando un crecimiento sostenido durante varios años, tanto del número de productores agropecuarios como de la población trabajadora rural.

Este modelo sustitutivo comienza a encontrar sus límites en los finales de los 50 y principios de la década del 60, ya que nuevamente se enfrenta una caída de los precios internacionales de los principales productos exportados por nuestro país (carne y lana), resultado de un reacomodamiento del sistema capitalista internacional, lo que deteriora sensiblemente las relaciones de intercambio ante las necesidades de infraestructura y equipamiento para los sectores productivos.

Después de un largo período de tensiones y conflicto social, se instaura la dictadura militar en 1973 y comienza a consolidarse un nuevo modelo socioeconómico, que tiene como objetivo principal restablecer las condiciones de acumulación de las clases dominantes en el poder. Este modelo que luego de la reinstauración democrática en 1985 se ha seguido implementando a la actualidad, se plantea el desarrollo de las exportaciones buscando una mayor inserción del país en el mercado internacional, y para ello se implementan una serie de medidas conducentes a la disminución de aranceles externos, promoción de las exportaciones de productos no tradicionales, disminución de los salarios y precios de los productos de consumo interno, entre otros fines.

Paralelamente a la expansión productiva y de las exportaciones que se registra en esos años (cuadro N° 1), se hace evidente la desprotección a la que se ven sometidos algunos rubros en los cuales la producción familiar tiene una presencia importante, lo que determina una desaparición de productores y una importante disminución de la población trabajadora rural.

Cuadro N° 1. Evolución de las exportaciones uruguayas (en miles de U\$S)\*

	1961-68	1968-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1986-88	1989-91	1992-94	1994-96
Total Exp.	173.391	225.581	437.502	693.903	1.099.591	941.100	1.224.866	1.632.130	1.753.770	2.251.600

\*Promedio de los valores anuales para cada período.

Fuente: Tomado de Piñeiro, D. 1998.

Por otro lado los asalariados (que son el sector más importante en proporción relativa en la población trabajadora rural) ven disminuir sus posibilidades laborales y paralelamente a esto se enfrentan a un proceso de deterioro del empleo rural, ante las nuevas exigencias del sector

empresarial capitalista que se afianza en la producción agropecuaria, y la muy frecuente prescindencia del papel de contralor y protección del estado uruguayo.

El proceso de crecimiento de la producción física señalado se acompaña de una disminución en el número de trabajadores rurales permanentes, como consecuencia directa de la disminución del número de explotaciones agropecuarias (fundamentalmente las de tipo familiar) y el desarrollo de procesos tecnológicos ahorradores de mano de obra. A su vez esta reestructuración implica un crecimiento de los trabajadores temporales, con diferencias importantes según las diferentes producciones agropecuarias.

En el cuadro N° 2 se sintetiza la evolución del número de explotaciones agropecuarias registrada en los Censos Agropecuarios, la que es indicativa de la desaparición de una cantidad relevante de unidades productivas, y consiguientemente de la pérdida de empleos en el medio rural.

Cuadro N° 2  
Evolución del número de explotaciones agropecuarias en el Uruguay

	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000
N° Explotaciones	43.874	58.530	73.414	85.258	86.928	77.153	68.362	54.816	57.131

Fuente: Tomado de Piñeiro, D. 1998.

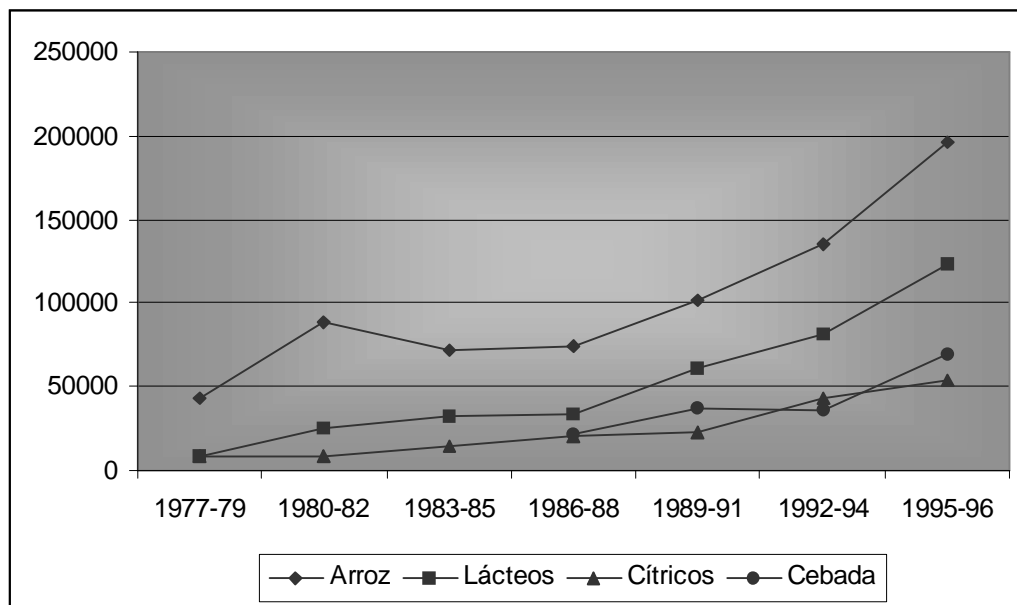
Los datos que aportan los censos nos señalan el importante crecimiento del número de explotaciones hasta fines de los 50 y principios de los 60, y luego una tendencia decreciente en las últimas cuatro décadas, en las cuales desaparecen cerca de 30 mil productores (tendencia que se agudiza a partir de la implantación del modelo aperturista en las décadas del 70 y 80).

## **2.-La reestructuración productiva: Efectos del modelo aperturista**

Los cambios antes descriptos y que han marcado la dinámica de transformaciones en la producción agropecuaria, en los diferentes procesos de producción y trabajo, han tenido diferencias según los rubros o cadenas agroindustriales a que se haga referencia.

Como fue señalado, el modelo neoliberal de apertura al mercado internacional, también trajo consigo la expansión de algunos rubros fuertemente volcados a la exportación. Entre estos se pueden mencionar la citricultura, la cebada cervecera, el arroz y los lácteos (Gráfico N° 1). En el lapso de un par de décadas estos rubros incrementaron la superficie utilizada, incorporaron nuevos paquetes tecnológicos e incluso fueron más los productores que se incorporaron a ellos.

Gráfico N° 1. Exportaciones de cuatro productos seleccionados (miles de U\$S)\*



\*Promedio de los valores anuales para cada período

Fuente: Adaptado de Piñeiro, D. 1998.

También se registraron fenómenos de crecimiento y expansión de algunos rubros ya entrados los años 90. El caso más espectacular es el de la forestación, que al impulso de la ley de promoción del rubro, multiplica varias veces el área dedicada al cultivo en dicha década. Este crecimiento conlleva el desarrollo de nuevos procesos de trabajo que involucran un porcentaje importante de los asalariados en algunas regiones del país, pero que sin embargo no parece haber generado el impacto que se había esperado en dichas zonas.

Por otro lado la ganadería se encontró con condiciones que favorecieron o limitaron su crecimiento en los diferentes rubros. En ese sentido, la producción ovina experimentó una drástica reducción en el área utilizada y los stocks animales, llegando a los registros históricos de los más bajos en esta última variable. El determinante de esta evolución tuvo como factor central la caída de los precios internacionales de la lana, y como consecuencia directa se redujeron sensiblemente las posibilidades laborales de un importante número de asalariados eventuales de la zafra de la esquila. Estudios recientes en esta temática permiten ver esta realidad y como se ha ido transformando el empleo en este sector.

En tanto la producción de carne vacuna incrementó algunos de sus indicadores productivos. Aumentó la faena y por lo tanto la producción total de carne, lo que fue volcado en forma creciente al mercado de exportación. Este fenómeno fue resultado de un proceso de varios años y que tuvo como uno de los hechos trascendentes la declaración del país como libre de fiebre aftosa sin vacunación por la Organización Internacional de Epizootias (organismo internacional de control de normas sanitarias). Este estatus sanitario permitió ampliar los destinos comerciales e incrementar los volúmenes exportados, y lo que se demandó desde la industria frigorífica pareció haber tenido respuesta desde algunos productores del sector invernador de la fase agraria, apoyado en una tonificación de los precios del ganado gordo. En efecto, en un lustro se registró una disminución de la edad de faena, y también un aumento en la superficie de mejoramientos en la base forrajera.

Por lo considerado hasta aquí sobre la ganadería, se puede observar como los productores de carne vacuna para la industria frigorífica han decidido reestructurar su producción en función de aspectos comerciales que determinan los resultados económicos del establecimiento.

Por otra parte, es necesario integrar también a este análisis sobre los cambios ocurridos en los sistemas de producción agropecuarios en el Uruguay, el efecto derivado de las distintas acciones de las instituciones y grupos que representan a los sectores sociales vinculados al agro (Hein y otros; 1993).

### **3.-Características de la reestructuración en la producción agropecuaria y el medio rural uruguayo**

En lo siguiente, parece necesario tratar de analizar qué elementos forman parte de lo que denominamos reestructuración productiva.

En forma simple se puede entender este concepto como las modificaciones ocurridas en el sistema de producción, en relación a los principales factores involucrados en el proceso, buscando adecuar el funcionamiento de dicho sistema a nuevas realidades.

En el caso concreto de la producción agropecuaria uruguaya podemos referirnos a dos clases de modificaciones: las referidas al cambio técnico (innovaciones), y las que refieren a las relaciones capitalistas de trabajo.

#### **Cambio técnico**

En lo que refiere al cambio técnico, Piñeiro (1994) señala que las nuevas técnicas han tenido un impacto importante en la evolución del número y tipo de empleos a nivel rural.

Citando a Forni y Tort el autor señala que: "La estrategia de desarrollo adoptada en cada país define un sendero tecnológico determinado, que tiene consecuencias directas sobre la estructura del empleo y la dinámica poblacional".

El cambio tecnológico en el sector agropecuario es fundamental para el crecimiento físico de la producción, y a su vez influye en la combinación de los factores. Sin embargo este cambio no garantiza una distribución de los excedentes generados con equidad y por lo tanto no es suficiente para promover un desarrollo socioeconómico socialmente justo.

Enfrentados a la realidad de nuestro país de las últimas tres décadas se puede observar que el efecto de las políticas públicas han tenido como consecuencia un crecimiento de la producción que no se acompañó de un proceso de desarrollo sostenido. Más aún, es cuestionable que haya existido una estrategia de desarrollo, sino que en la concepción que dominó en los gestores de dichas políticas se privilegió el crecimiento económico, dándose por entendido que éste devendría en desarrollo. Los efectos se evidencian también sobre la estructura de empleo agrario y la dinámica poblacional.

En lo relacionado al efecto de la tecnología sobre la combinación de los factores de producción, el análisis se centra en la descripción de los diferentes tipos de innovaciones y su impacto diferencial sobre la intensidad del uso de dichos factores y sobre la productividad. En este sentido siguiendo a Piñeiro se pueden establecer distintos tipos de innovaciones y su efecto en el empleo asalariado:

- Las innovaciones mecánicas, que fundamentalmente son ahorradoras de mano de obra y aumentan la productividad del trabajo.
- Innovaciones biológicas, que se corresponden con la creación de variedades de altos rendimientos, que se pueden asociar con una mayor demanda de trabajo en la cosecha.
- Innovaciones químicas que en algunos casos como en los herbicidas son ahorradoras de mano de obra y por otro lado los fertilizantes que aumentan los rendimientos y por lo tanto la demanda de trabajo.
- Innovaciones agronómicas, que comprenden técnicas de manejo y administración. Generalmente se observa un incremento de la productividad, y también en muchos casos incrementa el uso de mano de obra. En las innovaciones de este tipo se suele exigir un nivel de especialización o capacitación para las tareas.

Esta serie de cambios técnicos afecta en forma global la evolución del empleo en el medio rural. Como antes se ha mencionado se ha registrado una importante disminución de la población trabajadora rural en las últimas tres décadas, pero se observa que esta evolución ha experimentado diferente intensidad en los principales rubros productivos.

#### Ganadería de carne y lana

La ganadería extensiva de carne y lana continúa presentando como principales efectos de las innovaciones el proceso de alambramiento y de mejora genética de los rodeos, que se desarrollaron a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. En este sentido se impulsó en esta etapa una práctica tendiente al “progreso” de la ganadería “atrasada”, y determinó una importante salida de los trabajadores que residían en las estancias, en las cuales fueron considerados excedentarios, pasando a formar parte de una población radicada en núcleos poblados dispersos en el medio rural.

La ganadería de carne vacuna, que comienza como una actividad casi extractiva, se reconoce como la actividad económica fundamental en los inicios de la colonización. Productora de cueros y tasajo primero, y de carne enfriada, congelada y elaborada después con el surgimiento de la industria frigorífica, este rubro es el que tempranamente nos vincula al mercado internacional e inserta a la naciente república en el sistema capitalista mundial, como productor de alimentos y materias primas de origen agropecuario.

La producción ovina particularmente se desarrolla a partir del último tercio del siglo XIX, en respuesta al incremento de la demanda que se producía desde la industria textil europea que se hallaba en pleno auge. Desde entonces se registra una importante demanda de mano de obra zafral para la cosecha de la lana. La introducción de las máquinas de esquila eléctricas es una innovación que se produce en las primeras décadas del siglo XX y que desplazó una porción de los zafrales en este rubro, pero que además exigió la calificación de muchos de ellos para la utilización de los nuevos equipos. Asimismo fue el evento que promovió la generalización de la figura del contratista dueño de la máquina y la comparsa de esquila.

La característica distintiva de la producción ganadera en nuestro país es que los vacunos y ovinos se han explotado conjuntamente, aprovechando la complementariedad de ambas especies para el mejor aprovechamiento del potencial de producción de las pasturas naturales. Ambos constituyen los rubros de mayor importancia en lo que refiere al número de productores que los explotan, volúmenes producidos y exportados y también convoca a la mayor cantidad de asalariados rurales permanentes y eventuales. La importancia señalada se observa en el cuadro N° 3.

Cuadro N° 3. Características estructurales y económicas de la ganadería vacuna y lanar (Año 2000)

	Ovinos	Bovinos para carne	Total
Número de explotaciones <sup>1</sup>	28.795	47.735	57131
Superficie explotada <sup>1</sup> (hás.)	13.772.753	15.833.648	16.420.000
VBP Agropecuario (miles de U\$S)	100.743	606.009	1.728.000
Exportaciones (miles U\$S)	211.233	604.937	2.295.000
Número de asalariados permanentes <sup>2</sup>	1.646	28.433	56.044
Número de jornales zafrales <sup>2</sup>	32.716	426.909	1.688.688

1) Se refiere a las explotaciones con ovinos y con bovinos para carne

2) Se refiere a las explotaciones que tienen a los ovinos o a los bovinos para carne como rubro principal

Fuente: Elaborado en base a INAC, LATU, BCU, MGAP-DIEA, Censos Agropecuarios 1990 y 2000.

En los últimos años se pueden señalar algunos cambios técnicos que permiten suponer modificaciones a nivel del empleo.

En la producción ovina, al impulso de algunas instituciones como el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL), se promueve y adopta en los productores laneros una nueva técnica de esquila denominada Tally – Hi (que mejora la cosecha de la lana y el trato del animal), que simultáneamente con la propuesta de acondicionamiento de los tipos de lana que se obtienen, generan cambios en los roles laborales de la típica comparsa de esquila. Se aprecia la eliminación de algunos de dichos roles, y la incorporación de otros, como es el caso de los acondicionadores. Consecuentemente se genera una necesidad de capacitación en la mencionada técnica (que es asumida fundamentalmente por el SUL), la cual es adoptada crecientemente por los productores.

Según lo señala Carámbula (com. pers., 2001), “el cambio en la técnica de esquila y el acondicionamiento de la lana, no incluye en sus objetivos el ahorro en mano de obra, e incluso tampoco el incremento en la productividad del trabajo. Es un cambio dirigido a la mejora en la calidad del producto. Que a su vez generaría modificaciones importantes en el proceso y organización del trabajo, en la calificación profesional, promueve nuevos puestos de trabajo (acondicionadores) y por ende nuevos roles, modificaría las relaciones empresario-trabajador, y empresario-productor. Se mantiene una característica importante del cambio técnico anterior busca educar, profesionalizar al trabajador”.

En el Cuadro N° 4 se observa, para la mitad de la última década del siglo XX, un crecimiento sostenido de la esquila con el método Tally – Hi así como de la lana que es acondicionada en los establecimientos agropecuarios.



Cuadro N° 4. Porcentaje del total de la cosecha de lana en Uruguay que se obtiene con esquila Tally-Hi y es acondicionada

Zafra	Esquila Tally - Hi	Acondicionada
1994-95	33	16
1995-96	44	25
1996-97	48	27
1997-98	52	33
1998-99	66	41
1999-00	70	48

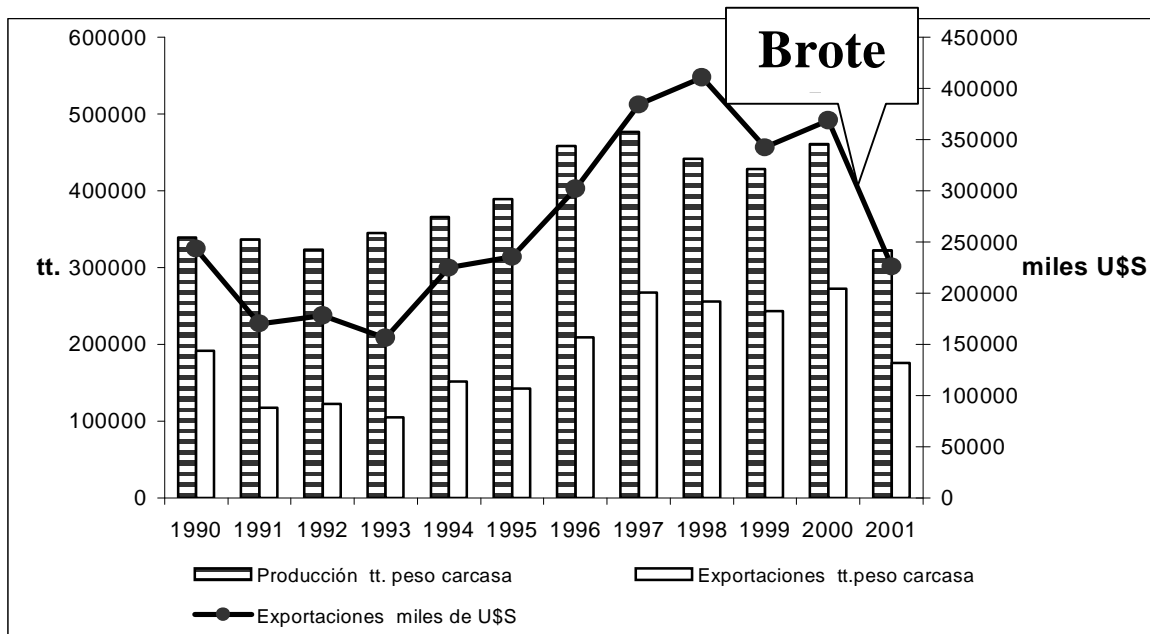
Fuente: Carámbula, M. (com. pers.) 2001. En base a SUL.

Este cambio evoluciona en los 90 con un contexto de retracción en la producción lanera, verificándose una caída de los precios internacionales y una importante disminución de los stocks ovinos, lo que determina la reducción del empleo, ya que se requieren menos comparsas de esquila para cosechar un volumen de lana que se ve reducido en un 52% en una década. Para la zafra 2001 Piñeiro y otros (2002) estimaron la cantidad de trabajadores de la esquila en 8000 personas. Por esta razón la producción ovina, que históricamente fue el principal rubro explotado del país, disminuye sensiblemente en el período considerado.

En la producción de bovinos para carne, estancada desde mediados del siglo XX, se comienzan a observar algunas modificaciones a partir de la década del 90 de dicho siglo, en la cual se manifiestan algunos cambios que pueden sugerir posibles impactos sobre el empleo rural.

Como se menciona en párrafos anteriores, la declaración de país libre de aftosa sin vacunación implicó el acceso de las carnes uruguayas al mercado no aftósico, lo que redundó en una mayor producción de carne y en mayores volúmenes exportados (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2. Evolución de la producción y de las exportaciones de carne vacuna en Uruguay



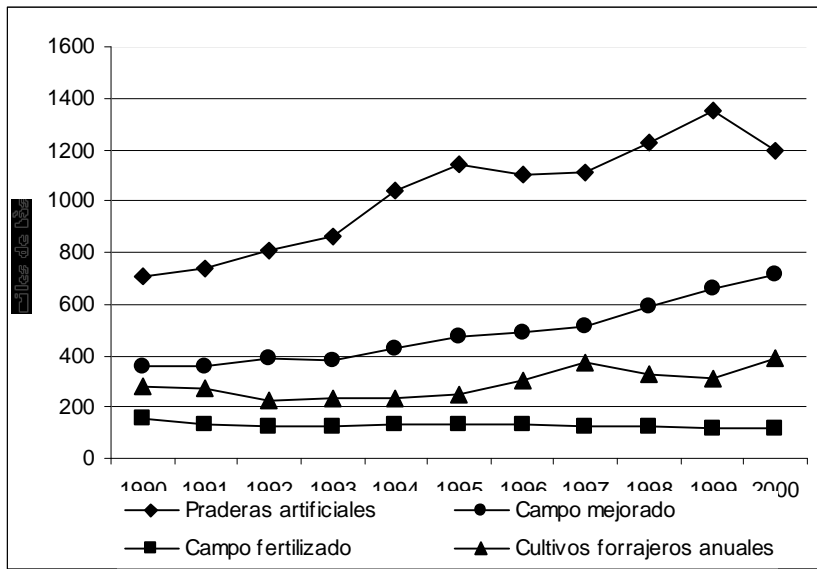
Fuente: Elaborado en base a DIEA – MGAP e INAC.

A nivel de la fase agraria este nuevo escenario confirmó una tendencia registrada en esa década, en relación al aumento de las áreas de mejoramientos extensivos de campo (sobre todo la implantación de praderas artificiales plurianuales), que se visualiza en el Gráfico N° 3, y también la disminución de la edad de faena y una mayor tasa de extracción<sup>10</sup> (Gráficos N° 4 y 5, respectivamente), sin que dicha extracción implicara una reducción stock, como sucedía normalmente hasta el primer lustro de la década.

En 2001 se observa claramente el efecto del nuevo brote de aftosa, que limita en forma importante las exportaciones y por ende la producción a nivel de todo el complejo.

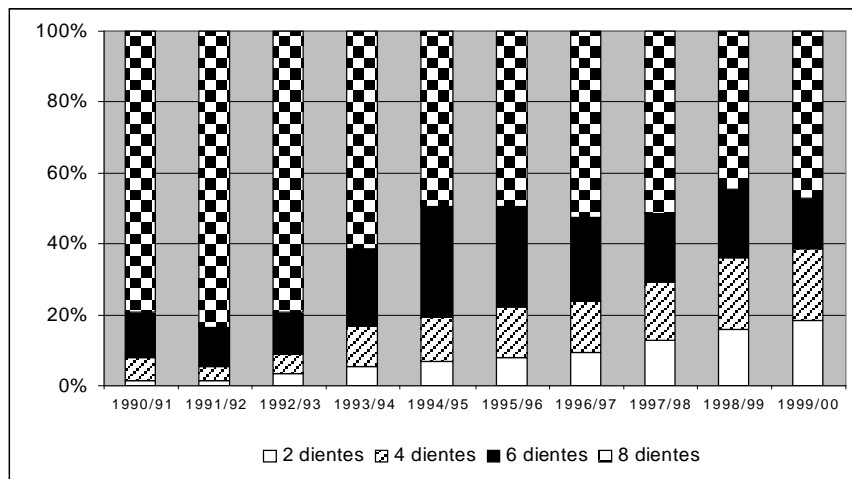
<sup>10</sup> La tasa de extracción se define como: Número de animales Faenados + número de animales exportados en pie/Stock vacuno.

Gráfico N° 3. Evolución de los mejoramientos forrajeros y campo natural (1990 – 2000).



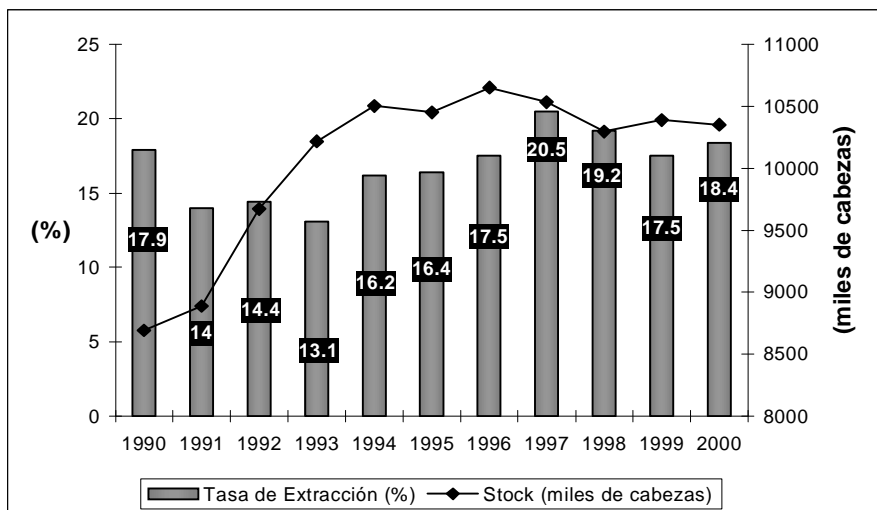
Fuente: OPYPA – MGAP

Gráfico N° 4. Evolución de la edad de faena medida a través de la dentición animal (1990 – 2000)



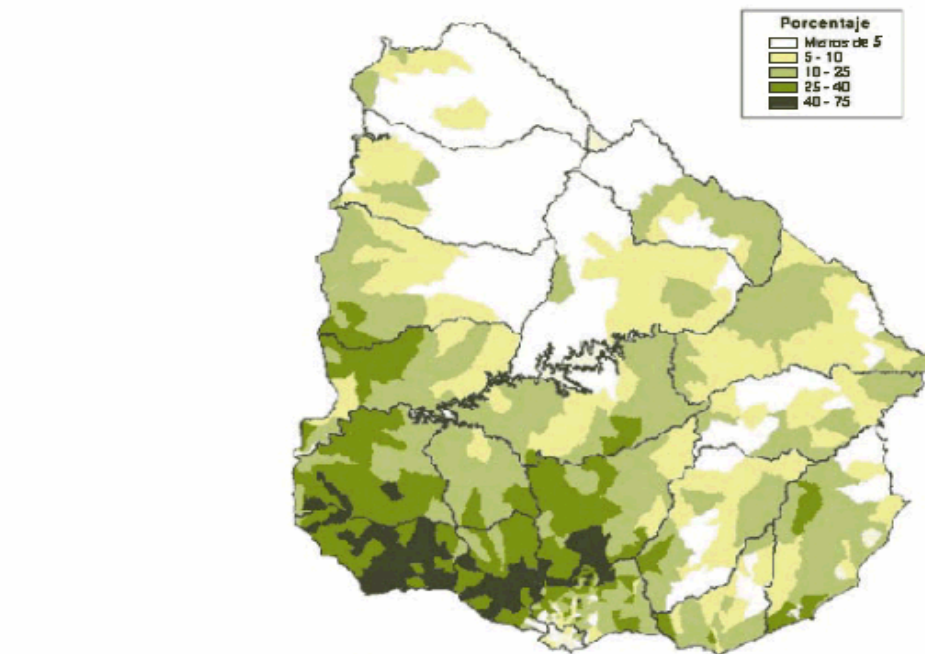
Fuente: Elaborado en base a Olivera, P. 2001.

Gráfico N° 5.  
Evolución de la tasa de extracción y del stock vacuno (1990 – 2000)



Fuente: Tomado de Olivera, P. 2001.

Estos cambios no son iguales en todo el territorio ganadero, sino que se producen con mayor intensidad en los establecimientos agrícola – ganaderos del litoral oeste y sur del país, y con mayor énfasis todavía en aquellos establecimientos con una orientación productiva invernadora (Mapa N° 1). Cabe aclarar sin embargo que no toda la superficie mejorada es utilizada por la ganadería de carne vacuna, sino que una proporción de dichos mejoramientos son utilizados para la explotación lechera. En estas zonas se hayan los suelos con mejores características de fertilidad natural, y además se encuentran empresas agropecuarias medianas y grandes que han tenido mayor capacidad de inversión.



(\*) Como porcentaje de la superficie total cosechada del área de enumeración.  
Fuente: Censo General Agropecuario 2000, MGAP-DICA

Mapa N° 1. Ubicación de los mejoramientos forrajeros (Año 2000)

Se puede deducir que este conjunto de cambios enmarcados en un escenario socio económico particular haya estimulado la demanda de asalariados en algunos roles específicos como los vinculados a los servicios de maquinaria agrícola, que se utilizaron para la realización de praderas y otros mejoramientos forrajeros.

En lo que refiere a los productores orientados a la cría vacuna, no se observan cambios trascendentes en sus establecimientos, manteniéndose los indicadores productivos que los han caracterizado, y que evidencian la baja performance de dichas explotaciones.

#### Agricultura extensiva

En los cereales y oleaginosos encontramos situaciones bien diferenciadas. La agricultura extensiva de secano, también tiene su origen en los primeros tiempos de la colonia sobre la Banda Oriental, sobre todo en el suroeste del país y en los alrededores de Montevideo.

Durante la mayor parte del siglo XIX y prácticamente todo el siglo XX, el protagonista en estos cultivos ha sido el trigo, y en su entorno y complementariamente se desarrollaron el resto de los cultivos cerealeros. En efecto, hasta la década del 90 el trigo ocupó una porción destacada de la superficie agrícola, y luego aparece la cebada cervecera como el otro cultivo invierno – primaveral de importancia, mientras que en los cultivos de verano destaca el maíz, acompañado por el girasol y el sorgo, y en la actualidad una importante área de soja.

También en estos rubros las diferentes orientaciones y modelos socioeconómicos, así como los escenarios internacionales a lo largo de la historia determinan su evolución.

En cuanto a la inestabilidad de la agricultura, lo planteado por Alonso (1986) es claro en este sentido: “la agricultura ha tenido en lo que va del siglo ciclos de expansión y contracción, dependientes fundamentalmente del papel que le ha asignado el Estado, del nivel de protección que le ha acordado, del manejo que ha hecho de distintos instrumentos de política económica. Por otra parte, se constatan fuertes variaciones de un año a otro, derivadas de la aleatoriedad de las siembras y las cosechas en función de las características del clima, la incidencia de plagas, etc.

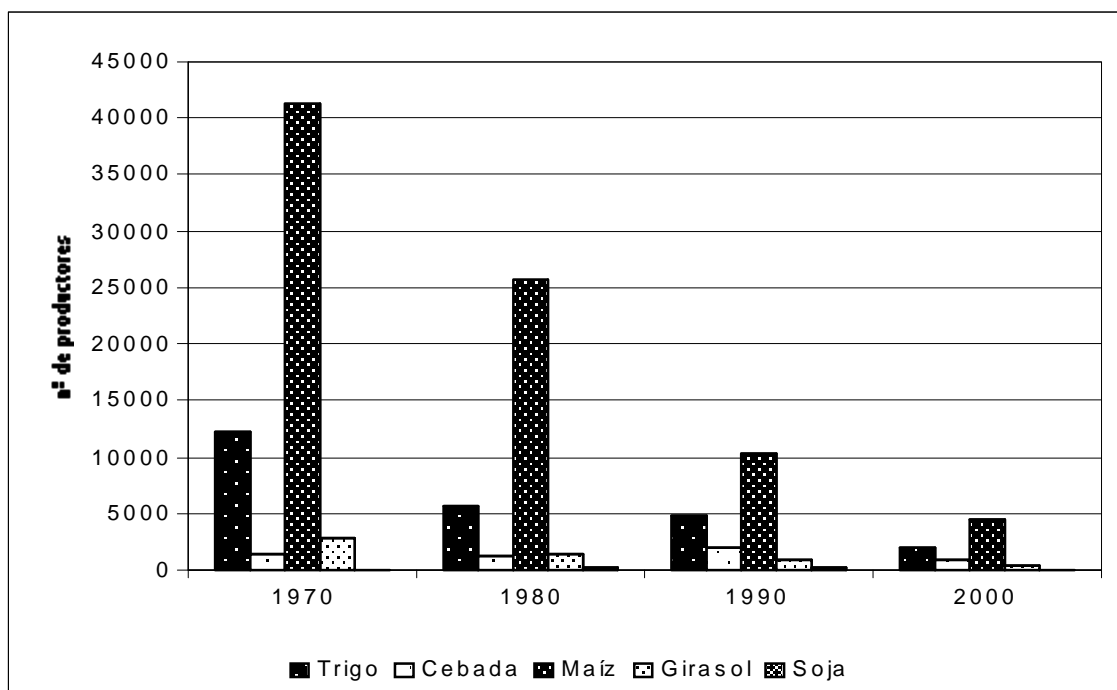
En efecto, la agricultura es en el Uruguay una actividad que se ha caracterizado por su alta aleatoriedad, dependiendo de factores climáticos y de política económica, lo que la convierte en una tarea esencialmente azarosa e inestable”.

Durante el desarrollo del modelo Batllista de principios de siglo y hasta mediados de la década del 50 el área agrícola experimentó una importante expansión, llegando al final del período mencionado a ocupar más de un millón y medio de hectáreas, cifra récord que nunca más sería alcanzada.

Las diversas medidas neoliberales implementadas a partir de los 70 comienza a exponer gradualmente a los productores agrícolas a la competencia de los mercados internacionales (recuérdese que Argentina es uno de los principales productores mundiales de cereales), Sin embargo, en las décadas siguientes el cultivo de trigo continuó teniendo niveles de protección interesantes por parte de las políticas de estado que permitieron una presencia importante del rubro sobre todo en establecimientos del litoral oeste del país, hacia donde se fue desplazando el cultivo, región con mejores condiciones para su explotación que las ya esquilmas tierras del sur. Comienzan a predominar productores empresariales de una mayor escala económica que los que se habían caracterizado en estos rubros, que son los que tienen capacidad para incorporar los cambios técnicos y elevar la productividad.

En los años 90 se eliminaron definitivamente los mecanismos de protección mencionados, y el país comenzó el proceso de integración regional en el MERCOSUR, lo que trajo aparejado que la producción de granos de Uruguay se enfrentara a la importante competencia de la producción argentina, uno de las más importantes a nivel mundial. De esta manera en treinta años se vio reducida en forma considerable el área sembrada y el número de productores dedicados a estos rubros, ya que la competitividad de muchos de ellos se vio fuertemente cuestionada (Gráfico N° 6). En efecto, el proceso concentrador de la agricultura resulta notable en el período considerado, siendo los productores que siembran las mayores superficies los que continúan en la actividad.

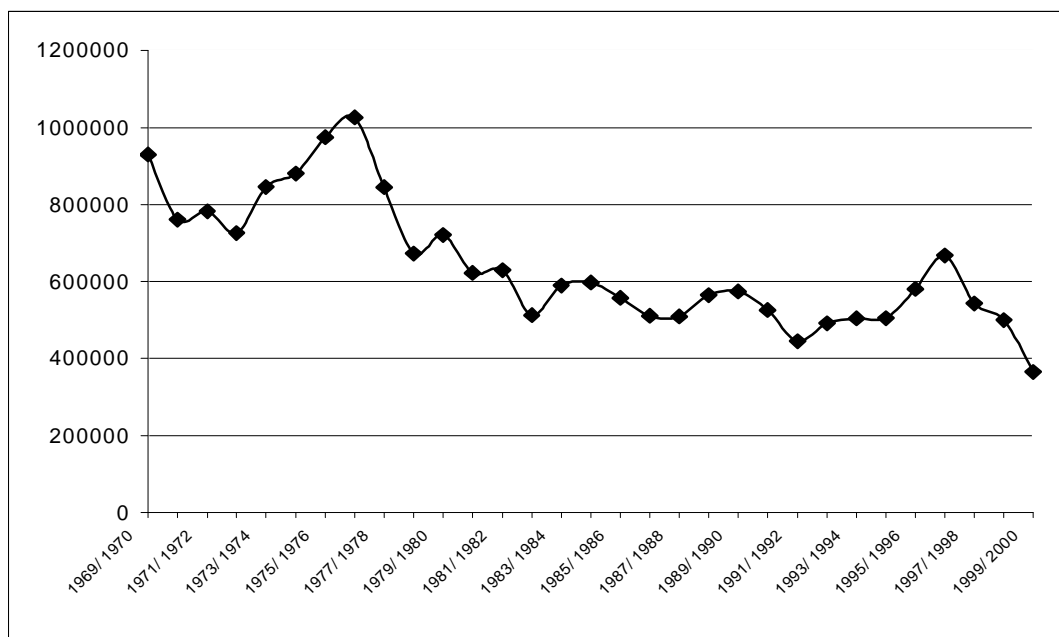
Gráfico N° 6. Evolución del número de productores con cultivos agrícolas de secano (1970 -2000)



Fuente: Elaborado en base a Censos Agropecuarios 1970, 1980, 1990 y 2000. DIEA – MGAP.

La evolución registrada en los cultivos cerealeros de secano en las últimas tres décadas se observa los gráficos siguientes, en la que se evidencia la importante disminución en el área total sembrada (Gráfico N° 7) y la evolución de los distintos cultivos (Gráfico N° 8).

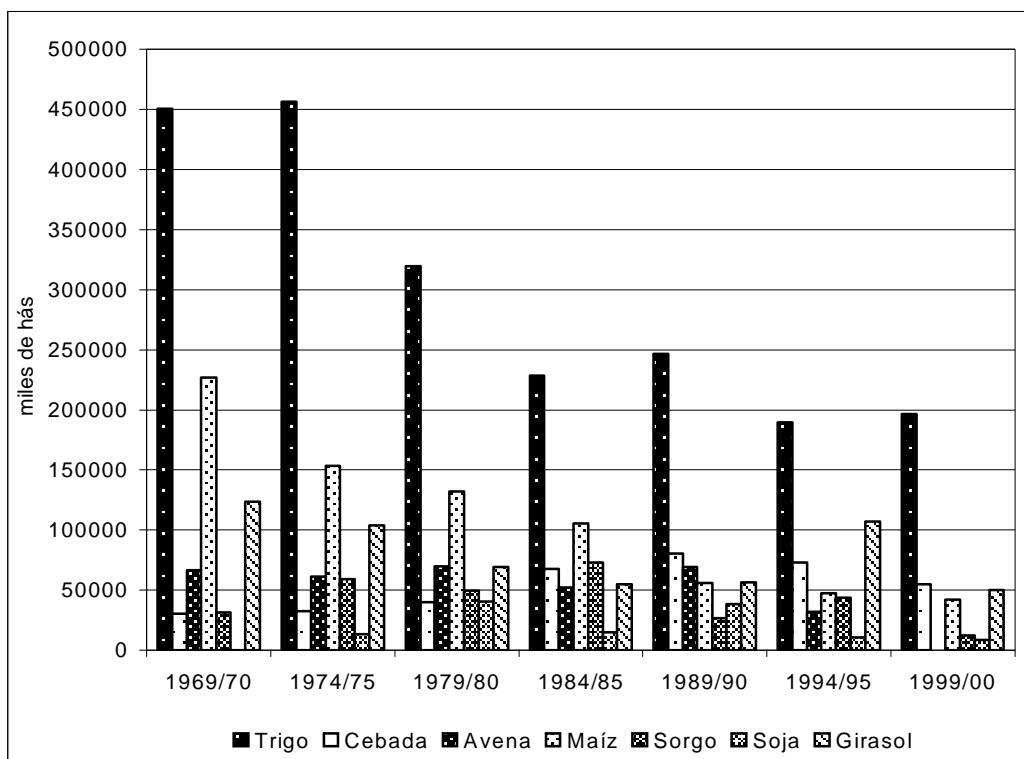
Gráfico N° 7.  
Evolución de superficie agrícola (1970 – 2000)



Nota: Se incluye la superficie de trigo, cebada cervecera, avena, maíz, sorgo, soja y girasol. Fuente: OPYPA – MGAP.

Gráfico N° 8.

Evolución de la superficie de los principales cultivos agrícolas de secano (1970 – 2000)



Fuente: Elaborado en base a OPYPA – MGAP.

Como se observa es claro el retroceso que se experimenta en el área cerealera de secano, aunque se hace más evidente en cultivos otrora importantes como el trigo y el maíz. En el caso de la cebada, en cambio, se evidencia un crecimiento en el área por lo menos hasta la década del 90, registrándose la máxima superficie sembrada en la zafra 1996/97 con 146.100 hectáreas. Esta constatación se condice con lo afirmado anteriormente, en relación al impulso que toma un cultivo como la cebada, que crece en el marco de la promoción de un complejo agroindustrial exportador que utiliza la modalidad de contratos de la industria con el productor para la realización del cultivo.

Por supuesto que esta evolución regresiva impactó directamente en los asalariados del sector que vieron reducidas sus fuentes de trabajo. En este marco que se esboza sintéticamente, debemos referirnos a los principales cambios técnicos producidos y que afectaron el trabajo asalariado.

Un cambio fundamental que consolida a partir de la mitad del siglo XX es la mecanización del cultivo. En este período se incrementan notablemente el número de tractores (Cuadro N° 5) y también se mecaniza la cosecha, con el consiguiente aumento en el uso de cosechadoras autopropulsadas que dejan obsoletos algunos roles asalariados vinculados al laboreo, la trilla y la cosecha, cambio drástico que implicó la pérdida de empleos y la especialización de otros.



Cuadro N° 5.

Evolución del número y la potencia de los tractores (1970 – 2000)

Potencia	1970	1980	1990	2000
Hasta 25 HP	9649	5083	3589	2262
25 a 50 HP	12514	13860	11305	10137
	7414 <sup>11</sup>			
50 a 85 HP		11596	13349	14959
Más de 85 HP		2339	5315	9107
TOTAL	22163	32878	33558	36465

Fuente: Elaborado en base a Censos Agropecuarios 1970, 1980, 1990 y 2000

Así también en los años 60 y 70 comienza a incrementarse el área agrícola fertilizada (Cuadro N° 6), innovación química que favoreció el aumento de los rendimientos, pero que no compensó la pérdida de empleos por la reducción constante que se produce desde esa época en el área sembrada y el número de establecimientos que se dedican a la agricultura extensiva.

Cuadro N° 6.

Evolución del área fertilizada como porcentaje del total en cada rubro seleccionado (1970-1990)

	1970	1980	1990
Área fertilizada total (hás)	1030471	1570708	1349407
Porcentaje del área total	6,4	9,8	8,5
Trigo	29,7	70,9	88,7
Cebada Cervecera		74,9	94,2
Maíz	7,6	30,5	46,4
Girasol		25,7	18,2

Fuente: Elaborado en base a Censos Agropecuarios 1970, 1980 y 1990.

A partir de los 70 se registran algunos fenómenos de reestructuración productiva que mantienen su importancia en la actualidad. Por una parte, la integración de la agricultura con la ganadería. Es decir, que los cultivos agrícolas de secano ya no se producen en predios especializados y en forma continua, sino que se articulan en un sistema agrícola – ganadero, que combina la producción de granos con la producción de pasturas para la alimentación animal. Esta modalidad genera beneficios tanto para la etapa de pasturas como en la de cultivos, lo que redundará positivamente en los rendimientos de ambos. En relación a este fenómeno, parece claro que el sistema se complejiza en esos establecimientos lo que seguramente requiere trabajadores cuyas actividades den cuenta de dicha complejidad.

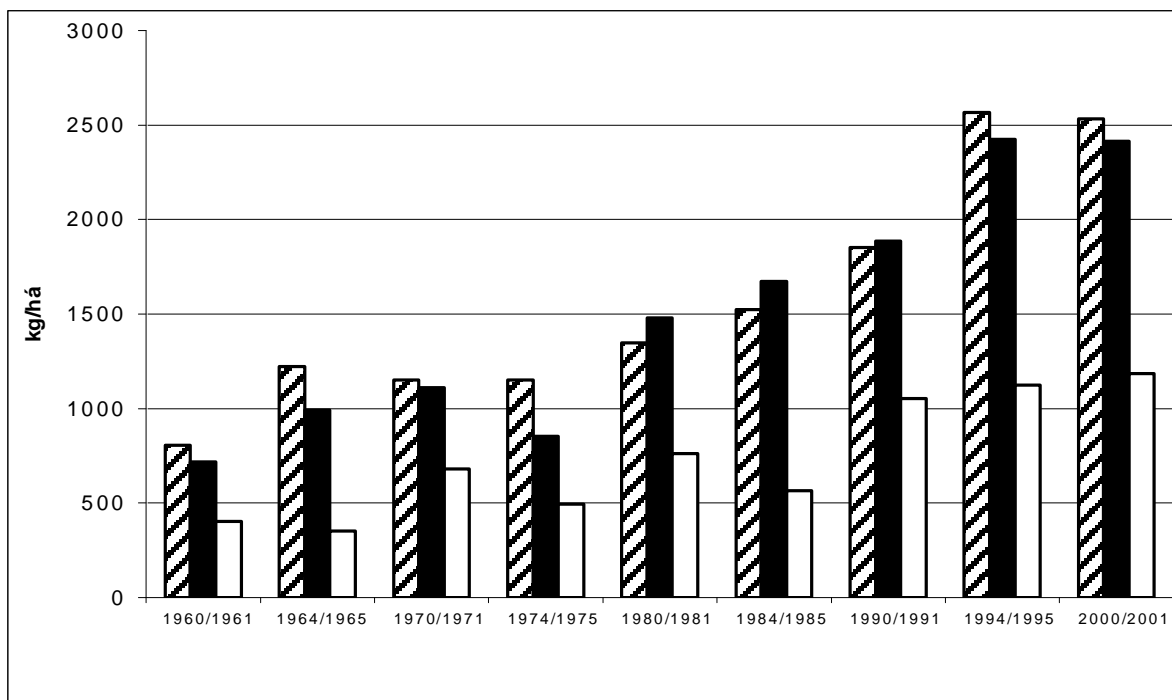
Es destacable también que cada vez más la producción agrícola se realiza en forma integrada, es decir que los productores siembran cultivos de invierno y verano alternadamente en el mismo establecimiento.

<sup>11</sup> En el Censo Agropecuario 1970 se contabilizan los tractores de 50 a 65 HP y los de más de 65 HP.

En la década de los 90 se consolida entre los productores de cereales y oleaginosos el cultivo con la modalidad de siembra directa o labranza cero<sup>12</sup>, que en la zafra 2002/2003 ocupó más del 30 % de la superficie con agricultura. Esta propuesta tecnológica implica un grado de conocimiento en lo que refiere al manejo de los cultivos y de los equipos agrícolas, que ha requerido personal capacitado para implementarla.

Como se ejemplifica en el Gráfico N° 9 con el trigo, la cebada y el girasol, el conjunto de cambios técnicos implementados en la agricultura de secano ha apuntado al incremento de la productividad que se expresa en un importante crecimiento de los rendimientos por hectárea de todos los cultivos.

Gráfico N° 9. Evolución de rendimientos en tres cultivos seleccionados



Fuente: Elaborado en base a OPYPA – MGAP.

Pero por otra parte, se observa también que crecientemente los cultivos se realizan a través de la modalidad de medianería<sup>13</sup>. Se consolida así un sector de empresas que se dedican exclusivamente a la siembra de cultivos y cuyos activos más importantes lo constituye la maquinaria agrícola utilizada para la realización de los cultivos. Es posible pensar que desde estas empresas se ha demandado fuertemente mano de obra especializada en el trabajo agrícola. Pero también es seguro que se restringió a algunas áreas específicas del litoral oeste, y que tampoco compensa la reducción del empleo ya señalada.

En el censo Agropecuario 2000 se registran unos 10661 asalariados permanentes en los predios con cultivos cerealeros de secano, y unos 1251 asalariados permanentes en los

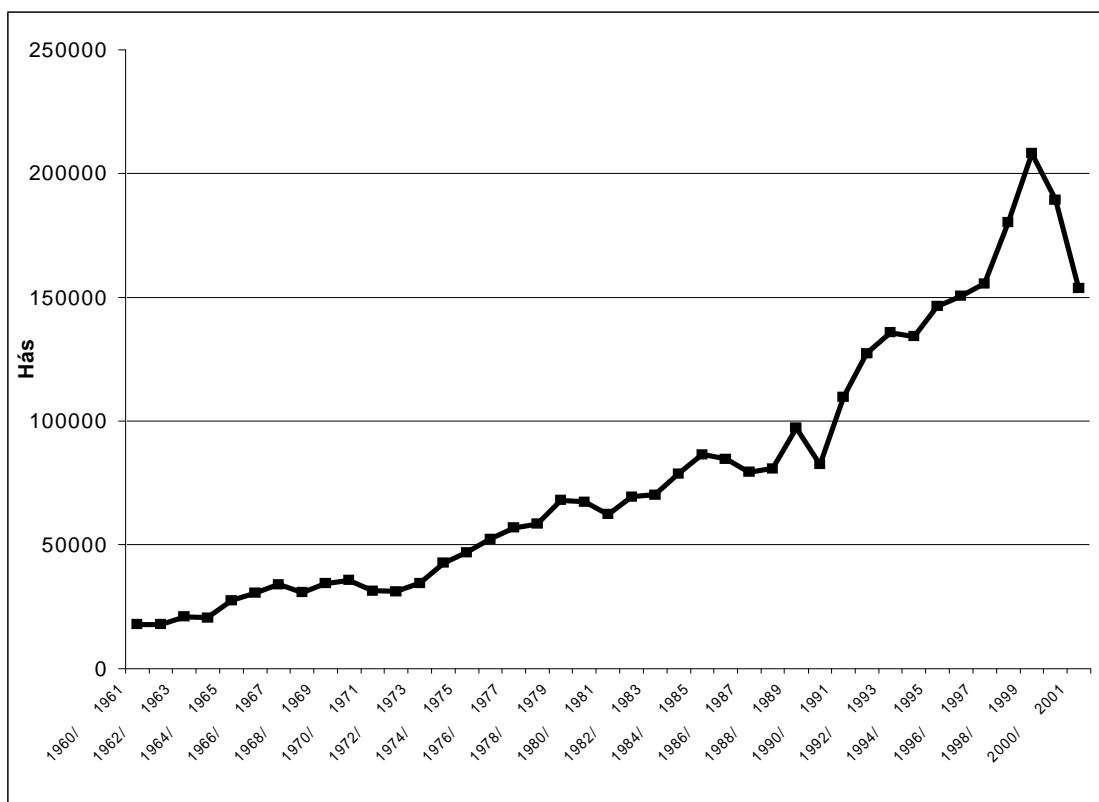
<sup>12</sup> Es la siembra que se realiza sin roturar la tierra.

<sup>13</sup> Se refiere a la modalidad por la cual el productor agrícola realiza el cultivo en la tierra de otro productor y le paga con un porcentaje de su cosecha.

predios que tienen estos cultivos como rubro principal. Además se registraron más de 328 mil jornales zafrales contratados, lo que da un promedio de 43 jornales por explotación y por año para todos los predios con cultivos cerealeros y oleaginosos. En los predios con estos rubros como principal ingreso, se contratan más de 100 mil jornales zafrales, lo que promedia unos 93 jornales por explotación y por año.

El caso particular de la agricultura cerealera lo representa el arroz, el principal cultivo extensivo regado en Uruguay. La producción arrocerca comienza en las primeras décadas del siglo XX, con una importante expansión en la cuenca de la Laguna Merín, zona que por las características de sus recursos y su topografía resulta muy apta para dicho cultivo. Más tardíamente se incorporan productores de arroz en las zonas norte y centro del país. Como se observa en el Gráfico N° 10 en las últimas tres décadas la expansión del cultivo es notable.

Gráfico N° 10. Evolución del área sembrada de arroz (1960 – 2001)



Fuente: Elaborado en base a OPYPA – MGAP.

Rápidamente se alcanza el autoabastecimiento del grano y comienza a volcarse al mercado internacional en volúmenes crecientes. Esto le imprime una característica particular al sector arrocerca, que precozmente se vincula a los mercados mundiales.

Así también se debe destacar la fuerte integración vertical que presenta este cultivo en un complejo agroindustrial en la cual los molinos han jugado un papel central en el desarrollo del rubro, y el papel que ha jugado el Estado en cuanto a políticas de promoción y su participación en instituciones de investigación agrícola.

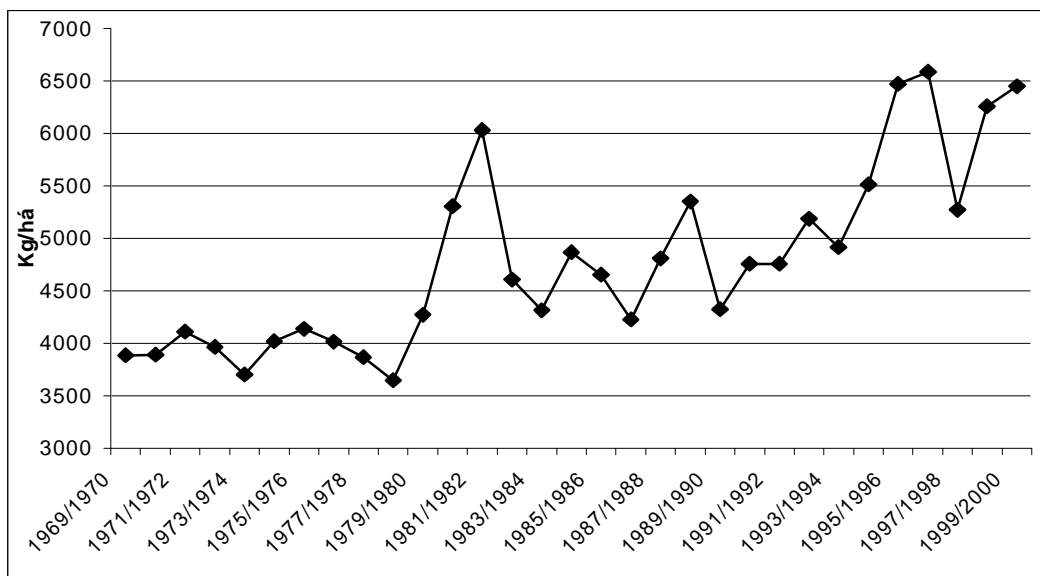
En lo que refiere a la fase agraria, esta producción se caracteriza por presentar un número reducido de productores que en su gran mayoría son empresarios capitalistas con una escala económica relativamente grande, ya que el sistema de producción arrocerca necesita de importantes inversiones.

En las últimas cinco zafras el número de productores ha descendido desde un máximo de 732 en 1998/99, hasta 465 productores en 2002/03 (MGAP – OPYPA, 2002). Seguramente ha jugado un papel importante en esta evolución el cambio de política monetaria registrado en Brasil (nuestro principal comprador del grano), que deterioró los precios y por lo tanto comprometió la ecuación económica de este sector.

Durante muchas décadas el cultivo es un fuerte demandante de mano de obra en un proceso de producción que por mucho tiempo se caracteriza por la realización de varias tareas manuales en las etapas de preparación de tierras, riego, y en la cosecha del grano.

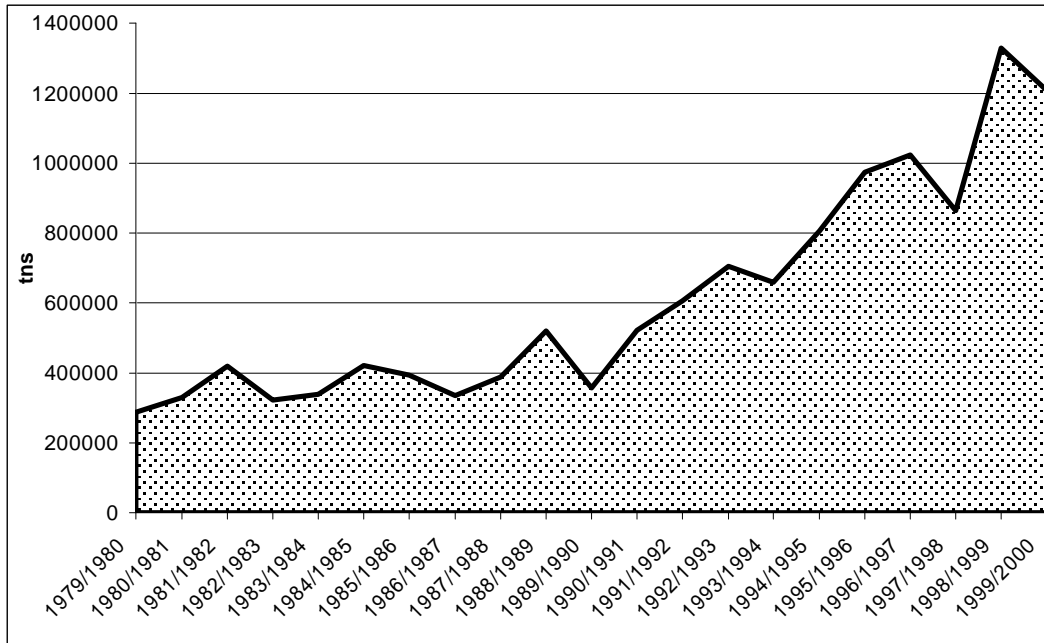
Pero como en el resto de la agricultura, los procesos de modernización impulsados por la “Revolución Verde” han llevado al incremento en el uso de maquinaria en los procesos del cultivo, así como el de fertilizantes y demás agroquímicos, al igual que lo sucedido en el resto de la agricultura cerealera. Complementariamente se incorporan variedades que aumentan el potencial físico de producción y se desarrollan propuestas tecnológicas que apuntan a optimizar el manejo en lo que respecta a la preparación de los suelos, época de siembra, ciclo de rotaciones y manejo del agua para riego, entre otros aspectos. Todos estos factores son los que conllevan a incrementos importantes en la productividad (Gráfico N° 11). Si a este fenómeno le sumamos el impulso que recibe el rubro a través de las políticas de promoción de rubros no tradicionales en los inicios de los 70, se explica la importante expansión de la superficie cultivada, así como de los volúmenes producidos y exportados (Gráficos N° 12 y 13).

Gráfico N° 11. Evolución del rendimiento en el arroz (1970 – 2000)



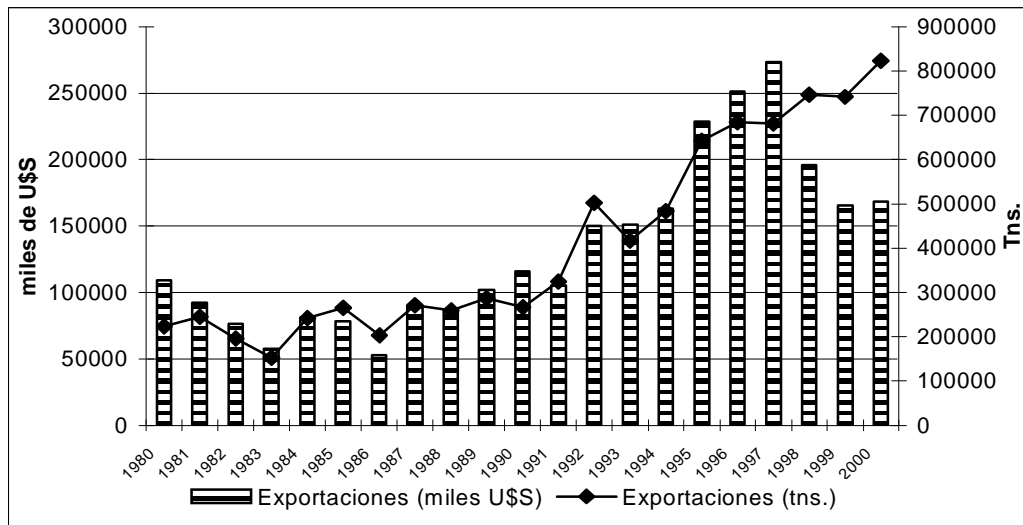
Fuente: Elaborado en base a MGAP – OPYPA.

Gráfico N° 12. Producción total de arroz (1980 – 2000)



Fuente: Elaborado en base a BCU.

Gráfico N° 13. Exportaciones de arroz (1980 – 2000)



Fuente: Elaborado en base a BCU.

En cuanto al sendero tecnológico seguido por el cultivo, Scarlato (1993) señala que "...el cultivo de arroz se ha destacado por su dinamismo tecnológico, hecho que se manifiesta en los rendimientos físicos obtenidos y en la calidad del producto.

Históricamente, los rendimientos obtenidos en el cultivo de arroz en el país son de los más altos en la comparación internacional; además, especialmente entre mediados de la década del sesenta y mediados de los ochenta, muestran un crecimiento relevante. El tipo de arroz

uruguayo corresponde – desde un veloz cambio de variedades a principios de los setenta – a granos tipo patna de alta calidad. Esta performance se explica por la notable adaptación inicial del modelo tecnológico introducido desde el exterior (EUA) a las condiciones ecológicas de las zonas arroceras del país, y a los esfuerzos posteriores en adaptación y mejoramiento de dicho modelo. La relativa homogeneidad de los cultivadores, su reducido número y concentración geográfica, su fuerte vinculación con un sector molinero interesado en asegurarse volúmenes crecientes de producto de calidad alta y homogénea, y la articulación entre las instancias de investigación del sector público y del sector privado, están en la base del sostenido dinamismo posterior”.

En el Censo Agropecuario 2000 se registraron 4297 asalariados permanentes y más de 100 mil jornales zafrales contratados en los predios con arroz, mientras que 2517 de los permanentes y casi 68 mil jornales zafrales se contrataron en los establecimientos que tienen a este cultivo como el principal ingreso.

En el marco del dinamismo tecnológico descrito es que la disminución en el empleo de asalariados producto del proceso de modernización mencionado anteriormente, se vio neutralizado en gran parte por dicha expansión. Así también la capacitación de dichos trabajadores se hace esencial para el manejo del equipamiento agrícola y los nuevos criterios de manejo, aunque las acciones concretas en este sentido por parte de empresarios e instituciones públicas y privadas no parecen tener el énfasis necesario.

## Lechería

El complejo lácteo ha tenido una evolución marcada por algunos hitos fundamentales que cabe reseñar brevemente. Inicialmente se basó en una producción orientada a satisfacer el mercado de Montevideo, y en función de ellos se orientaron las políticas públicas, que en los años 30 crearon la principal empresa lechera del país, CONAPROLE. Este crecimiento se fundamentó en el crecimiento de la población trabajadora urbana, que además impactó en toda la producción de alimentos.

En este período, conocido como la primera expansión de la lechería, ésta no se da por incrementos en la productividad, sino que se basa en el aumento de productores y la superficie destinada a la lechería. La necesidad de leche fluida para la población es clave para el fortalecimiento de la infraestructura industrial de captación de leche, sobre todo en la cuenca próxima a Montevideo. Este es un momento determinante en la conformación del complejo lácteo, que rápidamente desarrolló un sector agroindustrial de carácter cooperativo y fuertemente articulado en sus diferentes fases. Como consecuencia en pocos años se produce una importante expansión del rubro en lo que tiene que ver con número de productores, volúmenes producidos y remitidos a planta industrial.

A partir de los años 60 y 70 es que el crecimiento del complejo lechero se hace aún más notable, asentado sobre un intenso proceso de cambio técnico y de una fuerte orientación exportadora (Cuadros Nº 7 y 8), apoyados en políticas de promoción desde el estado, en un marco de liberalización económica que sin embargo mantuvo algunos mecanismos de intervención como la fijación del precio de la leche para consumo interno (precio que se mantiene actualmente). En este período comienza la segunda expansión de la lechería.

Cuadro N° 7. Producción anual de leche y remisión a las plantas industrializadoras

	<b>Producción (mill It)</b>	<b>Remisión (mill It)</b>	<b>Remisión/Producción (%)</b>
1954-57	635	204	32
1960-62	690	238	34
1968-70	714	225	31
1973-75	723	276	38
1976	742	347	46
1980	790	470	59
1985	894	595	67
1990	937	707	75
1995	1217	953	78
1996	1263	996	78
1997	1299	1027	79
1998	1424	1138	79
1999	1434	1152	80
2000	1341	1034	77

Fuente: Adaptado de Hernández, A. 2001.

Cuadro N° 8. Monto total anual de las exportaciones de lácteos

<b>Período</b>	<b>Monto anual (miles de U\$S)</b>
1942-45	236
1946-50	484
1951-55	351
1956-60	448
1961-65	1070
1966-70	1580
1971-73	1400
1974-76	2660
1977-79	8320
1980-82	25500
1983-85	32300
1986-88	42800
1989-91	69500
1992-94	90400
1995-96	134400
1997-98	163400
1999	157885
2000	142100

Fuente: Adaptado de Hernández, A. 2001. En base a BROU y LATU.

Estos dos períodos de expansión mencionados tienen su correspondencia con formas de producción características y con propuestas de cambio técnico concretas. Durante la primera expansión, que comienza en las primeras décadas del siglo y se extiende hasta los años 60 y 70, en la mayoría de los establecimientos lecheros se produce en base a un sistema pastoril basado en campo natural (caracterizado por la baja producción de pasto y la marcada estacionalidad) y una utilización importante de concentrados y suplementos en la dieta animal. Este sistema de producción redundaba en bajas performances productivas y reproductivas del rodeo lechero. El ordeño era manual, y se trabajaba con altos costos, sobre todo en lo que se refiere a la alimentación animal.

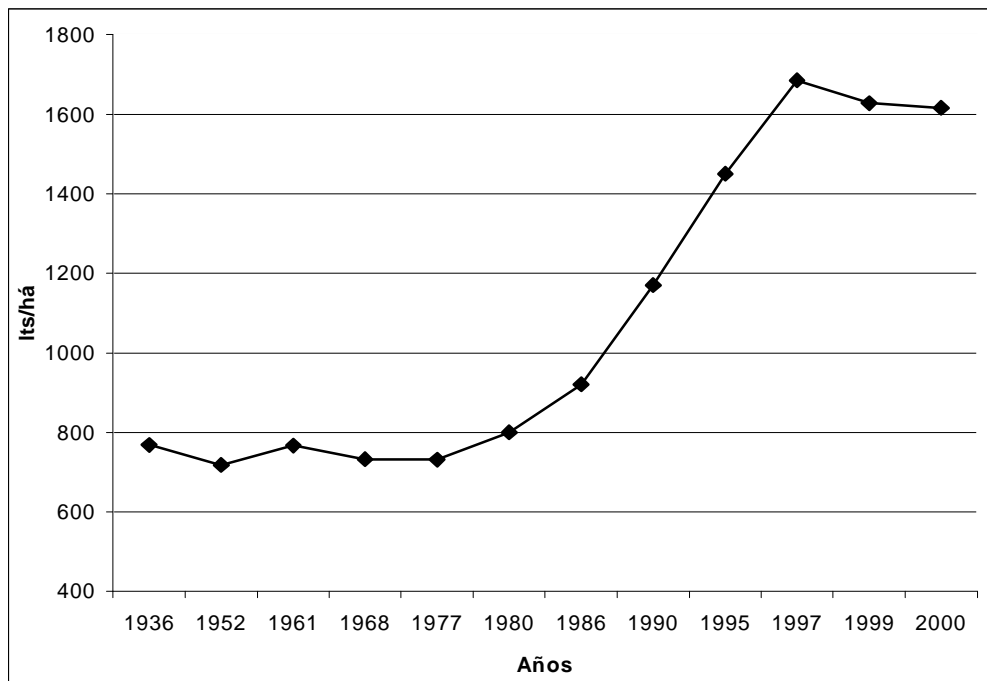
A partir de los años 70, con la introducción del paquete tecnológico consistente en la implantación de pasturas plurianuales originario de Nueva Zelanda, y que no tuvo el resultado esperado en la ganadería de carne vacuna, comenzó un nuevo desarrollo del rubro lechero,

con importantes incrementos en la producción y un sistema basado en pasturas con aportes de suplementos en momentos estratégicos. También se incorporaron a los establecimientos innovaciones mecánicas como la ordeñadora eléctrica y el tanque de frío.

Esta serie de cambios provocaron un importante aumento en la productividad de la lechería, y especialmente en la productividad del trabajo.

Como se observa en el Gráfico N° 14, la producción de leche por hectárea, que se mantiene estable hasta fines de la década del 60, registra un importante crecimiento a partir de la década del 70.

Gráfico N° 14. Evolución de los rendimientos de producción de leche



Fuente: Elaboración propia en base a Hernández, A. 2001 y MGAP – OPYPA.

Para entender como se expresa el cambio técnico en indicadores productivos de la lechería, en el Cuadro N° 9 se presenta una evolución de algunos de dichos indicadores en las dos últimas décadas, registrados para la Cuenca Sur (Montevideo, Canelones, San José, Florida y Colonia).



Cuadro N° 9. Evolución de algunos indicadores de la producción lechera.

Indicadores	1986/87	1996/97
<b>Número de explotaciones</b>	<b>3144</b>	<b>2396</b>
De menos de 200 há ( % del total)	86	77
De más de 2500 há ( % del total)	0,02	0,6
Superficie lechera promedio ( há )	125	138
<b>Alimentación:</b>		
Praderas plurianuales ( % )	27	32
Forrajeras anuales ( % )	5	10
Concentrados* ( g/l )	174	262
Voluminosos** ( g/l )	321	665
<b>Manejo:</b>		
Dotación ( unidades lecheras/há )	0,89	1,03
Vaca masa*** ( % )	58	60
Vacas en ordeño/vaca masa ( % )	52	64
<b>Productividad:</b>		
Mano de obra ( miles de litros/trabajador )	46	125
Tierra ( litros/há/año )	965	1685
Animal ( litros/vaca en ordeño/día )	11,3	13,3
Animal ( litros/vaca masa/año )	2045	3100
<b>Mecanización:</b>		
% de productores con ordeñadora mecánica	36	76
% de productores con tanque de frío	10	71

Fuente: Adaptado de MGAP – DIEA. Anuario Estadístico Agropecuario 1999.

\*Se refiere a raciones con contenido de nutrientes balanceados.

\*\*Se refiere básicamente a formas de conservación de forraje como heno y silo.

\*\*\*Vaca masa = vacas en ordeño + vacas secas<sup>14</sup> + vaquillonas entoradas<sup>15</sup>.

Como se puede apreciar, en la mayoría de los indicadores se evidencia el efecto del cambio técnico. En lo que refiere a la alimentación, se registra un leve aumento del área de praderas, pero que representa una superficie importante de la superficie total, y también la incorporación de otras alternativas alimenticias, como la incorporación de forrajeras anuales de alta producción, el mayor uso de heno, silo y concentrados.

Esta evolución en la nutrición animal impactó en una mayor capacidad de sostener rodeos lecheros más numerosos y productivos, lo que se evidencia en la mayor cantidad de animales por unidad de superficie y en más vacas en ordeño sobre el total de vaca masa, es decir que mayor cantidad de animales están produciendo leche.

En la productividad se destacan una mayor productividad individual y poblacional de los animales, que refleja también el mejor nivel nutritivo pero además una mejora genética en los rodeos.

Se suma a esto el aumento notable de la productividad de los trabajadores y de la tierra, y además la incorporación de equipos como la ordeñadora (innovación mecánica que multiplica

<sup>14</sup> Las vacas secas son aquellas vacas que han terminado un período de lactancia (no están siendo ordeñadas), y generalmente se encuentran en el último tercio de la gestación, por lo que su sistema productor de leche se debe recomponer para la próxima lactancia.

<sup>15</sup> Las vaquillonas entoradas son las hembras jóvenes del rodeo lechero que se intentan preñar por primera vez.

la eficiencia de los operarios) y el tanque de frío, para la conservación de la calidad de la leche.

Parece claro que estos cambios han generado una leve disminución en la demanda de mano de obra, y que provocaron mayor demanda en calificación, además de que se modificó la organización del trabajo en los establecimientos.

Pero se debe puntualizar que el trabajo en la lechería tiene un importante componente de mano de obra familiar, que a pesar de su reducción en las últimas décadas, sigue siendo el sector más importante en este rubro. Por lo tanto es en este sector social donde se aprecia más claramente la disminución. El trabajo asalariado puede haberse visto incrementado sobre todo en los predios capitalistas que aumentan su participación en la producción, registrándose en el 2000 una importante cantidad de jornales zafrales (Cuadro N° 10).

Cuadro N° 10. Cuantificación del empleo rural en la lechería

	Trabajadores permanentes		Número de jornales zafrales contratados
	Remunerados	No remunerados	
1990*	9457	15600	112710
2000	9551	14834	

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Agropecuarios 1990 y 2000. MGAP – DIEA.

\*Información estimada.

En este sentido, es evidente que la otra cara del cambio técnico en la lechería es que tuvo un importante efecto diferenciador, tomando en cuenta la importante presencia de pequeños productores de tipo familiar en este rubro, que vieron dificultadas sus posibilidades de acceder al cambio técnico propuesto.

Contrariamente a este fenómeno, se desarrolló un sector de empresarios de mayor escala económica que, a pesar de ser un porcentaje minoritario de productores, actualmente son los que producen la mayor parte de la leche, concentran la mayor proporción de ganado y superficie, y los que remiten los mayores volúmenes del producto a las plantas industriales. De esta forma se puede decir que se han afirmado las empresas capitalistas, y conjuntamente se han afianzado las relaciones salariales de producción (Cuadro N° 11).

Cuadro N° 11. Características de las explotaciones con vacunos de leche como principal fuente de ingreso, según número de vacas masa

Vaca masa (cabezas)	N° explotaciones	Superficie total (há)	Vaca masa (cabezas)	Producción de leche (mill lt)	Remisión a plantas	
					N° explotaciones	Leche (mill lt)
<b>Total</b>	<b>6037</b>	<b>1009816</b>	<b>419509</b>	<b>1258581</b>	<b>3267</b>	<b>1084100</b>
Menos de 10	793	26932	4373	9786	86	1827
De 10 a 49	3026	191260	77586	179555	1359	102173
De 50 a 199	1742	357957	163506	490779	1368	421436
De 200 a 999	464	393615	156166	515460	442	495663
Más de 1000	12	40052	17878	63001	12	63001
<b>Total Nacional*</b>	<b>6548</b>	<b>1234780</b>	<b>444066</b>	<b>1311353</b>	<b>3453</b>	<b>1125717</b>

Fuente: Tomado del Censo General Agropecuario 2000. MGAP – DIEA.

\*Incluye la información de todas las explotaciones con vacunos de leche.

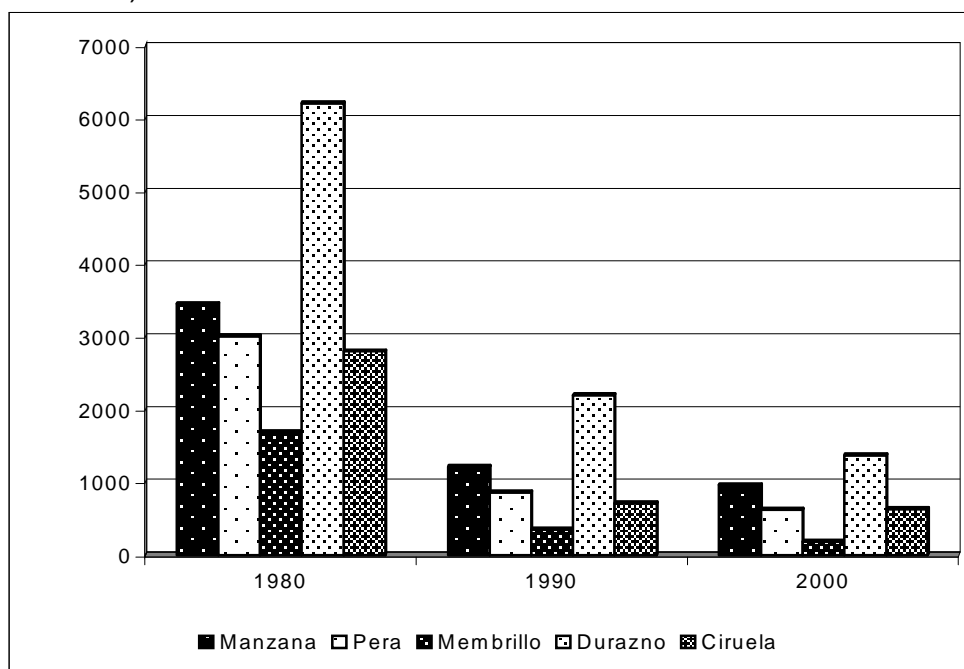
## La fruticultura y la vitivinicultura

Estos rubros han presentado una evolución y dinamismo particular en la agricultura uruguaya de las últimas tres décadas. En efecto, son rubros que siempre estuvieron vinculados al consumo interno, y que se vieron fortalecidos en la primera mitad del siglo XX, cuando la población trabajadora crecía en Montevideo, y demandaba estos productos alimenticios.

Los productores son en su mayoría de carácter familiar, ubicados en predios pequeños y concentrados sobre todo en la zona sur del país. Pero el cambio hacia los modelos aperturistas de los 70 impactó fuertemente sobre estos sectores, ya que las políticas comerciales se dirigieron a reducir drásticamente las barreras arancelarias que protegían a la producción nacional. En este sentido, la mayor parte de los productores familiares de los sectores frutícolas y vitícolas vio fuertemente cuestionada su viabilidad, por lo que en menos de 30 años se redujeron drásticamente en número.

Para el caso de los productores de frutales de hoja caduca, en el Gráfico N° 15 se presenta la evolución de las explotaciones con los cinco principales cultivos.

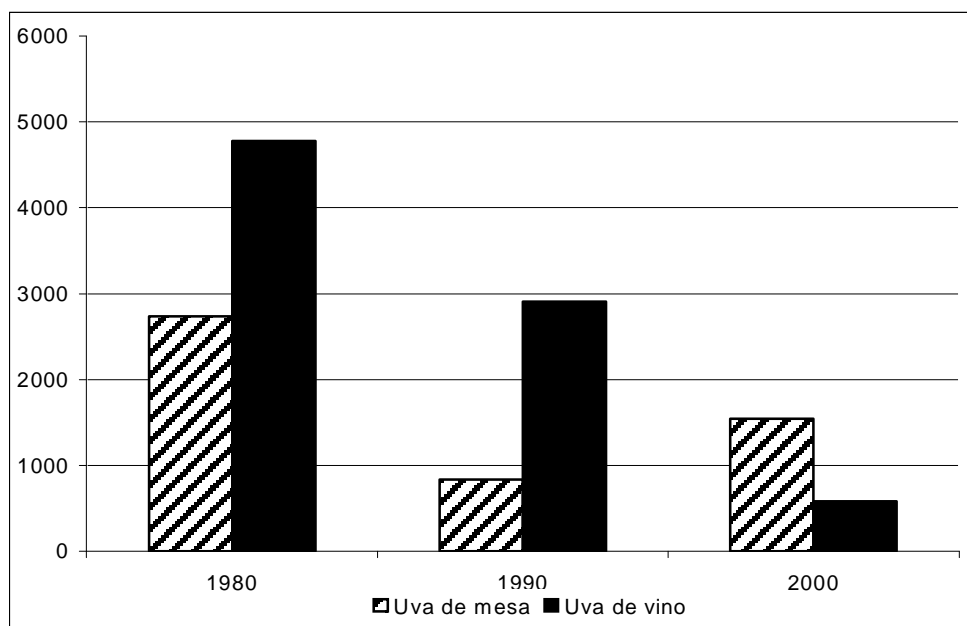
Gráfico N° 15. Evolución del número de explotaciones con los principales frutales de hoja caduca (1980 – 2000)



Fuente: Elaboración propia en base a Censos Agropecuarios 1980, 1990 y 2000. MGAP – DIEA.

Como se observa la reducción es muy importante en todos los cultivos, y algo similar sucede para la viticultura (Gráfico N° 16).

Gráfico N° 16. Evolución del número de explotaciones con viñedos (1980 – 2000)



Fuente: Elaboración propia en base a Censos Agropecuarios 1980, 1990 y 2000. MGAP – DIEA.

De esta manera es que se consolida en los sectores frutivícolas, un sector empresarial con alta capacidad de inversión, con la cual comienzan a procesar una serie de cambios técnicos que impactan sobre los asalariados.

Ambos sectores, que al inicio del proceso de integración regional de nuestro país en el MERCOSUR, eran muy cuestionados en su viabilidad, comenzaron un proceso de reconversión con impulso desde organismos específicos del Estado.

Dicha reconversión consistió principalmente en la adopción de nuevas variedades en los cultivos principales, como son la manzana, durazno y pera en la fruticultura de hoja caduca, y nuevas cepas de vid de alta calidad enológica que comenzaron a sustituir a los viñedos plantados hace ya varias décadas. Las nuevas variedades, que presentaban mayores rendimientos y una calidad acorde a lo que se demandaba desde los mercados, incluyó también un paquete tecnológico que fue incorporado en forma diferencial por las diferentes empresas de estos rubros, debido a la importante inversión que implican.

En el sistema del establecimiento frutícola se incorporan entonces, en mayor o menor intensidad según los establecimientos, una serie de innovaciones entre las que se destacan:

Mecánicas:

- q Atomizadoras
- q Bins y autoelevadores
- q Riego por goteo
- q Tijeras neumáticas
- q Fertilizadora centrífuga

Químicas:

## q Herbicidas

### Biológicas:

- q Variedades spur

### Agronómicas:

- q Poda y conducción
- q Racionalización en tratamientos
- q Raleo de frutos (manual)
- q Aumento en densidad de plantación

(Tomado de Chiappe, M.; Piñeiro, D. 1994).

En estas innovaciones se destacan la incorporación de atomizadoras a los predios, para la aplicación de productos sanitarios, lo que trajo aparejado una disminución en la utilización de mano de obra. Esta máquina permite trabajar con una sola persona y además la labor se hace en mucho menos tiempo que con los equipos utilizados anteriormente lo que también redundó en una mayor cantidad de superficie trabajada por unidad de tiempo y por trabajador. Otro equipo que se incorpora en los establecimientos es el empleo de bins (cajones cosecheros de 500 kg.), en sustitución de los cajones comunes de 20 a 22 kg. Complementariamente se utilizan auto elevadores que permiten manipular los bins. También esta innovación es altamente ahorradora de mano de obra.

En lo que refiere a las innovaciones químicas, el uso de herbicidas es el más común, con lo cual también se reduce la necesidad de mano de obra para el control de malezas.

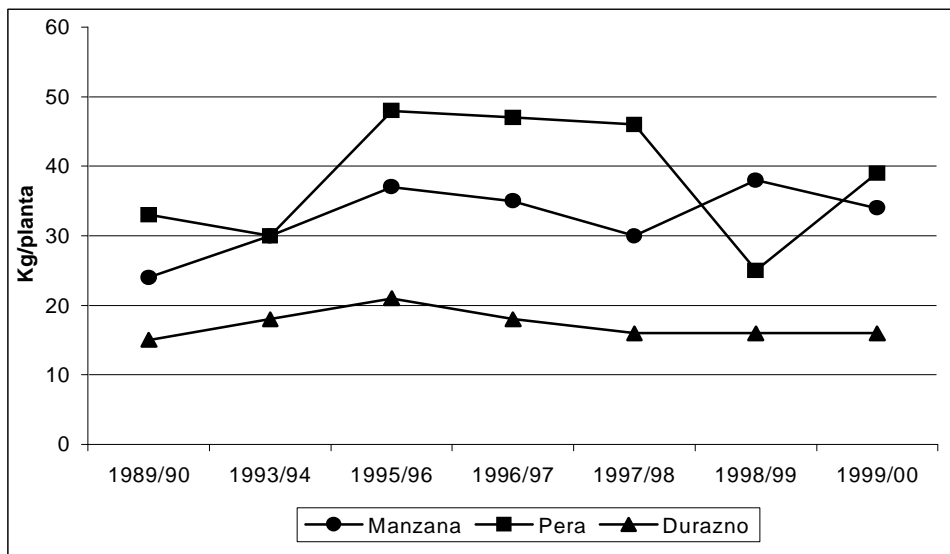
El empleo de nuevas variedades mencionada como innovación biológica, busca fundamentalmente aumentar la productividad del cultivo, y a su vez mejorar la calidad de los frutos. Pero complementariamente han permitido facilitar las prácticas de manejo, ya que permiten trabajar con plantas más compactas, la necesidad de podas se reduce y seguramente redundó en la disminución de la necesidad de mano de obra.

En función de estos cambios se observan como principales innovaciones agronómicas los cambios en los sistemas de poda y conducción de las plantas y el raleo manual.

En la poda y conducción se identifica que en un inicio han sido más demandantes de fuerza de trabajo, para la formación del árbol frutal, pero luego ese trabajo disminuye.

Como fue señalado, el paquete tecnológico tuvo un fuerte efecto diferenciador, por lo que los resultados a nivel de productividad física en la última década ha sido oscilante, a pesar de que se observa una tendencia creciente de rendimientos en manzana y pera (Gráfico N° 17). No se puede desconocer también que los factores climáticos juegan un papel importante en la determinación de los rendimientos.

Gráfico N° 17. Evolución de los rendimientos por planta en la última década



Fuente: Elaboración propia en base a MGAP – DIEA. Anuario Estadístico Agropecuario 1999 y Censo General Agropecuario 2000.

En los establecimientos con mayor dinamismo tecnológico, estas innovaciones concurren a generar mayores rendimientos de los cultivos, por lo que se requiere mayor mano de obra al momento de la cosecha.

También parece importante señalar que para la adopción de muchas de estos cambios resulta necesario el contar con trabajadores calificados en el uso de herramientas y equipos agrícolas, pero además en el manejo de criterios que le permitan decidir cuándo y como utilizar una innovación determinada.

En la vitivinicultura el proceso de reconversión implicó también una serie de cambios técnicos impulsados desde organismos públicos como el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), creado en 1987, y las organizaciones de productores.

La propuesta incluyó, en forma similar a lo que sucedió en la fruticultura de hoja caduca, una sustitución de los viñedos por variedades que levantarán dos factores limitantes. El primero consistía en la susceptibilidad a enfermedades, y la segunda la mejora de la calidad enológica de dicho cultivo. Este aspecto de la reconversión varietal se complementa con un sistema de conducción más adecuado y cambios en el manejo del laboreo y formas de fertilización.

Como fue señalado, esta serie de cambios constituyeron factores diferenciadores en cuanto a las posibilidades con que contaban los productores más pequeños para implementarlos.

En efecto, durante los últimos 25 años se registró una disminución del número de viñedos, sobre todo de aquellos de menos de 5 hectáreas, que históricamente han sido mayoritarios en el rubro (Cuadro N° 12)

Cuadro N° 12. Evolución del número viñedos según estrato de tamaño

Estrato de tamaño	Número de viñedos		
	1977	1989	1994
1 a 5 hás	5381	3827	3132
5 a 10 hás	393	456	292
10 a 50 hás	142	165	99
Más de 50 hás	7	12	7
Total	5923	4460	3530

Fuente: Elaboración propia en base a INAVI.

También es importante considerar la evolución que han tenido las bodegas de producción de vinos, que en general han sido propiedad de los productores. En su mayoría han sido pequeñas bodegas que permiten al productor resguardarse ante las oscilaciones de precios y no quedar atados a las grandes bodegas, con precios bajos y demoras en los pagos.

En los 80 y para inicios de los 90, el número de grandes bodegas comenzó a ser más importante, contando con una mayor capacidad de procesamiento y adecuadas a los cambios tecnológicos que se estaban procesando. Asimismo en este período las pequeñas bodegas disminuyen en más de un 50 % (Cuadro N° 13).

Cuadro N° 13. Evolución del número de bodegas según capacidad (lts/año)

Estratos lts/año	1978	1985	1992
0 - 50000	323	216	139
50000 - 100000	96	89	82
100000 - 250000	90	99	85
250000 - 500000	31	45	49
500000 - 1000000	8	16	25
Más de 1000000	9	12	13

Fuente: Hein, P.; Piñeiro, D.; Riella, A. 1993. En base a INAVI.

Retomando el análisis de la fase agrícola, es necesario puntualizar que los datos presentados sobre evolución de los viñedos corresponden a dos criterios diferentes.

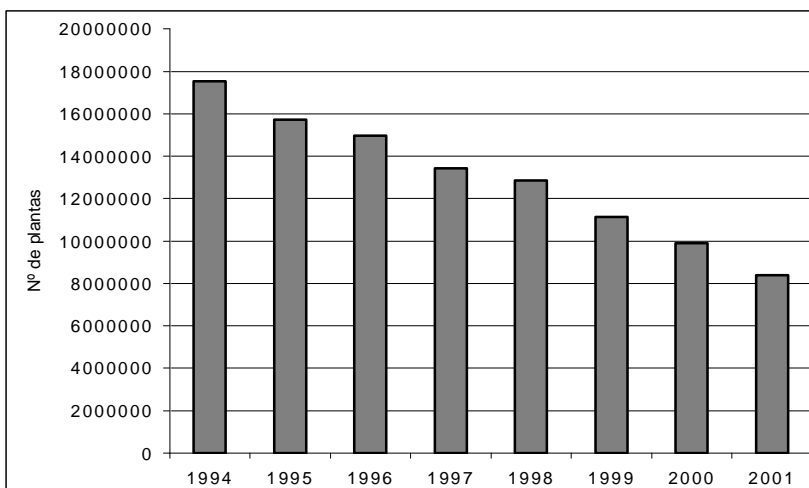
Por un lado se indica el número de viñedos instalados, información que recoge INAVI en sus censos y declaraciones juradas de cosecha.

Por otro lado se registran el número de explotaciones con viticultura. Este número es menor al de los viñedos, ya que muchos empresarios tienen más de un viñedo.

En cuanto a los resultados de la reconversión propuesta, se analiza primero la sustitución de variedades de uva. Esta reconversión implica la erradicación de variedades americanas y un grupo de híbridos (*vitis viníferas* x *vitis americanas*), que presentan una mala calidad enológica por variedades de *vitis viníferas* finas. Es un proceso iniciado en la década del 90, y que aún continúa, pautado por las nuevas condiciones establecidas por la integración regional y por la intención de mejorar la competitividad del rubro.

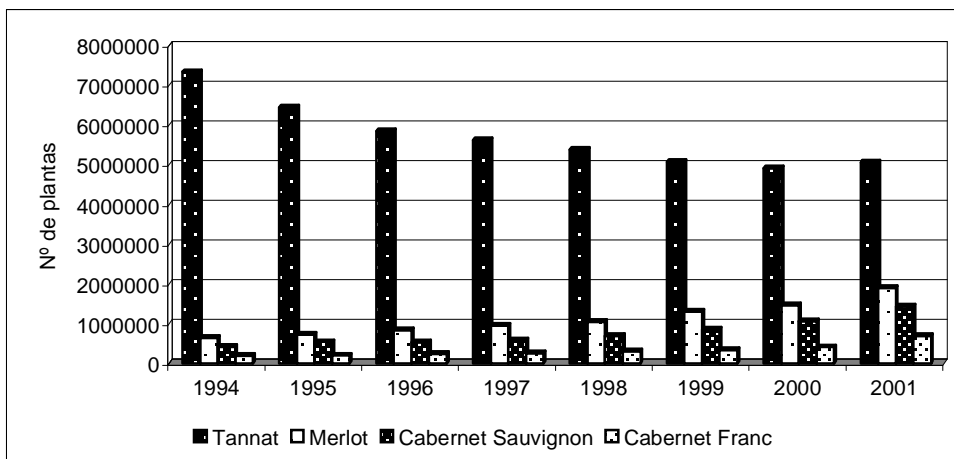
En el Gráfico N° 18 se observa la evolución del arranquio de las variedades de pobre calidad enológica, que ha sido constante en los últimos 8 años, y complementariamente en el Gráfico N° 19 se presenta la creciente incorporación de variedades viníferas finas. El caso particular en estas variedades lo representa la cepa Tannat, que hasta 1999 decrece, en forma importante. Esta evolución se debe a que esta variedad es originalmente la conocida como Harriague, que se produce en el país desde hace varias décadas. Por esta razón buena parte de los viñedos Harriague fueron erradicados por su antigüedad, aunque en el proceso de reconversión se incorporan nuevas plantaciones de Tannat, ya que tiene un alto potencial enológico y representa una variedad emblemática y característica de Uruguay. Si bien se presenta el caso de las variedades tintas para vino, lo sucedido con las uvas blancas presenta la misma tendencia. Cabe destacar que en la Declaración Jurada de Cosecha 2001 implementada por el INAVI, casi el 72 % de lo producido corresponde a uvas tintas, y algo más del 28 % a uvas blancas.

Gráfico N° 18. Evolución de la erradicación de cepas híbridas y variedades americanas (uvas tintas para vino)



Fuente: Elaboración propia en base a INAVI.

Gráfico N° 19. Evolución de la incorporación de cepas de vitis viníferas finas (uvas tintas para vino).



Fuente: Elaboración propia en base a INAVI.

Como se observa la tendencia es creciente al aumento de los viñedos reconvertidos, pero aún es importante la presencia de las vides más viejas y las variedades de baja calidad enológica.



En los sistemas de conducción también la reconversión ha sido parcial. En el Censo Vitícola 1994 se registra algo más de un 43 % de la superficie vitícola con los sistemas de conducción propuestos en la reconversión.

Como se señala al inicio de este punto, el plan de reconversión vitícola implica una serie de transformaciones en los sistemas de producción, que se atan fuertemente a un paquete de inversiones y a las condiciones socioeconómicas que se plantean para la producción vitícola y la comercialización del producto.

En este sentido, y en base a la investigación realizada por Echeverría (2003)<sup>16</sup>, se puede afirmar que un grupo de productores de mayor escala económica, más superficie de viñedos, han reestructurado sus sistemas de producción, con una integración vertical alta contando con sus propias bodegas, y son en definitiva los que han obtenido los mejores resultados económicos y las posiciones más competitivas en el sector.

En el otro extremo, encontramos un importante grupo de viticultores que presentan una escala económica reducida, superficies menores de 5 hectáreas, un aporte muy pequeño a la producción total, casi no han instalado viñedos con variedades vitis viníferas finas, y además se basan en la fuerza de trabajo familiar en un sistema de producción que combina la viticultura con otros rubros hortícolas o frutícolas principalmente.

Estos productores son los que ven más comprometidas sus posibilidades de permanecer en la producción.

En los establecimientos del primer grupo mencionado, que Echeverría califica de “empresarial”, es donde se demanda una importante cantidad de asalariados rurales, y sobre todo destaca el empleo zafral. Esta característica hace de la viticultura uno de los rubros intensivos en los que se emplean más asalariados zafrales, luego de la fruticultura de hoja caduca, la horticultura y la citricultura. En el Censo Agropecuario del 2000 los establecimientos cuyo principal ingreso es la viticultura cuentan con 2146 asalariados permanentes y contratan en el año 125742 jornales zafrales, lo que significa más de 98 jornales por hectárea.

### Citricultura

En la producción de citrus la reestructuración fue también importante, y se registran fenómenos que marcan una evolución diferenciada del resto de la producción frutícola y a su vez se observa que el sentido del cambio técnico fue muy similar en todas las producciones de este tipo. Desde sus orígenes y en gran parte del siglo XX el cultivo de las diferentes especies cítricas fue desarrollado por explotaciones familiares, sin incorporación tecnológica de relevancia y con un volumen volcado al mercado interno.

A partir de los años setenta, ya realizados estudios en el país que señalan la potencialidad del cultivo en Uruguay, se instalan capitales extranjeros que comienzan a reorientar la producción, explotando el cultivo en gran escala. El principal objetivo planteado es la producción de fruta para la exportación.

---

<sup>16</sup> Ing. Agr. Gerardo Echeverría. Docente de Facultad de Agronomía. **Tesis de Maestría en Viticultura, enología y gestión de Empresas.** 2003.

En esta misma década, con el modelo neoliberal implantado y funcionando, el citrus es uno de los rubros promovidos por las políticas de Estado, dirigidas a incrementar las exportaciones de productos no tradicionales. En este sentido se crea la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, que promueve el desarrollo del rubro. También desde el Estado se implementan medidas de estímulo al sector como exoneraciones impositivas y reintegros a las exportaciones.

En los ochenta, se experimenta un fuerte crecimiento de la producción, así como importantes inversiones de empresas extranjeras, sobre todo en tecnología de post - cosecha y manejo. Paralelamente comienza el desarrollo de la industria de jugos y aceites esenciales como complemento a la producción de fruta fresca. En esta década y en la de los noventa, los volúmenes producidos y exportados se incrementan sensiblemente, teniendo como destino principal los países de la Unión Europea (Cuadro N° 14).

Cuadro N° 14. Evolución de la producción citrícola según destino (en toneladas)

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mercado interno y pérdidas	81000	75298	60268	72183	99019	122091	134946	94547	90000	100646
Exportación en fresco	78100	114302	141132	118517	116585	123387	130481	119917	73374	119948
Industria	67400	56400	48600	40300	55793	71875	115435	84657	53472	122000
Total	226500	246000	250000	231000	271397	317353	380862	299121	165374	342594

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Agropecuarios 1999 y 2002. MGAP DIEA.

Además se consolida como un rubro fuertemente concentrado en unos pocos productores, con una importante presencia de grandes empresas de capitales extranjeros (Cuadro N° 15).

Cuadro N° 15. Evolución del número de establecimientos con citricultura como principal ingreso y superficie explotada

	1990	2000
N° explotaciones	280	294
Superficie explotada (hás)	58,000	46,234

Fuente: Censos Agropecuarios 1990 y 2000. MGAP – DIEA.

Estos mercados presentan particularidades que también determinan las formas de producción y los cambios técnicos ocurridos. Por un lado, la producción cítrica del hemisferio sur tiene la posibilidad de ingresar al mercado europeo en un momento donde no compite con fruta cítrica producida localmente, lo que se denomina producción de contraestación. En esos momentos, los aranceles de la Unión Europea disminuyen sensiblemente, y es posible ingresar obteniendo buenos precios en dichos mercados. Uruguay produce y exporta fundamentalmente naranjas, mandarinas y limones cuya cosecha se concentra entre los meses de mayo – junio y setiembre, en donde se registra además una alta demanda de mano de obra zafra.

El país presenta dos grandes zonas de producción: la zona norte (departamentos de Salto, Paysandú y Rivera), responsable del 83 % de la producción y donde se ubican el 76 % de las explotaciones; y la zona sur (departamentos de San José, Canelones, Montevideo, Maldonado y Colonia) con el resto. En el norte predomina la producción de naranjas y mandarinas, mientras que en el sur es muy importante la producción de limones (MGAP – DIEA, 2000; Murguía, J.M. 2003).

Otra característica de este mercado es la importante exigencia de calidad que presenta, y las barreras sanitarias que se imponen para la entrada de la fruta. Esto no sucede solo en el mercado europeo, sino también en USA, donde se pagan mejores precios pero las barreras son mayores aún (Uruguay no ha podido ingresar a ese mercado todavía).

Sobre este aspecto, Errea y Bruno (2002)<sup>17</sup> señalan: "...cabe consignar que el tema de las enfermedades cuarentenarias (cancrosis, sarna, mosca de la fruta y peste negra), sigue constituyendo la principal amenaza que presenta este rubro, en particular a lo que hace referencia al cancro cítrico. En efecto, más allá de los muy importantes esfuerzos que a nivel público y privado se han hecho y se siguen haciendo a efectos de erradicación definitiva del cancro, en los hechos, si bien se ha logrado detener su expansión, se trata de una problemática desde varios puntos de vista sumamente compleja respecto a la que no se ha logrado aún una solución definitiva. La amenaza que representa esta enfermedad se relaciona no solo al desarrollo futuro de la producción sino también y por sobre todo a su inserción exportadora (una de las principales fortalezas del sector), tanto para el mantenimiento de los mercados actuales como para la posibilidad de acceder a nuevos mercados".

Estas características mencionadas determinan que se deba atender a determinados factores técnicos, de manejo y de elección de variedades que tengan en cuenta estos aspectos comerciales. Por consiguiente, hacia estos aspectos se ha orientado el cambio técnico, con claras consecuencias sobre el trabajo asalariado.

En lo que refiere a las innovaciones se destacan:

Vinculadas a la implantación del monte

- q Incorporación de nuevas variedades, más productivas, de menor porte y de mayor calidad.
- q Mayor densidad de plantación
- q Medidas para el control de vientos y heladas

Vinculadas al manejo del monte

- q Poda
- q Raleo
- q Reguladores del crecimiento

Vinculadas a la post – cosecha

- q Packing
- q Cámaras de frío
- q Transporte

---

<sup>17</sup> Errea, E.; Bruno, Y. 2002. Citricultura: situación actual y perspectivas. In: Anuario OPYPA 2002. [www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2002](http://www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2002)

Como se puede inferir, muchas de estas innovaciones tienen efectos diversos sobre la mano de obra. Por un lado, hay medidas que tienden a ahorrar este factor, como la utilización de equipos y maquinaria para algunas tareas de manejo del monte.

Por otro lado, la tendencia de la última década ha sido de crecimiento de los volúmenes de fruta producidos, aunque con variaciones importantes entre especies y años, lo que determina variabilidad también en la demanda de trabajo asalariado (Cuadro N° 16).

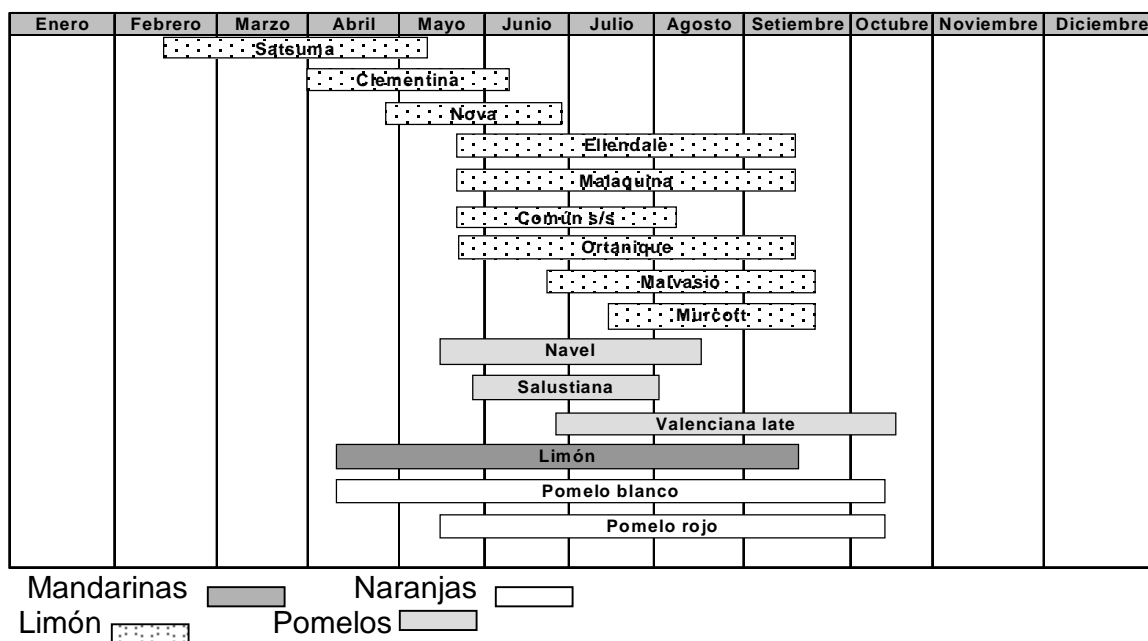
Cuadro N° 16. Evolución de la producción cítrica (en toneladas) según especie

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Naranja	121400	135000	142000	127000	141220	166093	185000	170443
Mandarina	52500	58000	56000	50000	82058	88601	108000	99138
Limón	42200	43000	43000	45000	36467	51003	52950	46834
Pomelo	10400	10000	9000	8966	11586	11656	12839	12230

Fuente: Tomado del Anuario Estadístico Agropecuario 1999. MGAP – DIEA.

Las exigencias de trabajo se concentran en algunos momentos del año, y el principal demandante de trabajadores es la cosecha. Esto hace que se necesite una cantidad importante de asalariados zafrales concentrados en las zonas geográficas donde se ubican las empresas citricolas. En la figura N° 2 se puede calendariza los momentos en que se cosechan las diferentes especies y variedades, lo que brinda una idea de los momentos en que se requiere mayor cantidad de trabajo.

Figura N° 1. Momento de cosecha de las principales especies y variedades cítricas<sup>18</sup>



En este rubro se estima según Riella y Tubío (2000) en unos 6000 trabajadores zafrales, la demanda para ese año.

Parece necesario reiterar también que el cambio técnico en la citricultura se caracteriza por ser concentrador y excluyente, ya que fue incorporado por grandes empresas que controlan la mayor parte de la superficie de montes, los mayores volúmenes de fruta y además la fase de packing y los negocios de exportación (Cuadro N° 17).

Cuadro N° 17. Concentración de las exportaciones en las cuatro principales empresas cítricas según especie (2001)

	Naranjas	Mandarinas	Limones
% del total de Exportaciones	79	83	79

Fuente: Elaboración propia en base a Murguía, J. M. 2003.

En base a la información suministrada por el Censo Nacional Cítrico de 1996, se elabora el Cuadro N° 18, que presenta algunos datos básicos sobre el trabajo zafral.

Cuadro N° 18. Número de jornales zafrales contratados por zona de producción, según tarea cítrica

	Plantación	Malezas	Control sanidad	Poda	Cosecha	Otras
Total del país	1394	902	4863	39901	405970	14535
Zona norte	1194	575	3936	33750	344647	11795
Zona sur	200	327	927	6151	61323	2740

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional Cítrico 1996. MGAP – CHNPC.

<sup>18</sup> Tomado del trabajo escrito sobre la caracterización del sector cítrico realizado por los estudiantes del Grupo N° 9 del Ciclo de Introducción a la Realidad Agropecuaria. Seminario Uruguay Rural 2003. Facultad de Agronomía

Como puede observarse, el 85 % de los jornales zafrales se contratan en la zona norte, coincidiendo con la mayor importancia productiva de esta zona. Si se considera la tarea citrícola, se evidencia la gran importancia que tiene para los asalariados zafrales la cosecha de los citrus, ya que durante esta tarea se contratan el 87 % de los jornales.

En cuanto a las características de los trabajadores zafrales del citrus, Riella y Tubío (2001) hacen un importante estudio en el que confirman algunas hipótesis sobre la similitud de muchas de las condiciones y perfiles de los asalariados zafrales vinculados a las agroindustrias de exportación en Latinoamérica con el caso uruguayo. Como los autores citados señalan "...en términos de edad, de educación, de lugar de residencia, de condiciones de vida, de niveles de ingreso y de condiciones de trabajo estos trabajadores tienen las mismas características que sus pares de la región".

Y agregan en sus conclusiones: "Para finalizar, se impone la necesidad de interrogarse respecto de la relación entre modernización agraria y desarrollo social. Encontramos que el sector citrícola, de alto nivel de desarrollo tecnológico y cuyos productos están dirigidos a los mercados más exigentes del mundo, sostiene su producción con una mano de obra zafral constituida por uno de los sectores sociales más pobres del país. Asimismo, la situación de los hogares de estos asalariados indica que son casi inexistentes los casos en que, por trabajar en el sector, se esté superando dicha situación de pobreza. Por el contrario, estos trabajadores son en su mayoría pobres crónicos o en proceso de movilidad social descendente.

#### Forestación

La evolución del rubro tiene como punto de inflexión la aprobación y puesta en práctica desde 1987 de la Ley N° 15.939 de Promoción Forestal, que expresa las orientaciones del Estado en la promoción y protección de un rubro con perspectivas de exportación. Dicha ley se elabora sobre la base de la anterior, aprobada en 1960, que no había tenido los efectos esperados. En 1987, en cambio, se agrega el aporte de partidas monetarias para un Fondo Forestal. Esta promoción consistió básicamente en exoneraciones impositivas, reintegros y créditos para el desarrollo del rubro. Complementariamente se establecen suelos de prioridad forestal, en los cuales operan estos beneficios.

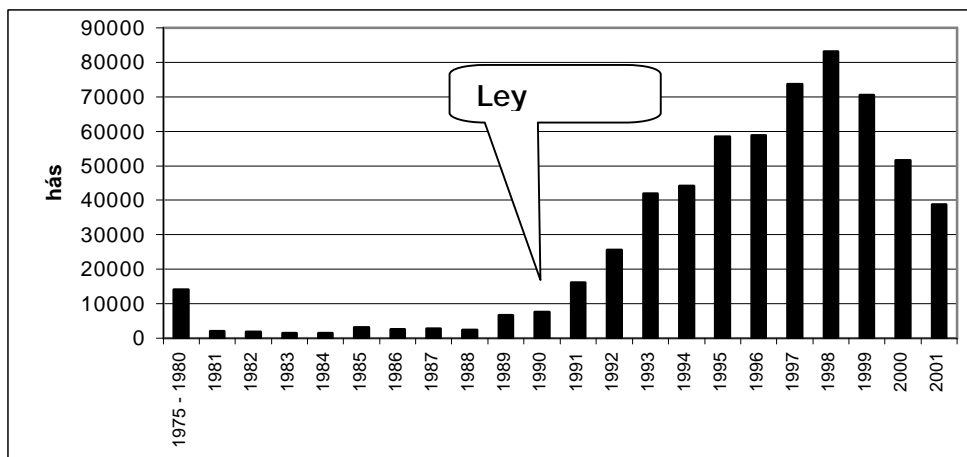
Los incentivos se realizan para plantaciones con una superficie mínima de 10 hectáreas a las cuales se les exige un Plan Forestal y de Manejo. Los bosques implantados en estas condiciones se denominan bosques de rendimiento por parte de la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

A su vez todos los bosques nativos del país y aquellos implantados sobre las márgenes de los principales cursos de agua (Ríos Negro, Tacuarembó, Yí, Santa Lucía y de la Plata) reciben la calificación de Protectores.

Durante los últimos años de los ochenta y toda la década del noventa la superficie forestada registra un crecimiento explosivo, como ningún otro rubro en estos años (Gráfico N° 20).

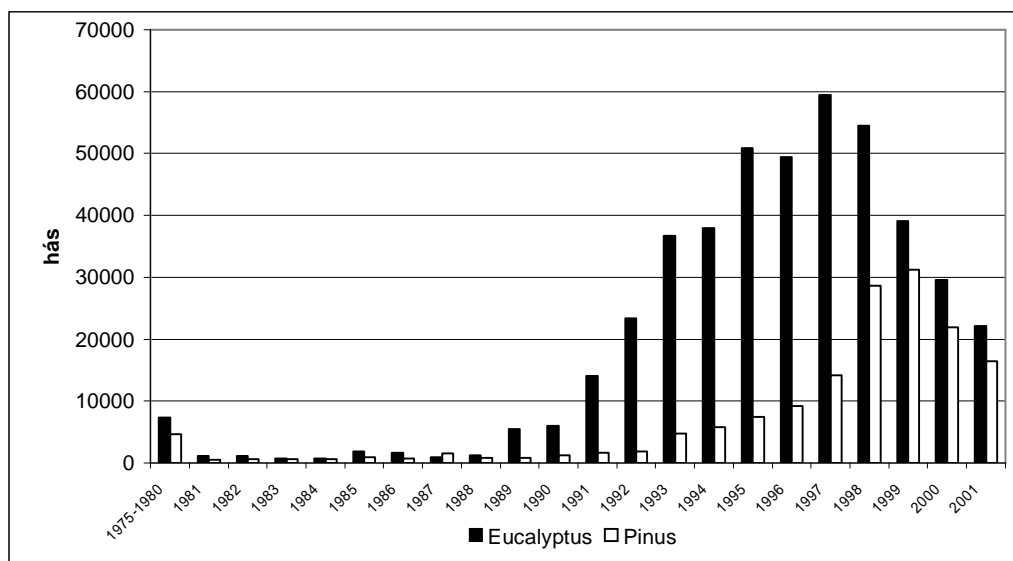
Al año 2001 se registran unas 610211 hectáreas implantadas, de las cuales un 73 % se han sembrado con especies del género Eucalyptus y un 26% con especies del género Pinus (Gráfico N° 21).

Gráfico N° 20. Evolución de la superficie forestada bajo proyecto



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MGAP – División Forestal.

Gráfico N° 21. Evolución de la superficie forestada de los géneros Eucalyptus y Pinus

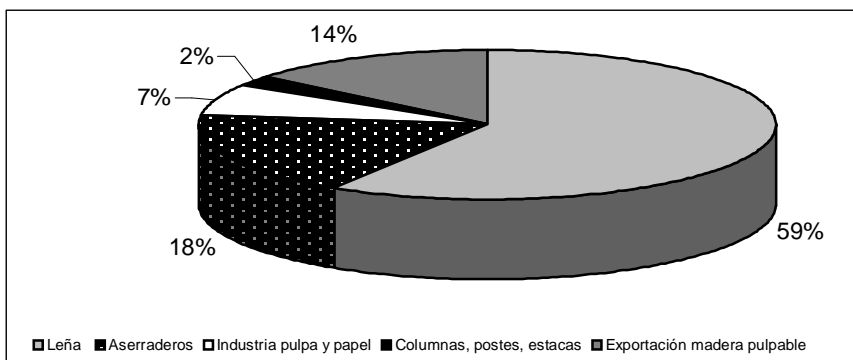


Fuente: Elaboración propia en base a datos de MGAP – División Forestal.

Esta expansión del rubro generó expectativas en diversos sectores sociales sobre las posibilidades de desarrollo de un complejo forestal que generara mayores ingresos y rentabilidad a nivel de los establecimientos agropecuarios, agroindustrias que agreguen valor a los productos comercializados, y mayor demanda de empleo en las regiones donde la forestación se concentra, es decir en el litoral oeste (Río Negro y Paysandú), en el norte (Rivera y Tacuarembó) y el sureste del país (Lavalleja y Maldonado).

Sin embargo dichas expectativas se han concretado parcialmente. En lo que refiere a la producción obtenida, para 1999, de un volumen total de 3 millones de m<sup>3</sup>, la mayor parte continua siendo con destino energético, y un porcentaje menor sufre alguna transformación o se destina a la exportación (Gráfico N° 22).

Gráfico N° 22. Destino de la producción forestal



Fuente: Tomado de MGAP – División Forestal. 1999.

En estos últimos años se ha registrado un aumento de las exportaciones de madera y subproductos derivados, pero Uruguay participa en el mercado internacional con productos de bajo valor, como son la madera en bruto, pasta de papel, papel y cartón. Como se observa en el cuadro N° 19, en los últimos 5 años la madera bruta o rolliza ha representado en promedio el 47 % de las exportaciones, mientras que el papel y cartón casi el 40 %.

Cuadro N° 19. Evolución de las exportaciones de productos forestales (1995 - 2001) en miles de U\$S

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Madera bruta (total)	25001	27557	34755	31568	35712	40335	41523
Madera aserrada (total)	5511	7802	7868	9051	10060	7794	7011
Hojas para chapado/contrachapado	3	0	215	499	48	0	9
Tableros de partículas	0	0	0	0,182	0	0	1
Tableros de fibra	0	0	0	0	0,195	0	30
Plataformas para carga y otros	0	0	0	334	325	377	619
Pasta de madera	1510	47	44	0	0	19	376
Desperdicios papel/cartón	263	724	272	290	473	1394	1758
Papel y cartón	15573	20962	32529	32720	31456	36169	32991
<b>Total</b>	<b>47861</b>	<b>57092</b>	<b>75683</b>	<b>74462</b>	<b>78074</b>	<b>86088</b>	<b>84318</b>

Fuente: Tomado de MGAP - División Forestal.

Por otra parte la estructura agroindustrial no se ha desarrollado en el sentido de generar productos de mayor valor, lo que puede deberse a las dificultades de competitividad que ha enfrentado el país y también a la falta de estímulos por parte de las políticas públicas en relación a la industria.

En función de esta realidad, el trabajo realizado por Durán Fernández (2001)<sup>19</sup> demuestra que Uruguay tiene una participación muy menor como oferente en los mercados de mayor valor y más dinámicos, como pueden ser los muebles y otras manufacturas de madera, aunque también ha crecido la participación en el mercado mundial.

<sup>19</sup> Durán Fernández, V. Sector forestal uruguayo: elementos para un análisis de la competitividad internacional. In: Anuario OPYPA 2001. [www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2001](http://www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2001)



Relacionado con el perfil de la producción forestal uruguaya, en lo que tiene que ver con el empleo, la demanda no ha determinado un gran impacto en la mayoría de las regiones forestales. Se han generado empleos a nivel de la fase agraria sobre todo a nivel de los viveros forestales, en los que la presencia femenina resulta muy importante, pero en los montes en producción es poco lo que se demanda.

Esta situación se debe principalmente a que la mayor parte de los montes forestados tiene como destino la producción de pasta, papel o cartón, y por lo tanto el manejo durante el crecimiento del monte es mínimo.

Por el contrario, los montes destinados al aserrío sí necesitan un manejo más frecuente, a través de podas y limpiezas. Pero la superficie con este destino es baja en relación al total. Según Mauro (2003, com. pers.)<sup>20</sup>, apenas un cuarto de los montes de eucalyptus son manejados para la obtención de tablas, a través de podas y raleos periódicos, y también casi toda la superficie de pinos.

Es por eso que el trabajo en la fase agraria ha sido poco demandado, y generalmente se contratan cuadrillas de trabajadores zafrales, con una precariedad importante en su empleo. Si bien la mecanización está presente en el rubro, y en algunos casos ha sido ahorradora de mano de obra, en general no parece un aspecto de relevancia.

También en relación al trabajo en la forestación, parece relevante el tema de la capacitación en aspectos de manejo de equipos y maquinaria, así como en lo relacionado a la seguridad en el trabajo.

Sobre las características de los trabajadores del rubro, cabe mencionar que la cuantificación de los mismos ha presentado diferencias según la fuente. En 1994 Inter-Consult realiza un estudio en seis áreas de relevamiento, estimando el personal ocupado en viveros, plantación y aserraderos en 13 mil trabajadores de los cuales un 45 % aproximadamente eran zafrales.

Por su parte Equipos Consultores Asociados en 1996 estima en algo más de 7 mil los asalariados forestales, entre viveros, plantaciones y aserraderos, de los cuales un 40 % son zafrales.

Sobre esta temática se han realizado varios estudios y análisis sobre la generación de empleos en la forestación en relación a otros rubros que sustituye, como es el caso de la ganadería de carne y lana. En algunos casos se señala que la forestación genera más empleos por hectárea que la ganadería, sin embargo otros estudios refieren a que este análisis no trabaja con similares criterios, lo que no los hace comparables, y que es posible que la ganadería genere más empleos que la producción forestal.

Bálsamo (1999), realiza una investigación en la que identifica varios aspectos que hacen a las características de los trabajadores forestales. Se señala que la principal zona donde se emplea trabajo zafral es el litoral oeste (Paysandú y Río Negro), luego le sigue el norte (Rivera y Tacuarembó) y en tercer lugar la zona este (Lavalleja y Maldonado).

La distribución a la interna de la producción es la siguiente: 25,6 % en viveros, 38,3 % en plantación y 39,1 % en aserraderos. En cuanto al género, cerca del 40 % de los empleos son

---

<sup>20</sup> Ing. Agr. Jorge Mauro. Docente de Facultad de Agronomía. Ciclo de Introducción a la Realidad Agropecuaria. Responsable del Seminario Uruguay Rural.

ocupados por mujeres, lo que es un aspecto bastante particular a nivel de la producción agropecuaria. En su mayoría las mujeres son empleadas en viveros y en tareas de poda, mientras que en actividades como la cosecha predominan casi absolutamente los hombres.

En general los niveles de educación formal son de nivel primario, y la mayoría no tiene calificación en el trabajo. Los niveles de vida son comparables a la mayoría de los asalariados rurales del país, y lo mismo se puede concluir en cuanto a la inestabilidad del empleo. Un aspecto interesante que también rescata Bálsamo en su estudio, es que la mayoría del empleo generado es básicamente de las zonas en las cuales se concentran los montes forestales, no existiendo demasiados trabajadores que se trasladen desde otras zonas para emplearse en este sector.

En el Censo Agropecuario 2000 se registran 1953 asalariados permanentes y 57843 jornales zafrales contratados en las explotaciones que declaran como principal rubro a la forestación. Este valor de zafrales nos indica que se contratan en promedio 57 jornales por explotación y 88 cada mil hectáreas.

En el capítulo siguiente procuramos caracterizar como han operado en este contexto las relaciones de producción a la vez que intentamos señalar las principales tendencias sociales que de él derivan.

**CAPITULO III**  
**TENDENCIAS ACTUALES QUE CARACTERIZAN LA**  
**AGROPECUARIA NACIONAL**

## **Reestructuración productiva y relaciones capitalistas de trabajo.**

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la reestructuración productiva a nivel internacional, y específicamente en el caso de nuestro país, se ha procesado en el sentido del crecimiento de las fuerzas productivas, la apertura comercial y la globalización o mayor interdependencia económica. Estos factores han impactado en el sector agropecuario, con consecuencias notables a nivel de la productividad física y de los factores involucrados en los procesos productivos.

Como señalan varios investigadores sobre el tema, se han consolidado las formas capitalistas de producción en base a relaciones asalariadas, sin dejar de considerar que la producción familiar sigue teniendo una presencia relevante en el escenario rural.

Esta consolidación del capitalismo agrario ha presentado una heterogeneidad importante en relación a los diferentes rubros y/o complejos agroindustriales, e indudablemente ha sido más fuerte en los que han crecido enfocados a los mercados internacionales, con una fuerte integración vertical de la fase agraria con la industrial.

Así también, el fortalecimiento de las relaciones capitalistas de trabajo ha tenido una serie de variantes que han dependido del tipo de innovaciones tecnológicas propuestas, del tipo de empresario agrario, de las características de los productos obtenidos y de los procesos de trabajo, y en algunos casos de la acción organizada de los asalariados.

En este punto interesa resaltar cómo la reestructuración productiva ha contribuido a configurar las relaciones de trabajo en los principales rubros.

Para esto es importante señalar que en este tema se plantea como un fenómeno característico de estos últimos años, denominado flexibilización laboral. Este concepto es planteado por Piñeiro (1998) de la siguiente manera:

“Para iniciar esta discusión es necesario precisar el concepto de flexibilización del trabajo en general. Para ello es necesario partir de la caracterización de una relación laboral clásica tal como se ha desarrollado en el sector industrial. Guerra (1998) la define con los siguientes parámetros:

- q Contrato de duración indefinida
- q Un solo empleador y un solo lugar de desempeño del trabajo
- q Prestación de servicios continua
- q Régimen de jornada completa de trabajo
- q Organización del trabajo rígida
- q Previsión social y protección legal de ciertos derechos
- q En ciertos casos, posibilidad de existencia de sindicatos, de ejercer derechos sindicales y negociar colectivamente.

La flexibilización del trabajo consiste básicamente en la presión ejercida por los empleadores para alterar todos o algunos de estos parámetros escudados en la necesidad de reducir los costos de producción, en particular el costo del trabajo, como consecuencia de la mayor competencia introducida por los fenómenos de la globalización económica y la apertura comercial.”

Sin embargo, las relaciones más o menos flexibles de trabajo han existido desde mucho tiempo atrás en el medio rural, muy vinculado al tipo de producción particular que se establece. En este sentido, Lara (1998) señala que: “El mercado de trabajo rural es un espacio que históricamente se ha caracterizado por una gran flexibilidad en el uso de la fuerza laboral. Esta flexibilidad ha sido explicada y justificada como resultado de la gran inestabilidad característica de los procesos agropecuarios. Las incertidumbres creadas por el hecho de que la agricultura se sustenta en elementos naturales (la tierra, el clima y el agua), las distintas fertilidades del suelo, la heterogeneidad de las diversas etapas o fases en la producción agrícola que la hacen sumamente difícil de programar con exactitud, las dificultades para la mecanización de ciertos cultivos o ciertas fases productivas, el carácter altamente perecedero de algunos productos – que representa un riesgo permanente, sobre todo en cuanto a su realización comercial – y los problemas generados por la incertidumbre en el mercado de productos debido a la inestabilidad de la demanda, hacen de este sector un espacio que requiere de una gran flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo”.

El neoliberalismo económico que se desarrolla en nuestro país ha ensanchado el espacio para que las distintas formas que toma la flexibilización del empleo, crezcan y pasen a percibirse como una forma natural del relacionamiento de las empresas y los asalariados. En esta última década se habla por parte de muchos autores del aumento sostenido del empleo sazonal o eventual en detrimento del tradicional asalariado permanente.

Sin embargo, este cambio tiene sus variantes según el sector o complejo agroindustrial a que se haga referencia. Según varios estudios (Piñeiro, 1997; Lara, 1998; Riella y Tubío, 2001; Schiavo y Córdova 2001), este proceso de flexibilización y a su vez precarización del empleo rural se manifiesta más fuertemente en los complejos agroindustriales más dinámicos y volcados en forma importante al mercado internacional.

En este sentido se señala a la citricultura, viticultura y la forestación, como tres ejemplos claros en el sentido mencionado anteriormente. En estos cultivos mencionados aparece la cosecha de los productos como la tarea más demandante de mano de obra sazonal no calificada.

En otro grupo se puede incluir a sectores como la ganadería, la lechería y la producción arrocera, en los cuales el empleo permanente se encuentra más afianzado. Este hecho podría vincularse a las necesidades específicas de procesos de producción, como en el caso de los establecimientos lecheros, donde el operario tambero desempeña un rol muy sensible y estratégico en el sistema, que requiera una permanencia y una relación laboral estrecha con el encargado de la toma de decisiones de la empresa.

Otro aspecto vinculado a esta diferenciación del empleo, es la que está vinculada con algunas innovaciones que se relacionan a la necesidad de mano de obra temporal o permanente.

El importante crecimiento de la mecanización ha requerido para algunas tareas personal calificado que sepa operar determinados equipos agrícolas, que pasan a ser una porción importante de los trabajadores remunerados permanentes en sectores como la producción cerealera y oleaginosa.

Así también se requieren algunos oficios o habilidades en momentos determinados del proceso de producción, como por ejemplo los podadores en la frutivicultura.

Además de analizar los aspectos cuantitativos que hacen a la evolución de la flexibilidad en el empleo, surge como importante conocer qué otras dimensiones engloba este concepto.

En referencia a esto se han analizado en algunos de los estudios mencionados el tema de la flexibilidad en la subcontratación, la disminución progresiva de los salarios y el siempre presente riesgo de no recibir los beneficios sociales y previsionales por parte del trabajador. En muchos casos el trabajador contratado (y tal vez recibiendo beneficios sociales) para una tarea zafra, realiza la tarea junto con su grupo familiar, sobre todo cuando la modalidad de pago es a destajo, por lo que es difícil estimar cuántas personas trabajan realmente.

En relación a los salarios se constatan los bajos ingresos recibidos en algunos rubros, que tienen como consecuencia directa la inclusión de los asalariados rurales entre los sectores de población más pobres del país.

También se ha investigado sobre la feminización de la mano de obra rural. Esto es verificable en algunas tareas, sobre todo en la cosecha y el empacado de frutas y verduras, y en el caso particular del vivero en la producción forestal.

En este caso la flexibilización del empleo se hace sentir más profundamente, ya que en muchos casos los empleadores realizan lo que Ortiz (1997) denomina una segmentación de la oferta laboral, perjudicando a la trabajadora en el sentido de no reconocer su calificación y pagándole salarios más bajos que a los hombres.

Por último, cabe mencionar otro aspecto que ha merecido la atención de los especialistas en estos temas, como es el de la urbanización del empleo en el sector agropecuario.

En este sentido aparecen elementos ya mencionados que indican el incremento de la presencia de trabajadores con residencia urbana en rubros como la forestación y la citricultura, sobre todo tomando como referencia para el estudio algunas regiones geográficas determinadas. Parece pertinente profundizar en una lógica de estudio desde una dimensión territorial para abordar la dinámica del empleo en el país, ya que el corte por sector, rubro o complejo agroindustrial se vería sumamente enriquecido.

En resumen, el de la flexibilización parece un fenómeno que no es nuevo en las relaciones de trabajo en el agro, pero que toma nuevas dimensiones en el escenario actual.

Como síntesis, resulta interesante transcribir lo planteado por Piñeiro (1998), para observar la necesidad de complejizar el análisis del trabajo en la producción agropecuaria uruguaya: "...el trabajo rural parece haber soportado desde hace muchos años condiciones de inestabilidad, bajos ingresos, escasos beneficios sociales, tercerización, escaso poder de negociación de los trabajadores, etc., características que hoy son típicas de la flexibilización laboral. Sin embargo esto no significa que estas condiciones no se hayan agravado en los últimos años como consecuencia, entre otros elementos, de la competencia de los desempleados urbanos en tareas de baja calificación vinculadas a trabajos estacionales en los nuevos rubros agroindustriales.

Ante esta situación un análisis que intente explicar el creciente deterioro de la situación de los trabajadores rurales como ocasionado por una flexibilización de las relaciones contractuales de una "relación laboral clásica", entre trabajadores rurales y las empresas, posiblemente tenga poco poder explicativo".

## Otros elementos que contextualizan la población rural.

Como esperamos haya quedado manifestada la relevancia que posee el sector agropecuario en la economía nacional, en particular en la generación de divisas es indudable. A los efectos de abundar un poco más en este aspecto brindamos a continuación algunos datos con relación a la participación de este sector en las exportaciones el Cuadro 3 resulta muy ilustrativo.

Cuadro 3. Exportaciones del país según tipo de bien y lugar de destino en millones de dólares.

Destino	MERCOSUR	NAFTA	UE	CHINA	R. MUNDO	TOTAL	%
Tipo de Producto							
Exportaciones	1022.1	371.8	414.5	102.9	383.8	2295.1	
Básicos agropecuarios	324.6	208.1	313	82.4	211	1139.1	49.6
Básicos no agropecuarios	36.1	0	0.1	0.1	1.3	37.6	1.6
Industriales de origen agropecuario	229.7	135.5	69	14.7	127.4	576.3	25.1
Industriales sin origen agropecuario	431.7	28.2	32.4	5.7	44.1	542.1	23.6
Exp. Totales en % según destino	44.5	16.2	18.1	4.5	16.7	100.0	

Fuente: Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, 2000.

Claramente se observa que el 76,3% del total de exportaciones del país se derivan de la actividad agropecuaria, donde también si bien se continúa con las exportaciones básicas se aprecia que las exportaciones industriales de origen agropecuario superan levemente a las industriales sin origen agropecuario. Esto es una clara expresión de la política económica que se ha venido implementando en los últimos treinta años y que se orienta a la promoción de exportaciones no tradicionales.

Alrededor de estos rubros se fueron constituyendo empresas agrarias capitalistas que vieron aumentar su productividad gracias a los cambios técnicos y los nuevos procesos económicos que comienzan a desarrollarse. Entre estos últimos cabe mencionar la formación de los complejos agroindustriales, expresión de la modernización de la agricultura, los cuales estarían explicando los volúmenes exportados de productos industriales de origen agropecuario.

Por otro lado, en relación a las características básicas de la agropecuaria nacional, el Censo del 2000 brinda varios datos de interés (ver Cuadro 4).

La información presentada en el mencionado cuadro permite señalar en primer lugar que el incremento en las explotaciones agropecuarias estaría obedeciendo a cambios en la metodología de relevamiento del censo, particularmente el incremento se explica por aquellas explotaciones no comerciales<sup>21</sup> menores a cinco hectáreas que gracias a la utilización de una nueva base cartográfica fueron mejor cubiertas que en censos anteriores. A su vez, el Censo consideró como explotación agropecuaria a todos los predios mayores a una hectárea, independientemente si realiza actividades agrícolas con o sin fines comerciales.

<sup>21</sup> El Censo entiende por explotación no comercial a aquellas donde las actividades agropecuarias realizadas durante el año censal no fueron hechas con el objetivo de vender la producción.

Cuadro 4. Características agropecuarias básicas por año del censo

Concepto	Año de Censo			
	2000	1990	1980	1970
Número total de explotaciones	57.131	54.816	68.362	77.163
Superficie total (ha)	16.419.683	15.803.763	16.024.656	16.517.730
Población agrícola	189.838	213.367	264.216	318.166
Población trabajadora	157.009	140.430	159.446	181.206
Hectáreas por explotación	287	288	234	214
Trabajadores por explotación	2,75	2,56	2,33	2,35
Hectáreas por trabajador	105	113	101	91

Fuente: Censo General Agropecuario 2000, MGAP

A pesar de lo mencionado, si se resta el peso de las explotaciones antes mencionadas, parecería que el ritmo de desaparición de explotaciones se reduce.

En relación al uso del suelo en el Cuadro 5 tenemos una muestra clara de la predominancia de la actividad ganadera extensiva. Más de 13,5 millones de hectáreas que equivalen a casi el 83% de la superficie está destinada a pasturas permanentes.

Cuadro 5. Superficie explotada según uso del suelo.

	Hectáreas	Porcentaje
Bosques naturales	589,853	3.6%
Bosques artificiales	660,869	4.0%
Frutas cítricas	21,049	0.1%
Otros frutales	10,490	0.1%
Viñedos	9,382	0.1%
Cultivos de huerta	34,695	0.2%
Cultivos cerealeros e industriales	597,533	3.6%
Cultivos forrajeros anuales	417,529	2.5%
Tierra arada al 30/6/00	146,991	0.9%
Tierras de rastrojo	176,450	1.1%
Praderas artificiales	1,195,979	7.3%
Campo natural sembrado en cobertura	487,082	3.0%
Campo natural fertilizado	191,352	1.2%
Campo natural	11,668,357	71.1%
Tierras improductivas	212,072	1.3%
TOTAL	16,419,683	100.0%

Fuente: Censo General Agropecuario 2000, MGAP

En lo que tiene que ver con la superficie y el tamaño de las explotaciones agropecuarias, se nos revela otra de las características de nuestro país agropecuario. Del Cuadro 6 se desprende que el 60 % de las explotaciones posee menos de 100 hectáreas. Las mismas suman 36 mil explotaciones que controlan 920150 hectáreas (5,6% del total censado), apenas pocas hectáreas más que las 56 explotaciones de más de 10000 hectáreas.



Cuadro 6. Número de Explotaciones y superficie explotada según tamaño de la explotación

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
TOTAL	57.131	100,0	16.419.683	100,0
1 a 4	6.260	10,9	16.516	0,1
5 a 9	7.086	12,4	47.611	0,3
10 a 19	7.118	12,5	97.841	0,6
20 a 49	8.934	15,6	285.254	1,7
50 a 99	6.647	11,6	472.928	2,9
100 a 199	6.382	11,2	910.286	5,5
200 a 499	6.783	11,9	2.162.836	13,2
500 a 999	3.887	6,8	2.725.637	16,6
1000 a 2499	2.912	5,1	4.441.627	27,0
2500 a 4999	838	1,5	2.837.134	17,3
5000 a 9999	228	0,4	1.504.482	9,2
10000 y más	56	0,1	917.531	5,6

Fuente: Censo General Agropecuario 2000, MGAP

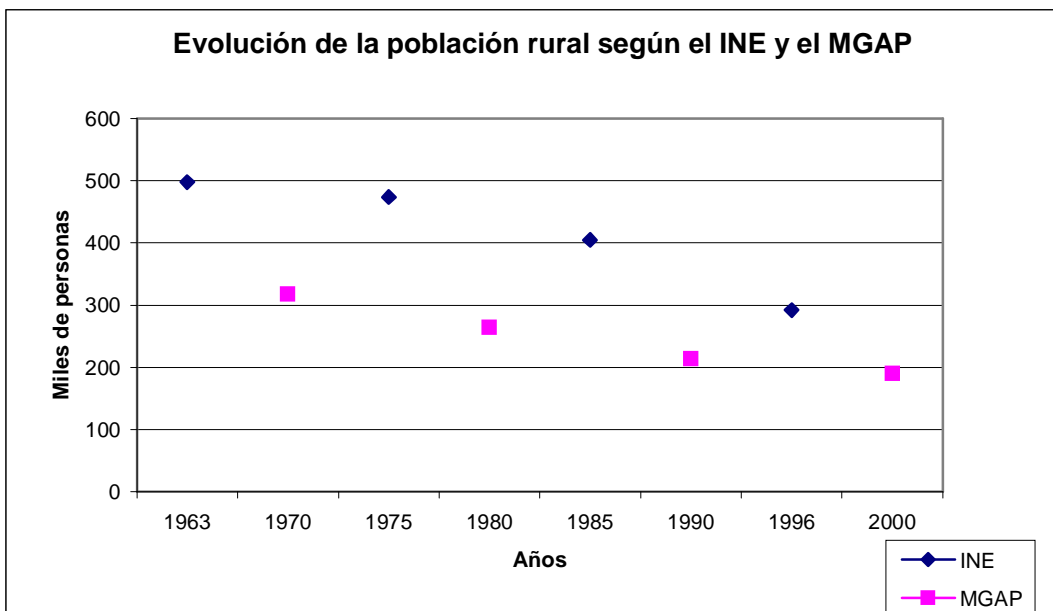
De estos datos podemos inferir que la gran mayoría de los productores rurales son pequeños y a su vez señalar que existe una gran concentración de la tierra en pocos productores. Las explotaciones de más de 2500 hectáreas son menos del 2% del total y acumulan más del 32% de la superficie total.

## TENDENCIAS E HIPÓTESIS SOBRE LA POBLACIÓN RURAL

### 1.- El campo continua despoblándose

Quizás esta sea la tendencia más relevante y públicamente referenciada sobre la población rural. En relación a este punto, tanto si consideramos la información de los Censos Generales Agropecuarios así como de los Censos Generales de Población, la tendencia es clara y estaría indicando una pronunciada disminución de la población rural. Cuadro 7 y Gráfico 1.

Gráfico 1



Cuadro 7

AÑOS	CENSOS (en miles)	
	INE	MGAP
1963	498	
1970		318
1975	474	
1980		264
1985	405	
1990		213
1996	292	
2000		190

A partir de lo presentado, notamos cómo se mantiene el proceso de migración de la población del campo aunque disminuya la tasa media de reducción. La expulsión de gente del campo ha significado un promedio de 6 personas por día en los últimos treinta años. Hablamos de una población que no retiene su propio crecimiento vegetativo, expulsando una parte que

supera su crecimiento natural. Es necesario reconocer que estamos frente a un verdadero proceso de vaciamiento del campo.

Ahora bien, la disminución de la población del campo no se produce de manera homogénea para todos los grupos sociales; si consideramos el conjunto de la Población Económicamente Activa empleada en la RAMA 1 remitiéndonos a la información de los Censos de Población del INE para los años 85 y 96, en los mismos, observando el comportamiento de las categorías de ocupación vemos que si bien la variación intercensal de la PEA agrícola indica una disminución de un 13%, ésta se produce sobre todo en los obreros privados y en los cuentapropistas (que pueden ser asimilados a los productores familiares). Cuadro 8.

Categoría de la ocupación	1985	%	1996	%
Patrón	14812	9	19085	13
Obrero público	2047	1	2328	2
Obrero privado	94667	56	74034	50
Cuenta propia	44639	26	34433	23
Familiar	12744	7	12034	8
Cooperativa	607	0	640	0
Otros e ignorados	667	1	4961	4

Fuente: Piñeiro, 2001 a partir de Censos de población 1985 – 1996, INE.

Según la información censal, la única categoría que se incrementará en forma significativa es la de los patrones, lo cual nos estaría indicando otro de los cambios que se está produciendo en la población rural.

## **2.-Crecimiento de las relaciones asalariadas de trabajo y decrecimiento de los trabajadores permanentes.**

Si combinamos en el análisis la información de los censos de población y los censos agropecuarios podemos interpretar que si bien el Censo General Agropecuario indica una clara disminución de los trabajadores permanentes<sup>22</sup> siguiendo la tendencia de decrecimiento general de la población rural dispersa, cuando observamos la misma tendencia por categoría de ocupación, el incremento de los Patrones (ver Cuadro 9) independientemente de las causas explicativas del mismo, estaría indicando una ampliación de las relaciones asalariadas de trabajo.

Ahora bien, más allá de las tendencias mencionadas, el censo agropecuario del 2000 nos permite apreciar comparativamente la participación de los trabajadores permanentes asalariados y no asalariados así como la cantidad de jornales contratados en el año censal según principal rubro de producción. (Cuadro 9)

A partir de la observación de los datos, surge claramente la importancia de los rubros “tradicionales” como la ganadería, lechería y horticultura así como también la participación del trabajo asalariado en rubros como citrus, forestación, arroz y el peso del trabajo eventual medido a partir de la cantidad de jornales contratados.

<sup>22</sup> Recordemos que el Censo Agropecuario cuando refiere a los trabajadores permanentes está considerando de manera agregada a los trabajadores asalariados permanentes y a los productores agropecuarios.

Cuadro 9. Número de trabajadores permanentes (asalariados y no asalariados) y jornales contratados según principal rubro de producción.

Rubro	Asalariados	%	No Asalariados	%	Total	Personal zafral (n° de jornales)	%
Citricultura	1083	1,99	384	0,42	1467	313280	19,02
Frutales hoja caduca	1226	2,26	1883	2,06	3109	82590	5,01
Viticultura	2146	3,95	2196	2,41	4342	125742	7,63
Papas	545	1,00	331	0,36	876	59673	3,62
Horticultura	2672	4,92	11483	12,58	14155	257483	15,63
Cult. Cerealeros	1251	2,30	2151	2,36	3402	101105	6,14
Arroz	2517	4,64	579	0,63	3096	67904	4,12
Lechería	8381	15,43	13606	14,90	21987	91664	5,56
Ganadería (vac y ovin)	30079	55,40	52732	57,76	82811	459625	27,90
Forestación	1953	3,60	1009	1,11	2962	57843	3,51
Cerdos	667	1,23	2697	2,95	3364	9845	0,60
Aves	1779	3,28	2240	2,45	4019	20591	1,25
TOTAL	54299	100	91291	100	145590	1647345	100

Fuente: Censo General Agropecuario 2000, MGAP.

Para los casos del citrus, el arroz y en menor medida la forestación la información estaría indicando una predominancia del trabajo asalariado de carácter permanente por sobre el trabajo no asalariado o familiar, que si bien no es exactamente lo mismo es la modalidad que tiene mayor participación dentro de los trabajadores no asalariados.

A su vez, resulta muy significativo el porcentaje de jornales contratados por la citricultura (19%) el segundo en importancia después de la ganadería, considerando el total de jornales como el 100%. En este mismo sentido la horticultura es el tercer rubro en importancia de contratación de jornales. En este rubro así como ocurre en la lechería y en la ganadería, la mayor parte de la mano de obra es no asalariada.

Finalmente hay que señalar que no estamos considerando algunos rubros menores (caña de azúcar, apicultura, etc.) ni las explotaciones destinadas al autoconsumo con los cuales el total de trabajadores permanentes ascendería a los 157 mil que se señala en el Censo Agropecuario. Tampoco consideramos a las contrataciones de empresas para la realización de trabajos zafrales, lo cual es una forma de contratación de mano de obra que se utiliza en la zafra de la esquila (comparsas), en la zafra del vino (cuadrillas), la forestación, citrus y otros.

### **3.-Aumenta las estrategias combinadas de generación de ingresos: trabajo e ingresos extraprediales.**

Otra característica que se debe destacar en relación a los cambios que se vienen produciendo en el mundo rural es la pluriactividad de los productores agropecuarios. En el censo agropecuario la población que trabaja fuera del predio en tareas no agropecuarias alcanza un 10% del total tanto para hombres como para mujeres.

Esta evidencia refiere a la ruptura entre lo rural y lo agrícola en su amplio sentido. En el Cuadro 10 podemos contrastar algunos elementos que resultan muy significativos sobre este punto.

Cuadro 10. Número de personas residentes en explotaciones agropecuarias por sexo, según situación laboral y lugar de trabajo.

Número de personas			
Sexo			
Situación laboral	Total	Hombres	Mujeres
Trabajan en la explotación	114.488	76.734	37.754
Trabajan fuera			
En tareas agropecuarias	9.983	8.840	1.143
En tareas no agropecuarias . . .	14.159	7.618	6.541

Fuente: Censo General Agropecuario, 2000. MGAP.

Nota: La información de este cuadro se presenta sin totales generales, puesto que las tres situaciones laborales no son mutuamente excluyentes.

Es claro que la información presentada no nos permite saber si las tareas no agropecuarias se realizan en centros poblados, no obstante sí podemos dar cuenta de la existencia de situaciones que podrían estar implicando esta hipótesis.

Por su parte, la población trabajadora que se emplea en tareas no agropecuarias tanto sea como ocupación principal o complementaria cuantitativamente puede considerarse como poco significativa; en cambio desde el punto de vista de la participación de estos empleos en la composición de los ingresos de los trabajadores resulta de extrema relevancia.

La EHR de OPYPA al referirse a la situación de doble empleo (trabajo en la explotación y fuera de la misma) es realmente contundente al sostener que un 57% del ingreso total de los hogares de productores agropecuarios residentes en el área rural dispersa es extrapredial, es decir, procede de ingresos no estrictamente derivados de la explotación agropecuaria que trabajan. Se concluye también que a mayores ingresos, se incrementa la participación del ingreso extrapredial en el total del ingreso generado por el hogar. La evidencia es concluyente en afirmar que los hogares rurales con mejores ingresos son aquellos que logran mantener actividades extraprediales, generalmente no agropecuarias. (EHR, 2001)

A su vez, esta situación se encuentra asociada a las situaciones de pobreza como podemos apreciar en el Cuadro 11.

En este sentido la EHR señala que el 39.8% del ingreso total de los hogares pobres es extrapredial, mientras que en los no pobres el porcentaje es del 57.6%, considerando todos los hogares de productores agropecuarios en las zonas rurales dispersas.

Cuadro 11. Ingreso total y extrapredial de los hogares de productores agropecuarios residentes en el área rural, según situación de pobreza del hogar<sup>23</sup>  
 En pesos corrientes de octubre 1999 a enero 2000.

Situación de pobreza del hogar	Ingreso extrapredial	Ingreso total	Extra/total (%)
Pobres	1160,7	2919,2	39,8
No pobres	4849,2	8424,7	57,6

Fuente: EHR, 2001. OPYPA

Esto estaría dando cuenta de que la estrategia de obtención de ingresos fuera de la explotación evidentemente es una forma de poder mejorar su situación económica. Cuando observamos lo que sucede por quintiles de ingresos, la población que se encuentra en el quintil 5 percibe un 70% de sus ingresos de actividades extraprediales.

#### 4. Otros aspectos de la nueva Ruralidad: Empleo y residencia:

Por su parte hay que indicar que la tasa de actividad<sup>24</sup> que registra el Censo Agropecuario alcanza a un 83,5%, más de 20 puntos por encima de la que el Instituto Nacional de Estadística (INE) registra para el mismo año 2000.

A su vez, en términos de éxito o fracaso en la inserción en el mercado laboral la EHR registra que “más del 95% de la fuerza laboral total estaba ocupada exitosamente en el área rural dispersa, mientras que en las áreas urbanas los ocupados se encontraban en el entorno el 87% de los activos.”. (EHR, 2001)

El 15.7% de los ocupados en las áreas urbanas menores a 5000 habitantes y el 7.8% en las rurales dispersas se puede calificar de subempleo por horas trabajadas. El 33.5% de los ocupados de las áreas urbanas menores y el 31.4% en las zonas rurales dispersas se encuentran insertos en ocupaciones consideradas precarias. Se destaca una clara asociación entre precariedad y menor ingreso del hogar. (EHR, 2001).

La EHR de OPYPA al referirse a la situación de doble empleo (trabajo en la explotación y fuera de la misma) es realmente contundente al sostener que en el medio rural disperso un 11.8% de los ocupados tienen dos o más empleos.

Por su parte, en el marco de lo que caracterizábamos al comienzo como nueva ruralidad y que a lo largo del capítulo hemos tratado de contemplar y dimensionar en el Cuadro 12, combinamos el lugar de residencia de la población con la rama de actividad a la cual pertenece. De acuerdo con la información de la EHR los trabajadores con residencia urbana ocupados en actividades agrícolas serían un 7% en las localidades de más de 5000 h. y un 25% de las localidades de menos de 5000 h. De esta forma podemos apreciar lo que señalábamos al comienzo de este capítulo respecto al continuo rural – urbano, y como si partimos de una ciudad hacia el campo van cambiando gradualmente las características del empleo.

<sup>23</sup> Incluye todos los hogares de productores agropecuarios, tengan o no ingreso extrapredial.

<sup>24</sup> Cociente entre la PEA (Población Económicamente Activa) y la población de 14 años o más.

Cuadro 12. Estructura del empleo por rama de actividad según ocupación principal, en porcentajes.

Rama de actividad	Urbano >= 5000 (*)	Urbano < 5000	Rural disperso
Cultivo de cereales		2,2	2
Cultivo de hortalizas		1,5	6,6
Cultivo de árboles frutales		2,5	4,1
Cría de ganado		11,8	47,5
Cría de otros animales	5,7(**)	0,4	1,5
Cultivo y cría de animales		2,5	12,5
Servicios agrícolas ganaderos		2,3	0,9
Caza		,,,	0,2
Silvicultura, madera y conexas	1,2	2	1,3
Pesca	0,1	0,2	,,,
Explotación de minas y canteras	0,2	0,2	0,3
Industrias manufactureras	14,7	9,5	5,4
Electricidad, gas y agua	1,3	0,8	,,,
Construcción	10,4	9	1,3
Comercio	19,9	14	5,7
Hoteles y restaurantes	2,8	2	1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,5	5,5	1,4
Servicios a empresas, financieros	4,1	2,6	1,2
Administración pública	7,1	9,6	1,4
Enseñanza	5,5	4,1	2,4
Salud	4,9	4,4	0,6
Otros servicios	5,2	4,1	1
Servicio doméstico	13,3	8,9	1,9
Total	100	100	100

Fuente: EHR, 2001. OPYPA

(\*) En el interior urbano de la Encuesta Continua de Hogares del INE se consideró el primer trimestre de 2000.

(\*\*) No es posible discriminar las ramas agropecuarias en sub-ramas.

La característica que se da en relación a los ingresos indica que los asalariados privados de las localidades de menos de 5000 habitantes reciben salarios monetarios promedios levemente superiores a los que perciben los que habitan en el estrato rural, pero bastante por debajo de los asalariados privados del sector urbano de 5000 y más habitantes. (EHR, 2001)

A su vez, considerando indicadores de concentración como el índice de Gini o el de Theil la distribución del ingreso de los hogares en las áreas rurales es más concentrada que en las localidades de menos de 5000 habitantes. (EHR, 2001<sup>25</sup>)

<sup>25</sup> Encuesta sobre las condiciones de vida, ingreso de los hogares rurales. MGAP. 2000

Por su parte en relación al desempleo en las áreas urbanas de menos de 5000 habitantes, sin embargo, existen tasas elevadas en actividades agropecuarias como: cultivo de árboles frutales (13.4%), explotaciones mixtas (11.3%), cultivo de cereales (11.8%), Las ocupaciones con mayor desempleo son las de trabajadores no calificados, trabajadores de servicios y vendedores, agricultores y trabajadores agropecuarios calificados y los oficiales, operarios y artesanos. En todos estos grupos se pueden hallar trabajadores agropecuarios eventuales (troperos, alambradores, maquinistas, poceros, etc.) desplazados por la actividad agrícola, que no los demanda, y que buscan empleo en las pequeñas localidades esperando zafras de actividades rurales o posibilidades de trabajo en el propio medio urbano. (EHR, 2000)

Otra situación a distinguir es la del ausentismo rural o aquellos que viven del campo pero residen en el medio urbano. El Cuadro 13 refleja esta situación.

Cuadro 13. Número de explotaciones y superficie explotada, según lugar de residencia del productor

Lugar de residencia	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	%	Hectáreas	%
TOTAL	57131	100	16419683	100
En la explotación	34744	60,8	6257722	38,1
Fuera de la explotación	21894	38,3	10004695	60,9
No aplicable (1)	493	0,9	157266	1,0

Fuente: Censo General Agropecuario, 2000. MGAP

(1) Refiere a los titulares de la explotación que no son una persona física.

Cerca del 40% de los titulares de las explotaciones residen fuera de las mismas. Algunas consideraciones acerca de este ausentismo, refieren principalmente al de la categoría de patrones (Piñeiro, 2001) lo cual podría confirmarse parcialmente debido a que los propietarios ausentes son aquellos de las explotaciones de mayor tamaño. Si bien ésta parece ser una característica de larga data en nuestras sociedades, restaría investigar en profundidad este fenómeno cuya magnitud queda en evidencia.

## 5.-¿El valor educación en cuestión?

Finalmente, queremos notar la pérdida de valor de lo educativo en el medio rural tanto desde la percepción de la población como desde las dimensiones que asume la cobertura educativa formal. Cuadro 14.

En términos educativos, claramente se visualiza una diferencia sustancial en la calificación de la población según su lugar de residencia. Mientras en el área rural dispersa el 67.6% tiene niveles de educación primaria o ninguna instrucción, en los estratos urbanos de menos de 5000 habitantes ese porcentaje es del 64,9% y en las localidades mayores desciende a un 45,9%. En relación al nivel educativo formal, es posible constatar nuevamente el sentido de gradiente ya mencionado que va de los rural a lo urbano o viceversa.



Cuadro 14. Población de 14 años o más según nivel educativo alcanzado. En porcentajes			
Nivel educativo	Urbano >= 5000	Urbano < 5000	Rural disperso
Sin instrucción	2,3	5,2	4,3
Primaria incompleta	15,7	20,6	21,5
Primaria completa	27,9	39,1	41,8
Secundaria Primer Ciclo	19,3	13,3	10,9
Secundaria Segundo Ciclo	15,3	9,9	10,1
UTU y similares	11,9	8,4	7,6
Magisterio/Profesorado	3,2	1,8	1,3
Universidad incompleta	2,5	0,8	1,4
Universidad completa	1,5	0,6	0,9
Otros	0,5	0,3	0,3
Total	100	100	100

Fuente: EHR, 2001. OPYPA

Un elemento que contribuye a explicar estas diferencias además de las posibilidades de acceso a las instituciones educativas, es que cuando la oferta educativa no es interpretada por los hogares como vehículo instrumental de aplicación laboral en el medio, existe una mayor permisibilidad para la deserción educacional en aras de un empleo o de colaboración en el establecimiento. (EHR, 2001)

También existen déficits educativos entre las personas pobres, tanto por la menor asistencia escolar más allá de los 14 años, como por la presencia más elevada de personas sin instrucción o con primaria incompleta entre las personas pobres.

Por su parte, es entre los desocupados y las personas que tienen empleos de menor calificación que los porcentajes de pobreza son más elevados. Puesto que la pobreza también se encuentra asociada al logro de menores niveles educativos formales, los tres aspectos (pobreza, educación y empleo) forman un círculo que será necesario romper para alcanzar resultados positivos en la elevación del nivel de vida de la población que consideramos.

Este es el contexto de transformaciones que a nuestro juicio pautan las transformaciones sociales y productivas de nuestro medio rural. En él se despliegan estrategias individuales, familiares y colectivas tanto por parte de los asalariados como de los productores con la finalidad de sostener su empleo y/o mantenerse inserto en el sistema productivo. Las diversas dinámicas sectoriales y posiciones socioeconómicas, entre otros factores, condicionan el desarrollo y evolución de estas estrategias en particular las vinculadas a conectar la oferta con la demanda laboral. Para comprender estas relaciones se viene debatiendo una serie de ideas y conceptos que aspiran dar cuenta precisamente de estas relaciones. Es lo que hemos denominado “nueva nomenclatura”, al menos para el medio rural. A continuación nos concentramos brevemente en este debate.

**CAPITULO IV**  
**CALIFICACIONES LABORALES, EMPLEO Y LA NUEVA**  
**NOMENCLATURA**

En nuestro país varias opiniones especializadas sostienen que las relaciones entre el mundo del trabajo y el educativo se encuentran desfasados hace tiempo.<sup>26</sup> La educación formal produciría personas que al egresar estarían sobre o sub-educados para el desarrollo de o puestos laborales específicos. Se sostiene que en los empresarios que gestionan empresas de tecnología avanzada, predomina la opinión de que la instrucción es cada vez más incompleta.

En otro extremo los empleadores ubicados en sectores tradicionales, con equipos, y procesos relativamente obsoletos consideran que la formación general impartida en primaria y secundaria y educación técnica es excesiva por lo cual se propugnan programas "específicos", más acotados a las necesidades empresariales.

Sin embargo las estrategias empresariales no emiten señales claras del 'tipo' de trabajador, desde el punto de vista de sus calificaciones, que se requiere. En todo caso las estrategias evidenciadas como predominantes: achicamientos de empresas, tercerización, transformación de empresas productivas en empresas comerciales o de servicios, más que orientar, generan incertidumbre y preocupación entre los trabajadores.<sup>27</sup>

En suma no se perciben desde la óptica de los trabajadores "políticas productivas, ni agrarias ni industriales, ni tampoco políticas de empleo" que tiendan a desarrollar soluciones confiables a estos problemas.<sup>28</sup>

Pese a esto los propios trabajadores vienen participando de algunas propuestas orgánicas, de representación tripartita (trabajadores, empresarios, Estado) en los que directa o indirectamente se buscan ideas y soluciones para estos temas: Banco de Previsión Social (BPS); Junta Nacional de Empleo (Junae); Comisión Sectorial del Mercosur (Comisec). Esta discusión aún no saldada permite admitir no obstante, que el basamento educativo del Uruguay considerado hasta hace poco envidiable por otros países, viene dando muestras de debilidad y fisuras como lo demuestran varios estudios sobre el tema.<sup>29</sup>

Este sistema educativo desarrollado en un país agro-industrial, vinculado a rubros que aún siguen siendo principales, aunque vulnerables frente al marco integracionista, ¿será capaz de cubrir la brecha entre el sistema productivo y las demandas que sobre el mercado laboral ejercerán las nuevas orientaciones?

Para este desafío como hemos expresado aun no existen repuestas claras ni únicas. Las reformas para todo el sistema educativo que se postulan desde órbitas políticas, evidencian tendencias de difícil consenso social, por lo cual habrá que esperar su evolución. La experiencia internacional como señala Carciofi:1983 parece indicar la necesidad de lograr estos consensos desde el inicio con la participación de todos los actores en el diseño de la propuesta y posterior ejecución.

---

<sup>26</sup> Lemez Rodolfo. Educación y Trabajo: Una Alternativa Teórica para su conceptualización. Revista Interamericana. Educacion de Adultos. Nueva Epoca Nro. 2 .1993. Crefal. México.

<sup>27</sup> Encuentro de Trabajadores del Sector industrial. Mayo 1994. PIT-CNT. Mimeo.

<sup>28</sup> Murro Ernesto. Ex - Delegado por los trabajadores al Banco de Previsión Social (BPS). Algunas ideas sobre la defensa de las fuentes de trabajo y la refinanciación de las empresas. Abril 1994. Mimeo.

<sup>29</sup> CEPAL Rama, Angel. Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay. Octubre 1990. Existen estudios mas recientes de los propios organismos rectores de la enseñanza que sostienen esta afirmación.

Procurando aproximarnos al tema planteado se nos ocurre oportuno revisar en primer lugar algunos enfoques dominantes sobre el t3pico, intentando al mismo tiempo integrar lo que denominamos la nueva nomenclatura. Esto es b3asicamente la integraci3n de los conceptos de competencias y empleabilidad al ya complicado asunto de las calificaciones laborales. Finalmente enfatizamos la perspectiva de las trayectorias laborales la que para nuestras latitudes consideramos todav3a un enfoque advenedizo y olvidado, deteni3ndonos brevemente en los instrumentos de evaluaci3n que vinculan capacitaci3n y empleo.

## DEL "CAPITAL HUMANO" A LA GESTIÓN COLECTIVA DE SABERES.

Parece clave referirnos brevemente a algunos enfoques, que parecen predominantes en el discurso de los actores: organizaciones gremiales de empresarios, trabajadores, investigadores.

Un trabajo de Luis Toharia:<sup>30</sup> comenta tres escuelas: la neoclásica, en la cual ubica la Teoría del Capital Humano; la Marxista, de la cual recoge el aporte fundamental de Braverman y la Institucionalista, con el enfoque de M. Piore.

Prestaremos atención solo a las dos primeras:

La Escuela Neoclásica, en cuanto a la oferta de trabajo, parte del supuesto de que existe una elección, una decisión de trabajar o no, por parte del trabajador. "El trabajo es considerado únicamente como un medio para obtener un fin (renta)." La cantidad de trabajo ofrecido depende de su precio. "Supone una decisión entre el valor del ocio y el valor del trabajo".<sup>31</sup>

La teoría del Capital Humano, reconoce antecedentes en los enfoques económicos, que en los inicios de la década del sesenta, intentaban encontrar explicaciones al crecimiento en los Estados Unidos.<sup>32</sup> Entre otros factores que explicaban dicho crecimiento "la educación había sido una fuente esencial"(...) "Es más, ésta de alguna manera había participado en ese fenómeno de avance tecnológico al proveer a los individuos que lo hicieron posible". La educación comenzaba a ser vista no como un gasto justificado por finalidades sociales sino como "una forma específica de capital (...) que su acumulación se materializa en seres humanos y cuya productividad se expresa en la actividad laboral de quien la ha recibido".

La idea básica, retomando a Toharia, es que los trabajadores concurren "al mercado de trabajo con diferentes niveles de cualificaciones, que responden no solo a las diferencias existentes entre sus capacidades innatas, sino también a que han dedicado cantidades diferentes de tiempo a adquirir esas cualidades".

Una de las primeras consecuencias que se infieren de este enfoque, es que el concepto de inversión en educación queda justificado por una renta futura, o sea, a mayor educación mayor salario. Decididamente el "problema" se deposita en los individuos.

En nuestro país M. Bucheli<sup>33</sup> encuentra que "la educación en institutos formales de enseñanza tiene una alta rentabilidad, facilitando el acceso a puestos de trabajo mejor remunerado". En este enfoque esta rentabilidad podría estar explicando el crecimiento de matrículas en la enseñanza media y terciaria. La misma autora que encuentra mayores retornos para hombres

---

<sup>30</sup> Toharia, Luis. Compilador El Mercado de Trabajo: Teorías y aplicaciones. Lecturas Seleccionadas. Alianza Editorial. 1983.

<sup>31</sup> Un Desarrollo importante desde este punto de vista realizan Hamermesh y Rees en ECONOMIA DEL TRABAJO Y LOS SALARIOS. Alianza Universidad Textos. 1984. En Uruguay, a nuestro modo de ver nadie ha asumido este enfoque con tanta claridad (y hace ya bastante tiempo) como Martín Rama en su trabajo ¿QUE ES EL PLENO EMPLEO? Publicado en la Revista SUMA 3 Mdeo. Abril 1988.

<sup>32</sup> CARCIOFI R. Acerca del Debate sobre Educación y Empleo en América Latina Naciones Unidas Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

<sup>33</sup> Los Logros Educativos y los niveles de Ingreso. Documento 3/92 Departamento de Economía Montevideo. 1992.-

que para mujeres relativiza a nuestro juicio el hallazgo, al incluir el tema de la calidad de la educación y el papel de la demanda de trabajo. Los diferentes niveles de escolaridad actuarían "como señales para el empleador, en cuanto a responsabilidad y disciplina"<sup>34</sup>

En el segundo enfoque de inspiración marxista, el punto central de enfrentamiento con la orientación anterior estaría en la distinción entre fuerza de trabajo y trabajo<sup>35</sup>. Negar esta diferencia, de acuerdo a este enfoque, es negar el conflicto social, la lucha de clases. "El suponer que el trabajo potencial (fuerza de trabajo) se convierte automáticamente en trabajo real elimina de antemano el posible conflicto personal entre el poseedor de trabajo potencial (el trabajador) y el utilizador del trabajo real (el empleador)". Reduciendo la relación a una relación de mercado "mediada por el salario y perfectamente definida en todos sus extremos" Toharía, pp.19.-

El autor continúa expresando:"La fuerza de trabajo no es separable de su vendedor (el trabajador), por tanto la evolución a lo largo del tiempo de los atributos personales del vendedor (y en concreto su conciencia) son tan importantes como los atributos de la mercancía intercambiada inicialmente (por ejemplo, conocimientos o cualificaciones del trabajador antes de empezar a trabajar)".

Marx define el trabajo como un proceso en que el hombre "realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza", en este proceso el hombre "pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y la mano, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, la materia que la naturaleza le brinda" (en Riquelme pag 2).<sup>36</sup>

El otro aporte de esta orientación, contrapuesta al enfoque neoclásico o de los neoliberales, es la idea de que "el devenir se desarrolla por contradicciones y situaciones de conflicto entre los diferentes intereses de clase existente y por tanto arribar a puntos de armonía era poco frecuente y momentáneo", en el enfoque clásico la concurrencia al mercado de los dos tipos de capitales permite la regulación y el equilibrio, (calificación, educación, vs capital económico; Riquelme pag. 3)

Para Braverman,<sup>37</sup> desde otro corte analítico, es central dilucidar si "la cantidad de trabajo científico y educado tiende hacia el promedio o por el contrario, hacia la polarización".-

Su preocupación es la pérdida de dominio de los trabajadores sobre los procesos de trabajo, lo que llevaría a una creciente pérdida de calificación del trabajo y por tanto de poder frente a otras categorías, como ingenieros y supervisores. "Cuanta más ciencia es incorporada dentro de los procesos de trabajo tanto menos entienden los trabajadores de ese proceso (...) En otras palabras, cuanto más necesita conocer el trabajador para permanecer como ser humano en el trabajo tanto menos conoce él o ella. Este es el abismo que la noción de calificación esconde" (Braverman pag. 486).

Para este autor el trabajador puede recuperar "dominio sobre la producción colectiva y socializada, tan solo apropiándose de las prerrogativas de científicos en el diseño y operaciones de la ingeniería moderna". La extensión y profundización educativa para los

---

<sup>34</sup> Ibidem

<sup>35</sup> Señalado por Toharía comentando a Braverman en obra citada.

<sup>36</sup> Citado por Riquelme G. RECONCEPTUALIZACION DE LA RELACION EDUCACION Y TRABAJO. Proyecto PEM/OEA. Dirección Nacional de Planificación Educativa. Bs.As.

<sup>37</sup> Trabajo y Capital Monopolista. Ed. Nuestro Tiempo México.1974. (pp 486)

trabajadores solo sería interesante, si habilitara o fuera posible por este modo acercarse a esa apropiación del conocimiento (Braverman: pag 508)

Otras voces, manifiestan tener evidencias contrarias, a las que supone Braverman de descalificación y empobrecimiento del trabajo.<sup>38</sup> Argumentan, para el caso de la automatización que "lejos de destruir las calificaciones se constituye en una oportunidad para el nacimiento de nuevas competencias". Desde esta óptica la "calificación es una relación social, la confrontación entre actores" (Cabestro pag. 80 ).

El desafío no sería otro que el que supone el reconocimiento de las calificaciones y del status social de los asalariados. Las nuevas tecnologías transforman las bases materiales de la producción por lo cual no es posible tener una visión monolítica sobre el punto.

Sobre esta misma línea de razonamiento se pronuncia Yves Lichtenberger (1992) quién propone tres desafíos que involucran y suponen acciones para el movimiento sindical:

1) "La confirmación de la profesionalidad propia de las tareas de obreros y empleados". Supone "una reapropiación por parte del trabajador de la organización de su trabajo".

2) "El control de las movilidades que permita a cada uno intentar el éxito con sus propias capacidades": implica (a nuestro juicio) dar valor y habilitar "movilidades construidas a partir de estrategias profesionales y no de simples enfrentamientos de mercado".

3)"La articulación de las garantías colectivas e individuales". Expresa o significa reconocer diferencias de aptitudes y comportamientos individuales distintos, dentro de la empresa y por tanto de remuneraciones diferenciadas (se vincula aquí el tema de las clasificaciones).

## **LA NUEVA NOMENCLATURA: Competencias, Calificaciones, Empleabilidad**

Si bien la expansión en la utilización del concepto de competencia laboral se ubica a partir de la década del 80, en los años 70, David McClelland comenzó a explorar la idea como resultado de investigaciones que se enfocaron en variables que permitieran explicar el desempeño en el trabajo. A partir de una serie de entrevistas y observaciones logró confeccionar un marco de criterios que diferenciaban los distintos niveles de rendimiento de los trabajadores. La forma en que describió tales factores se centraron más, en las características y comportamientos de las personas que desempeñaban los empleos, que en las tradicionales descripciones de tareas y atributos de los puestos de trabajo.<sup>39</sup>

Tal como lo plantean la mayoría de los autores que han abordado este tema, el contexto aparece una vez más como determinante en el surgimiento de este nuevo enfoque.

Siendo los aspectos de mayor influencia las tendencias de cambio que se han observado en la mayoría de los países durante los últimos años:

- § inserción de economías nacionales en mercados globalizados. Las economías se encuentran inmersas en este mundo globalizado e interrelacionado, propiciando la

---

<sup>38</sup> Cavestro William. Automatización ,Organización y Contenido del Trabajo. 1998

<sup>39</sup> Enfoque de Competencia Laboral. Manual de Formación AECl (Asociación Española de Cooperación Internacional), OIT - CINTERFOR. Montevideo, Cinterfor, 2001. Vargas, F; Casanova, F; Montanaro, L.

competencia con nuevos actores y exigiendo a las empresas mayor calidad y productividad, así como el desarrollo de nuevas estrategias competitivas.

§ Vinculado a lo anterior, la exigencia creciente de productividad y competitividad

§ desarrollo y difusión de nuevas tecnologías y conocimientos aplicados a la producción. La emergencia de nuevas tecnologías y la velocidad en que éstas aparecen y se transforman, se han vinculado también con las nuevas exigencias de formación y desarrollo de recursos humanos, y con la obsolescencia y el cambio en las ocupaciones.<sup>40</sup>

§ En función de esto es modificada la estructura y la dinámica de los mercados de trabajo, de la organización y gestión de las unidades productivas y el perfil de la demanda de recursos humanos.<sup>41</sup>

Podría concluirse que los principales cambios en los procesos productivos dan cuenta del tránsito de una producción en serie, a una producción diferenciada; de la especialización del trabajo a la polivalencia y la multifuncionalidad; del puesto de trabajo, a la organización en redes y equipos autodirigidos; y de las actividades repetitivas y rutinarias, a la innovación y creatividad del trabajador para participar en el análisis y solución de problemas relacionados con la calidad, así como la interacción con otros trabajadores y en la toma de decisiones.<sup>42</sup>

De la calificación a la competencia..

Mertens<sup>43</sup> entiende por calificación el conjunto de conocimientos y capacidades, incluidos los modelos de comportamiento y las habilidades, que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y de educación/formación. Se lo puede denominar como la capacidad potencial para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto

La competencia, por su parte, referiría sólo a algunos aspectos de este acervo de conocimientos y habilidades: aquellos que son necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada. Es la capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado.

Para identificar la calificación requerida en un puesto o bien en el mercado de trabajo, el método que se solía seguir era el análisis ocupacional, que tenía por objetivo hacer un inventario de todas las tareas que comprendía una ocupación, rescatando las singularidades básicas necesarias al puesto de trabajo.

Para identificar la competencia se parte de los resultados y los objetivos deseados de la organización en su conjunto, que derivan en tareas y éstas en conocimientos, habilidades y destrezas requeridas. En este caso las tareas son concebidas como un medio cambiante entre el resultado y la dotación de conocimientos y habilidades del individuo.

---

<sup>40</sup> Ibarra, Agustín: "Formación de los recursos humanos y competencia laboral" en Boletín N° 149 OIT-CINTERFOR. Montevideo, mayo – agosto, 2000..

<sup>41</sup> Mertens, Leonard. Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Cinterfor. Montevideo. 1997.pag 61

<sup>42</sup> Ibarra, pp. 96,97

<sup>43</sup> Mertens, Leonard. Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Cinterfor. Montevideo. 1997.



Según Antonia Gallart: (1997), la noción de competencia resulta clave en la articulación entre la educación y el mundo del trabajo al menos por tres razones:

1. las calificaciones son más fácilmente evaluables y medibles, y corresponden a las ocupaciones como unidades de empleo; constituyen el objeto tradicional del análisis ocupacional. Las competencias incluyen conocimientos más amplios, capacidad de análisis y resolución de problemas concretos y toma de decisiones en el contexto de incertidumbre; el sujeto de las competencias es la persona, no el puesto de trabajo. (...) los individuos pueden pasar de un puesto a otro, cambiar de ocupación y seguir utilizando las competencias aprendidas.
2. Las competencias tienen su base en los conocimientos, procedimientos y actitudes adquiridos en la educación formal, pero se desarrollan a lo largo de la vida, incorporando aprendizajes en el trabajo real y la educación no formal. Por lo tanto los cambios acaecidos en el transcurso de la existencia de los trabajadores, tanto en el sistema educativo y de formación como en el sistema productivo, influyen en el acervo de competencias de una población dada.
3. La definición de las competencias, y obviamente su aprendizaje, exigen acuerdo y colaboración entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo, se adquieren en trayectorias que implican una combinación de educación formal, aprendizaje en el trabajo y eventualmente educación no formal.<sup>44</sup>

Esta autora hace referencia a un conjunto de competencias que tienen que ver fundamentalmente con la aprehensión de la realidad y la actuación sobre ella, las que sólo se logran en el ejercicio de la vida cotidiana. Agrega que las competencias así definidas son abiertas y flexibles, e incorporan experiencias sociales distintas, familiares, escolares y laborales, no son patrimonio del puesto de trabajo, sino atributos de la persona del trabajador, incorporando elementos individuales y sociales en una trayectoria.

Gallart introduce un elemento fundamental para nuestro análisis que es el componente relacional social presente en la formación del trabajador. En este sentido es interesante el aporte de la autora Elenice Monteiro Leite<sup>45</sup> cuando conceptualiza la competencia como una forma de calificación pero haciendo hincapié en la idea de calificación como relación social.

Esta autora entiende la calificación como una 'relación social compleja'. En su propuesta trata de alejarse de la visión neoclásica de la calificación como 'capital humano' que el trabajador moviliza en el proceso de trabajo; asimismo procura romper con la visión lineal-evolucionista de un proceso de calificación/descalificación, asociado al determinismo tecnológico o a la lógica del capital.

Desde este punto de vista, la calificación se define en situaciones histórico-sociales concretas, no sólo como producto de la relación dialéctica capital-trabajo, ni del determinismo tecnológico, sino sobre todo, como resultado de las relaciones sociales, inclusive las que se

---

<sup>44</sup> Gallart, María Antonia: "Veinte años de educación y trabajo: La investigación de la formación y la formación de una investigadora". OIT-CINTERFOR. Montevideo, 2002.

<sup>45</sup> Monteiro Leite, Elenice: "El rescate de la calificación". OIT-CINTERFOR. Montevideo, 1996. Ob. Cit pag. 58. 59

establecen entre los propios trabajadores. En consecuencia para Monteiro Leite, construir competencias significaría, pues, definir posiciones en el proceso de trabajo, en el mercado y también en la sociedad.

Asociado a esta idea de calificación como una relación social compleja, identificamos el enfoque integrado u holístico de competencia, que considera la complejidad en la mezcla variada de conocimientos, habilidades y destrezas que entran en juego en el desempeño. Este enfoque pone en común tanto las tareas desempeñadas como los atributos del individuo que le permiten un desempeño exitoso. También considera el contexto en el cual se lleva a cabo el trabajo y permite integrar la ética y los valores como parte del concepto de competencia laboral<sup>46</sup>.

Procurando finalmente una definición de competencia laboral, podríamos asumir que es “la capacidad de desempeñar efectivamente una actividad de trabajo movilizand los conocimientos, habilidades, destrezas y comprensión necesarios para lograr los objetivos que tal actividad supone”<sup>47</sup>

Se daría en esta nueva visión de la formación para el trabajo una conjunción de los tres modos de adquisición de calificaciones formulados anteriormente en este mismo capítulo por Lichtenberger (1992)

1.- Los saberes, que conciernen a los conocimientos, ya sean prácticos o teóricos, y sugieren a la vez cortes más bien disciplinarios y formaciones en el sentido escolar del término.

2.- los ‘saber-hacer’, referidos a las habilidades tanto manuales como de resolución de problemas, que se adquieren preferentemente por el aprendizaje y remiten por lo tanto a las formas de trabajo en colaboración como aprendiz o a las formaciones en alternancia, que permiten al aprendiz acumular respuestas concretas correspondientes a distintas situaciones. Estos saberes son por lo general, difíciles de explicitar y por este hecho subestimados, especialmente cuando han sido adquiridos en el taller, sin cambio de puesto de trabajo.

3.- Los ‘saber-ser’ referidos a los comportamientos sociorelacionales o profesionales y que remiten generalmente a las trayectorias de los individuos, a su origen, a las experiencias vividas, las dificultades encontradas, las capacidades adquiridas para ubicarse con relación a los otros.

## **Tipos de competencias**

Finalmente y retomando a Leonard Mertens<sup>48</sup> realiza una tipología de las competencias: Las competencias genéricas: se relacionan con los comportamientos y actitudes laborales propios de diferentes ámbitos de producción, como, por ejemplo, la capacidad para el trabajo en equipo, habilidades para la negociación, planificación, etc.

---

<sup>46</sup> Mertens, L. pag 28 en: Vargas, F; Casanova, F; Montanaro, L.: “Enfoque de competencia laboral. Manual de Formación”. AECI, OIT – CINTERFOR. Montevideo, 2001.pp. 28.

<sup>47</sup> ibidem pp. 30.

<sup>48</sup> Mertens, Leonard. Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Cinterfor. Montevideo. 1997.

Las competencias específicas: se relacionan con los aspectos técnicos directamente relacionadas con la ocupación y no son tan fácilmente transferibles a otros contextos laborales (ejemplo, la operación de maquinaria especializada, la formulación de proyectos de infraestructura, etc.)

Las competencias básicas: son las que se adquieren en la formación básica y que permiten el ingreso al trabajo: habilidades para la lectura y escritura, comunicación oral, cálculo, entre otras.

## **La empleabilidad**

La principal razón por la cual ubicamos este tema en esta etapa del trabajo, refiere a una dificultad encontrada a la hora de intentar definir la empleabilidad tratando de trascender la primera idea que de ella tenemos, que hace referencia a la posibilidad o chances que tiene una persona de acceder a un empleo o mejorar el que tiene en virtud de su acervo personal en materia laboral. Esta posibilidad estaría influenciada o motivada por varios factores, entre ellos, la capacitación recibida. De esto trata justamente nuestra preocupación, de intentar identificar qué aspectos vinculados al proceso de capacitación estaría impactando y cómo en las posibilidades de mejorar la empleabilidad.

Sin embargo nos aventuramos en la búsqueda de algunos componentes que nos permitan acercarnos a una definición más amplia de este concepto, y por lo tanto identificar algunos elementos que contribuyan con el objetivo que nos hemos planteado.

En este proceso ubicamos lo que Carlos Sojo<sup>49</sup> llama las dimensiones del concepto de empleabilidad.

En primer lugar remite a calificaciones, y sobre todo, a competencias de la fuerza de trabajo que son reconocidas por el mercado de trabajo. Es en este sentido que se utiliza el término de fuerza laboral empleable.

Asimismo sostiene que se puede hablar de empleabilidad como actitud ante el proceso de trabajo; remitiría así a 'saber estar' en el proceso laboral como un atributo más importante del tradicional 'saber hacer'.

Agrega que se puede pensar la empleabilidad en términos de la gestación de una nueva ética y cultura laborales en la que los trabajadores muestran capacidad para generar empleo o modificar sus actuales condiciones laborales. Al respecto, empleabilidad sería sinónimo de trayectorias que no buscan la estabilidad laboral y un entorno ocupacional protegido y regulado. Esto supone la redefinición de las biografías 'normales' de antaño y, por tanto, de los procesos de formación identitaria.

Finalmente en nuestra opinión los conceptos de competencias y empleabilidad, atendiendo sus orientaciones dominantes, el contexto en el que se generan y difunden, parecen intentar una respuesta global –desde el ángulo del trabajo- a lo que Castel refiere como manifestaciones de la "cuestión social"<sup>50</sup>. En efecto el autor luego de una completa reseña sobre la evolución del asalariado, reconoce que la nueva cuestión social presenta hoy tres

---

<sup>49</sup> Sojo Carlos – Pérez Juan P.: "Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas", FLACSO, Banco Mundial, Costa Rica, Julio 2002. pp. 33-37.

<sup>50</sup> Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Paidós. 1997

manifestaciones: la desestabilización de los estables, la precarización, la de los "inútiles para el mundo" y su calidad de "supernumerarios".

Si la perspectiva que hemos adoptado tiene asidero, los conceptos referidos, pero sobre todo la empleabilidad (o en el es más evidente) parte de la base que los individuos son responsables y tienen la potencialidad de lograr, con ciertas ayudas: hacerse empleables, mantener empleos estables, evitar la precarización, mantenerse fuera del círculo de los inempleables.

La empleabilidad y sus perfiles de la escuela de capital humano, se imbrica entonces como un concepto funcional a la reestructuración productiva y relaciones capitalistas de trabajo que hemos esbozado en el capítulo III.

Al llegar a esta instancia, debo reconocer las dificultades de articular en un solo movimiento las dimensiones que he pretendido explorar. Creo, se desprende del mismo el intento de desarrollar ciertas "intuiciones" que ven relaciones entre las trayectorias laborales de la gente, los espacios formativos, los modelos de gestión empresarial (sobre todo los discursos de gestión), la tecnología en uso y el modelo de inserción internacional (competitividad /país) al que aspira el país en función de las acciones del gobierno nacional.

No pretendíamos explicar, sino apenas reconocer algunos elementos del debate. Tampoco hemos podido tomar posición sustentable como para trazar al menos algunas hipótesis generales de esta supuesta articulación. Sin embargo, nuestra búsqueda se orientara ahora a formular algunas interrogantes o por que no, plantear las dudas que genera el discurso hasta el momento dominante que expresa la existencia de un desfasaje formativo de los trabajadores con relación a las "exigencias tecnológicas" que requiere la reconversión productiva.

Entendemos, que las acciones gubernamentales realizadas en dicho marco (capacitación y empleo) no han producido mejoras sensibles en el aparato productivo y mucho menos en las políticas sociales. Como bien es analizado por autores nacionales<sup>51</sup> en el Uruguay se avanza aún en el proceso de des-industrialización y fragmentaciones de los mercados de trabajo, sin percepciones ciertas de penetración dinámica o significativa del capital extranjero productivo en viejos o nuevos sectores.

Los sectores que vienen dinamizando nuestra economía son, como se postula desde esferas oficiales, los servicios. No parece ser este un sector de innovación tecnológica de "punta", en todo caso, sí de cambios en la organización del trabajo, en el sistema de prestación de los servicios, etc. Por otro lado los sectores productivos agrarios e industriales que sí incorporan tecnología (lentamente), se puede presumir, que esta se realiza sin aumento significativo de mano de obra.

Si soslayáramos por un momento la argumentación precedente, si efectivamente hubiera exigencias tecnológicas, ¿son verdaderamente exigencias de calificaciones -cómo expresa Castillo- de "tecnología desnuda"<sup>52</sup>?

---

<sup>51</sup> •OLESKER, Daniel. Crecimiento y Exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en el Uruguay (1968-2000).-Trilce. 2001.

•SARACHU, Gerardo . Cambios en el mundo del trabajo. Desafíos para la intervención profesional. En Los debates actuales en trabajo social y su impacto a nivel regional. CSIC. DTS. FCS. UDELAR. Mayo 2003.

•WITTKE Tommy. Nuevas Condiciones de Trabajo. Formaciones subjetivas, capitalismo y Reconversión. En Psicología y Organización del Trabajo. Ed. Multiplicidades. Colección Trabajo y Capital. 2001. Pag,61.

<sup>52</sup> Castillo J.J. A la búsqueda del trabajo perdido. Técno. 1998.

Las calificaciones o cualificaciones que se estima necesario posean los trabajadores ¿no son en realidad atributos que responden al intento de obtener unas “nuevas relaciones laborales”?<sup>53</sup> En este sentido el hecho que se busque un trabajador “polivalente”, consustanciado con la “misión de la empresa”, a nuestro juicio devela la intención.

Si esto fuese así no se trata de calificaciones sino como expresáramos antes, del intento de lograr nuevas relaciones laborales al servicio o funcionales a la maximización del capital.

Problematizando un poco más este tema es posible reconocer que las fragmentaciones constatadas en el mundo del trabajo probablemente impacten también en los saberes colectivos con lo cual pensar en propuestas "generalistas" de formación para trabajadores es reducir sus chances de efectividad. (Sarachu;1998)

Un punto no menor, a discutir, es el de si las calificaciones implican, cuando suponen empleo, mejor salario. Desde nuestra óptica no existen evidencias empíricas sobre este punto, al menos en forma consistente. Un solo argumento defiende nuestra posición las heterogeneidades de las "fragmentaciones" ya mencionadas parecen contrariar firmemente, la mencionada hipótesis dado los altos grados de precarización e informalidad que se registra en la fuerza de trabajo.

Por otro lado es necesario reconocer que mayoritariamente todo el enfoque capacitador, se centra en que los trabajadores considerados individualmente son de alguna manera responsables de su propia permanencia en el mercado de trabajo y por si fuera poco en la competitividad / país. Cabría preguntarse en cuanto a los empresarios o gestores: ¿no hay desfase de gestión entre los modelos de competencia? ¿O será que los sistemas de explotación aplicados en nuestro país, al alinearse con lo que CEPAL definía hace ya bastante tiempo como condiciones “espúreas y efímeras”, no requieren mayores calificaciones gerenciales que las que responden a relaciones de poder?

Finalmente para cerrar este marco de dudas, sospechamos que la fragmentación o atomización empresarial evidente en nuestro medio, está destruyendo o al menos erosionando saberes acumulados, evitando capitalizar experiencia y calificaciones organizativas que de ser contempladas quizás aportarían en la búsqueda de modelos propios, de negociación y articulación de actores.

Desde una perspectiva individual, asumimos que son muchos los acontecimientos que pautan el camino de un trabajador. Su trayectoria es un importante insumo a la hora de analizar las estrategias individuales de inserción o reinserción laboral.

Los soportes que esa trayectoria devela, hay que buscarlos en el ámbito familiar, en los basamentos culturales de desarrollo y porque no, en la división social del trabajo en la que se nace.

En otras palabras la influencia de la historia personal, el contexto familiar, la trayectoria ocupacional específica son elementos que participan a la par que la formación o calificaciones como soportes o habilitadores para el acceso al empleo, tal cual obliga el medio.

---

<sup>53</sup> También desde esta perspectiva podrían ser atributos psico/ físicos: jóvenes, dóciles, no agremiados etc.

Por último he optado dejar para el final un breve comentario en torno de las relaciones entre los “cursos de capacitación” que procuran aumentar la empleabilidad en diversos tipos de trabajadores y condición de empleo.

Resulta habitual que los gestores u organismos financieros de este tipo de capacitación procuren evaluar el impacto de los mismos centrándose en indicadores básicos como el de averiguar si el trabajador capacitado ha obtenido empleo en actividades directa o indirectamente afines al tema o contenidos de la capacitación.

A nivel nacional<sup>54</sup> hemos podido observar diversos intentos de medición los que a nuestro juicio arrojan resultados e informaciones muy parciales en torno a lo que se pretende averiguar. Estos modelos de evaluación en nuestra opinión han adolecido de varias dificultades metodológicas y conceptuales.

En primer lugar, las evaluaciones no contemplan – en general- las dinámicas productivas-laborales en la que se enmarca la capacitación. No suelen corresponderse al menos en el tiempo, investigaciones sectoriales con la evaluaciones de impacto. En otras palabras no son evidenciadas como referencia, marco o telón de fondo, la situación o dinámicas en cuanto a generación de empleo de los sectores en los cuales se procesa y es vinculada la capacitación.

En segundo lugar, se asume de manera bastante generalizada una correspondencia directa entre capacitación –podemos agregar, calificaciones- con empleo. Desde nuestra óptica y en función de lo que hemos podido interpretar de los capítulos precedentes, y como se reafirmará en el siguiente, no existen evidencias que den cuenta de una relación directa entre estos dos factores<sup>55</sup>. En todo caso desde nuestra perspectiva lo que si es verificable es la presencia de una estrategia individual y/o familiar de búsqueda y generación de empleo a la cual si la capacitación recibida es pertinente, refuerza y en el mejor de los casos la potencia. Lo que se correlaciona con el empleo no es la capacitación sino la estrategia personal de inserción laboral.

Tercero, la capacitación en cuanto proceso, que vincula las personas con el empleo, supone una elaboración de contenidos pertinentes, una metodología, una pedagogía o si se quiere una andragogía específica y una didáctica apropiada. Hasta donde conocemos no es usual el que se desarrollen evaluaciones simultáneas de la forma en como son impartidos los cursos, junto a las evaluaciones de impacto o formando parte de estas. En esta dirección son válidas a título de ejemplo preguntas tales como: ¿los métodos de formación laboral, contemplan las particularidades de los trabajadores?; ¿los docentes de estas entidades de formación, han sido formados para impartir este tipo de capacitación?; ¿la duración de los cursos, es la apropiada?.

Cuarto y último. Suele considerarse a la empleabilidad como un atributo individual que se adquiere en función de una serie de sucesos que debe transitar el trabajador. Sin embargo desde nuestro enfoque las chances de empleo forman parte de estrategias individuales, si, pero conectadas en una red de vínculos en donde el medio local /territorial o relacional juega

---

<sup>54</sup> La Junta Nacional de Empleo ha solicitado evaluaciones en diversas oportunidades, contratado para ello a organismos como la Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Sociología y Consultoras privadas del medio.

<sup>55</sup> En esta dirección hay evidencia de la experiencia Chilena en “Detección de necesidades y evaluación en los programas gubernamentales de capacitación ocupacional”. Rotondo, M; Monckeberg, I.: Pontificia Universidad Católica de Chile; Facultad de Ciencias sociales, Escuela de Trabajo Social. Santiago 1989.-

un papel clave. Considerando este punto adquiere significación desde una perspectiva analítica reconocer las trayectorias o competencias (en el sentido que les da Monteiro Leite: 1996) en función del contexto socio-histórico en que estas se desarrollan.

## **CAPITULO V**

### **ACERCAMIENTO A LA POBLACIÓN PARTICIPANTES EN LOS CURSOS : PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A TRABAJADORES RURALES MEVIR /DINAE/ JUNAE**



*..”porque uno cree que termina la escuela y termina el ciclo de aprendizaje , pero no es así, por más viejo que fuera vos aprendes”...  
“el peón rural que no tiene oficio tiene que conformarse con el trabajo que encuentre....  
¿que va a pretender?”  
...”yo en la práctica lo que me enseñaron ...me lo guardo y lo llevo aprendido...si me ponen a trabajar y me dicen tenés que podar ..yo ya sé..lo aprendí”  
“a mi me sirvió porque aprendí cosas que no podía aprender por mis propios medios, pero conseguir trabajo con ese certificado que nos dieron hasta ahora no”.*

#### Fragmentos de entrevistas a trabajadores rurales 2004

Como se ha señalado esta investigación procura entre otros objetivos contribuir a la evaluación del programa de capacitación rural MEVIR/DINAE/JUNAE propiciando un marco de referencia que de cuenta de la complejidad del diseño y ejecución del mismo. Considerando este propósito resultará oportuno tener presente las fases que transita el programa así como obtener algunas pistas acerca de la forma en que es vivenciada la capacitación por los protagonistas.

A continuación realizamos una descripción del programa en grandes trazos metodológicos, una aproximación al perfil de los participantes (o cursillistas) y ensayamos una sistematización de algunas entrevistas de semiprofundidad realizadas a cursillistas del programa de diferentes temas, períodos y localizaciones geográficas.

El programa se articula según nuestra percepción en cuatro fases consecutivas de carácter técnico administrativo.

Una primera fase caracterizada por las tareas de difusión del programa; el análisis de situación o diagnóstico, determinándose la necesidad de capacitación existente en la zona, la identificación de los beneficiarios, estableciéndose diferentes grados de compromiso de los actores locales (organizaciones diversas) con la ejecución del programa.

Una segunda fase que centra su atención en el diseño del curso; identificándose los objetivos generales y específicos de la capacitación que se gestiona; contenidos temáticos principales y básicos, el perfil de egreso o producto esperado luego de la capacitación. Además son definidas las cargas horarias mínimas, y los criterios metodológicos y de viabilidad de realización mínimos.

Una tercera fase que agrupa las tareas de tramitación de las licitaciones, la evaluación de las propuestas y las instancias de adjudicación. Suele formar parte de esta fase la realización de instancias de motivación y/o cobertura de temas de capacitación que se consideran perentorios.

Una cuarta fase que incluye la ejecución del curso de capacitación por parte de la Entidad de capacitación adjudicataria (en adelante ECA) así como el monitoreo o seguimiento por parte de miembros del equipo técnico de la propia unidad ejecutora. En esta fase final la evaluación (del curso) es realizada por la propia ECA, pero también por el programa, centrándose en criterios de satisfacción, cumplimiento de aspectos contractuales y metodológicos. Como se puede suponer no se realiza evaluación de impactos o de resultados específicos del programa por no ser de su competencia sino de los organismos rectores y financieros del mismo.

Nuestro enfoque precisamente aspira a ofrecer algunos criterios e indicadores que podrían ser tenidos en cuenta al momento de realizar una evaluación externa del programa.

## **Los beneficiarios de los cursos**

### **Acercamiento cuantitativo**

Como parte del diseño de nuestra investigación, fue necesario construir una base de datos que nos permitiera un aproximación cuantitativa fiable, que diera cuenta básicamente de cuáles son las características del beneficiario de los cursos, si ese beneficiario se aproxima a los criterios preestablecidos por el programa, o sea: “asalariados rurales, pequeños productores rurales familiares”.

Se realizó una pauta de relevamiento hoy en uso por el programa (ver Anexo 2) y que nos ha permitido brindar la información que se adjunta en el Anexo 3

A continuación suministramos un primer análisis de la información mencionada:

### **El perfil de los participantes:**

Los participantes provienen de diversas localidades de todo el país, y lo hicieron en cursos de diferentes temáticas organizados en función de requerimientos de la zona e interés de los potenciales participantes.

En general hay una mayor participación de hombres que de mujeres, los primeros son el 71% y las segundas el 29%. Respecto a la distribución por tramos de edad, más del 90% son menores de 50 años (entre 15 y 50). Asimismo en algunos tramos de edad, la participación de los diferentes sexos varía, así, en los tramos de 25 y más, hay una mayor participación de mujeres, se ubica el 74% de las mujeres; por lo que se podría inferir que la participación de las mujeres se concentra en las edades mayores y la de los hombres en edades más jóvenes, entre 15 y 29 años se ubica el 58% de los hombres.

Respecto a la jefatura del hogar de los participantes, el 35% se declara jefe o jefa de hogar y 15% declara compartir la jefatura. Estos datos son diferentes si se los discrimina por sexo, en este sentido, hay un mayor porcentaje de hombres que se declaran jefes de hogar respecto a las mujeres, que solamente son el 15% de las mismas. Sin embargo estas declaran mayoritariamente compartir la jefatura de hogar.

En lo que refiere al nivel de instrucción, solamente el 5% de los participantes tiene primaria incompleta, mientras que el 27% la tiene completa y un 66% ha realizado estudios secundarios o de UTU. Respecto a los que realizaron estudios terciarios, son menos del 1%.

La condición de actividad es un dato relevante para el programa, en este sentido, se podría decir que el 81% de los participantes son ocupados, más adelante profundizaremos sobre las condiciones de dicha ocupación. En lo que refiere a los desocupados, son el 8% y un 10% son inactivos. El grupo de inactivos en su interior se constituye de la siguiente manera: 8% jubilados y pensionistas, 48% estudiantes, 30% quehaceres del hogar, 14% otros.

Respecto a la distribución por sexo de la condición de actividad, hay un comportamiento diferenciado a la interna de cada grupo. En el caso de los hombres, los ocupados son un 86%, los desocupados un 7% y los inactivos un 7%. En el grupo de mujeres, las ocupadas

son el 69%, las desocupadas el 11% y las inactivas el 20%. Estos valores reflejan tendencias más generales de ocupación de hombres y mujeres; así como una presencia importante de 'amas de casa'.

Dentro del grupo de los ocupados, se relevaron diversos datos que interesa retomar en esta síntesis. Por un lado, lo que hace a las limitaciones del empleo (subempleo, subremuneración, informalidad), donde encontramos que el 68% de los ocupados declaran tener al menos una limitación al empleo. Esta apreciación es algo mayor en el grupo de las mujeres donde el porcentaje aumenta a un 84%. Respecto a qué tipo de limitación, en general la que se identifica mayormente es la subremuneración.

En lo que hace a la categoría de ocupación del trabajo principal, el 37% son trabajadores zafrales, changadores; el segundo grupo importante son los empleados privados permanentes (26%); luego se ubican los productores agropecuarios que constituyen el 14%.

En el primer grupo, los trabajadores zafrales o changadores, el 60% buscó algún trabajo permanente en el último mes antes de realizado el curso. Asimismo la distribución de la cantidad de días trabajados en el mismo tiempo es diversa, el 26% trabajó menos de 7 días, el 23% trabajó entre 8 y 14 días, el 28% trabajó entre 15 y 21 días y solamente un 23% trabajó más de 22 días. En lo que refiere a la movilidad de estos trabajadores, el 74% trabajó solamente para una persona en el último mes, mientras que el 10% lo hizo para dos y el 6% para tres. Asimismo se encuentran trabajadores que lo hicieron hasta para 12 personas.

El segundo grupo, los empleados privados permanentes, en su mayoría perciben que su empleo es estable (81%). Solamente un 6% opina lo contrario.

En lo que hace a la cobertura de la seguridad social, el 75% de los trabajadores está cubierto, en los tres beneficios: aguinaldo, seguro de accidente y aporte para la jubilación.

El tercer grupo, los productores, en un 82% de los casos, no trabajan con otras personas. Del 18% que sí lo hacen, casi el 50% tienen una sola persona a su cargo.

Dentro del mismo grupo de productores, solamente el 20% contrató trabajadores zafrales en los últimos tres meses antes del curso.

En lo que hace a las horas de trabajo semanal, el 60% de los participantes trabaja más de 40 hs. semanales. Asimismo, hay un 17% que trabaja menos de 20 hs. semanales.

Finalmente es interesante retomar la información acerca de las retribuciones, en este aspecto, el 85% de los participantes ocupados percibe ingresos menores a 4000 pesos.

Dentro del grupo de los desocupados, el 77% ha trabajado anteriormente. Asimismo casi un 60% ha realizado algún trabajo ocasional durante la búsqueda de empleo. Respecto a esto último, casi el 30% buscó trabajo por más de 25 semanas, mientras que un 36% lo hizo durante entre 5 y 12 semanas; y el 24% durante menos de 5 semanas.

## Acercamiento cualitativo

Se realizaron unas 18 entrevistas<sup>56</sup> semiestructuradas a personas de ambos sexos de diferentes localizaciones geográficas, condición de actividad (asalariado o productor); distintos rubros o contenidos temáticos y año de realización de la capacitación. Las dificultades originales al no contar con una base de datos completa de las primeras instancias del programa indujeron a procurar una selección de carácter no probabilístico intencional que diera cuenta al menos de la diversidad de situaciones en la que opera el programa.

Sexo	Rubro / tema	Localización	Condición al inicio del curso
Masculino	Forestación	Río Negro	Asalariado Zafral
Masculino	Forestación	Río Negro	Asalariado/Trab./independ
Masculino	Forestación	Río Negro	Peón zafral
Masculino	Forestación	Río Negro	Asalariado
Femenino	Microemprend	Paysandú	Desocupada
Femenino	Microemprend	Paysandú	Desocupada
Femenino	Microemprend.	Paysandú	Tareas varias
Femenino	quesería	Cerro Largo	Tareas varias/productor
femenino	quesería	Cerro Largo	apicultura
Femenino	Quesería	Cerro largo	Tareas varias/ productor
Femenino	Tambo	Florida	Productora
Masculino	Tambo	Florida	Operario tambo
Masculino	horticultura	Artigas	Horticultura cañero
Masculino	horticultura	Artigas	Horticultura zafral cañero
Femenino	horticultura	Artigas	desocupada
Masculino	apicultura	Durazno	Changador
Masculino	apicultura	Durazno	Changador
Femenino	apicultura	Durazno	desocupada

## Perfil de los entrevistados

La edad de los participantes fluctúa en un rango que va desde los 20 a los 60 años. La mayoría posee primaria completa, registrándose varios casos con secundaria completa e incompleta.

Se puede considerar que la totalidad de los casos son gente oriunda del departamento en el que residen al momento de la entrevista o departamentos vecinos. No se identificaron casos de movilidad departamental muy marcados. En todo caso han vivido más de 10 años en la localidad o zona en donde se realizó el curso.

---

<sup>56</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de diciembre de 2003 y marzo de 2004, en el lugar donde habitan y fueron dictados los cursos, a saber: Bella Unión (Artigas); San Javier(Río Negro); Pueblo Gallinal (Paysandú); Chamizo, (Florida) Villa El Carmen( Durazno); Alrededores de Melo (Cerro Largo).

Los entrevistados participaron de las instancias de capacitación entre uno y tres años con anterioridad a las entrevistas.

No obstante lo expresado un par de párrafos atrás, la localización de los entrevistados fue dificultosa, a tal punto que no siempre fue posible entrevistar a la persona previamente identificada. Se constató una alta “micro-movilidad” de los participantes hacia localidades no muy lejanas del lugar donde se desarrolló el curso o residencia habitual de los participantes. Este hecho considerado habitual y normal por los participantes argumentando motivos laborales y/o familiares constituye para los ciudadanos un verdadero escollo a la hora de ubicar los participantes a entrevistar. Este hecho no es menor dado que puede ser una dificultad relevante a la hora de abordar la evaluación propiamente dicha del programa.

### **¿Como se enteraron del curso?**

En general por medios convencionales como programas radiales, información boca a boca entre vecinos. Otras veces participan organizaciones del medio de diferente naturaleza, (gremiales, comisiones vecinales, convocando de diversas maneras, carteles, avisos radiales o televisivos, recorrida domiciliaria a potenciales interesados. En otros casos es el interés del empleador quién directamente sugiere e invita a los trabajadores de su predio:

*“me llamaron porque me conocen ...me llamó (un vecino) y saben que yo no digo que no”(Mujer de Chamizo);*

*... “vino la intendencia a ver que se podía hacer....se hizo un llamado por radio para los interesados”(Hombre de San Javier).*

### **¿La decisión de asistir al curso?**

En general forma parte de una estrategia de “capacitarse en todo lo que se pueda” pensando en una utilidad futura que pueda abrir oportunidades de trabajo ya sea como empleado o como trabajador independiente o para producir o mejorar algo a nivel familiar que aumente los ingresos familiares.

La convicción de la utilidad del curso se confirma lógicamente luego de su realización. Es posterior al curso que el trabajador redescubre la importancia de la capacitación, mencionando diversos temas que perduran en su memoria y considera aportes que ha incorporado:

*“ya te digo el curso a mí me sirvió muchísimo, gracias a eso estoy trabajando mejor y el queso se vende.” (Mujer de Melo).*

*“...al tener tanto curso..como que me afirmó cosas que sabía... cosas que de repente vos decís ¿me dará resultados o no?...en la cría de terneras ¿por qué se me empachó”..(Mujer Chamizo).*

Parecería existir en buena parte de los participantes una predisposición o terreno fértil a capacitarse en todo lo que sea posible y se realice en la zona:

*“a bien,.. siempre cualquier curso que hagas te actualiza o te refresca cosas que vos a veces la tenés media olvidadas, pero te actualiza y eso es lo importante”.*(Mujer de Melo).

En esta misma dirección los trabajadores rurales que nunca habían tenido la oportunidad de realizar este tipo de cursos lo visualizan como una oportunidad futura:

*“yo en la práctica me lo guardo y me lo llevo aprendido, yo si me ponen a trabajar y ...me dicen tenés que podar yo ya se, lo aprendí...pero eso no lo puedo hacer porque no tengo trabajo”*(Mujer de Bella Unión).

### **¿Qué antecedentes laborales y familiares tienen?**

En la totalidad de los casos provienen de hogares rurales con diversos niveles de pobreza y distintos rubros productivos. Los entrevistados refieren peripecias económicas, migraciones internas de distancias que podríamos considerar cortas o regionales y una gama muy variada de oficios desempeñados<sup>57</sup>.

Resulta llamativo que la pluriactividad se da tanto en hombre como en las mujeres. Estas se han desempeñado como lavanderas, cocineras, domésticas, trabajo zafral en viveros, cosechas, producción de alimentos en el hogar para vender para “afuera”:

*“mi primer trabajo ,lavar ropa para afuera, así conocí a mi esposo..lavando ropa..a mano; trabajé con mi padre después, en casa hacía quesos y también dulces porque teníamos unas vaquitas que yo ordeñaba.. y después me vine para acá y hacía tortas de fiambres y cosas para vender”.*(Mujer de Pueblo Gallinal).

Los hombres, básicamente tareas rurales, en predios ganaderos, hortícolas, cítricas, e incursiones en actividades de énfasis urbano como la construcción, carpintería, etc.:

*“...estaba en Maldonado (construcción) y bueno después me vine para acá, me dediqué a hacer monte porque no había nada y no podés quedarte de brazos cruzados si no te generás vos el trabajo.... y bueno empecé a limpiar monte y a sacar leña para negociarla después y así para generarme algo de trabajo”.*(hombre de San Javier)

En todo los casos el ingreso al mundo del trabajo es a temprana edad:

*“después vino la turma pa la zafra de acá y terminé cortando...yo me acuerdo que me pidieron un papel del Consejo del Niño porque todavía no tenía 18 años”*(Hombre de Bella Unión).

### **Los cursos**

Su diseño ha respondido en general a demandas locales efectuadas por los propios vecinos y/o sus organizaciones locales. Sus contenidos contemplan intereses sectoriales, disponibilidad de materias primas y/o dinámicas productivas.

---

<sup>57</sup> Por Ejemplo: De Belén (Salto) a Bella Unión (Artigas); De Belén A Paysandú; De Guichón (Paysandú) a San Javier (Río Negro); De San Javier a Pueblo Gallinal (Paysandú); de San Ramón (Canelones) a Chamizo (Florida).

Para una porción relevante de los entrevistados los cursos de MEVIR/ DINA/ JUNAE no han sido su única oportunidad de capacitación, constituyen no obstante una actividad que es visualizada como adaptada a las posibilidades de asistencia y comprensión de los participantes. En menor medida, para otros participantes el curso ha sido una la única experiencia no formal de capacitación:

*“me acuerdo que uno me dijo ¿por qué no te anotás que van a dar un curso y van a enseñar de todo un poco....de todo lo que se trabaja aquí en la zona..pero yo la mayoría de las cosas ya las sé hacer....ha pero hay otras que no sabés ...me anoté y era cierto había muchas cosas que no sabía...(Hombre Bella Unión).*

### **¿Varios meses o años después, qué rescatan y recuerdan del curso?**

Las opiniones son diversas, algunos mencionan temas específicos como la seguridad laboral, el manejo de agrotóxicos:

*“ la parte social, y médica que no lo había dado en ningún otro curso, vino una doctora y trabajamos la manera de hacer fuerza, manera de levantar cajones por ejemplo, yo lo había hecho por experiencia e iba agarrando cada vez mejor”,(hombre de Bella Unión).*

Otros valoran el relacionamiento logrado entre compañeros de curso:

*“..y cuando se presenta algo nos comunicamos los mismos del curso, mirá hay una cosecha de brócolis... y uno recurre a ellos, pero son changas”; “...una no tiene roces con los demás y allá se creo un grupo muy lindo...y eso no solo fue en el momento del grupo (curso) porque después salís a la calle y te encontrás con uno y con otro y queda una armonía muy linda “ (Mujer Bella Unión).*

Otros valoran los nuevos conocimientos adquiridos y el poder mejorar y/o corregir parte del desempeño de su trabajo:

*“si la verdad que si porque aprendí y mejoré lo que hacía. Ahora aplico todo eso, aparte porque según nos explicaron era mejor para nosotros para el operador porque la vaca se ordeña más rápido, no nos trae problemas de mastitis ni de daño en la vaca”(Hombre Chamizo).*

En algún caso el curso es escasamente recordado en términos de contenido, no así el espacio de relacionamiento y aprendizaje genérico logrado en el mismo, el que habitualmente ha sido referido positivamente:

*..” y para mi fue muy importante porque yo no fui al liceo ni nada y mucha cosa hoy me ha servido para poder manejar el negocio, el mercado, yo que se cantidad de cosas que de repente si uno no hace ese curso uno no los ve;”(Mujer de Pueblo Gallinal).*

Otro aspecto rescatado es la disponibilidad de materiales de apoyo, (carpeta que las entidades de capacitación deben entregar incluyen, manuales, instructivos, etc.) los que en la casi totalidad de los casos son guardados celosamente por los participantes. Estos materiales continúan apoyando a los cursillistas aún mucho tiempo después de haber sido realizados. En varias de las casas pudo observarse los diplomas obtenidos por la asistencia al curso enmarcados y colgados en las paredes como señal de un logro familiar importante que debe ser mostrado:

*“varias veces vengo de tarde y no me acuerdo de alguna cosa, vengo a esto (lecturas de apoyo) y siempre encuentro algún dato” (hombre de Bella Unión);*

*...”y te dan el material que vos si te olvidás de algo abrís ese material y tenés la información ahí”(Mujer de Melo).*

La totalidad de las personas entrevistadas consideran de utilidad la asistencia al curso; sin embargo no siempre vinculan la capacitación con las oportunidades laborales. Sólo uno de los entrevistados mantenía una expectativa relevante no cumplida, relacionando el curso con la posibilidad de obtener un empleo:

*“Servir el curso sirvió porque yo aprendí pero conseguir trabajo con ese certificado hasta ahora no he conseguido nada”..(Hombre San Javier).-*

Estos hechos -puede asumirse- confirman por un lado lo sostenido por Piñeiro: 2003 para los trabajadores de la esquila en el sentido que operan para la contratación en el medio rural factores tales como la confianza y el conocimiento personal que se tenga sobre el aspirante a buscar empleo, sobre todo de su conducta:

*“..viste que el cristiano que es faltador en ninguna empresa lo quieren”(hombre Bella Unión).*

Por otro lado se sugiere la hipótesis que la asistencia a los cursos de capacitación es una manifestación de una estrategia familiar e individual para mejorar la performance de obtención de empleo y/o de generación de ingresos familiares. La capacitación no es considerada -salvo excepciones- como una variable determinante. Esto sin embargo no le quita valor como instrumento facilitador:

*.”el peón rural que no tiene oficio tiene que conformarse con el trabajo que encuentre, ¿si no tenés oficio que vas a pretender?(Hombre Bella Unión).*

Hasta aquí se ha presentado una pequeña muestra de los testimonios recogidos. Por supuesto que la riqueza de los mismos trasciende el “acercamiento” que hemos desarrollado hasta el momento. Quedan en nuestro poder, para nuevas reflexiones, una cantidad de fragmentos de los distintos itinerarios que estas vidas generosamente nos han brindado.-



## **CAPITULO VI**

### **CONSIDERACIONES FINALES HACIA UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACION RURAL**

El derrotero previsto en el diseño de la investigación, en grandes líneas incluyó, una caracterización de la población trabajadora rural; un acercamiento al debate de la nueva ruralidad; un esfuerzo de síntesis -inevitablemente incompleto- acerca de las principales dinámicas, según rubros productivos; una presentación de las principales ideas en torno de la vinculación capacitación empleo, que denominamos “nueva nomenclatura”, y finalmente la caracterización preliminar cuantitativa y cualitativa de la población beneficiaria de los cursos mediante el uso de algunos instrumentos estadísticos y entrevistas en profundidad. De la trayectoria realizada expresamos a continuación las siguientes reflexiones finales.

1.- La presencia de nuevas formas de gestión y organización de establecimientos rurales, así como los cambios urbanos y culturales propios del movimiento demográfico de las ciudades, permite presumir que a las conformaciones históricas del trabajador o si se quiere prototípicas rurales, se le agregarán lentamente nuevos tipos de trabajadores rurales, caracterizados por la ausencia de cultura rural, residencia urbana o periurbana, multiempleo, zafralidad permanente y quizás una potencialidad de vínculos gregarios mayor a la existente hasta ahora.

2.-La producción agropecuaria nacional se puede considerar como un sector de innovación constante y pausada, el que se mueve al ritmo de los ciclos industriales y comerciales regionales. Uruguay no dispone de una energía innovadora propia o autónoma, su actitud es reactiva, no proactiva<sup>58</sup>. Sus esfuerzos provienen de exigencias externas preponderantemente las que le impone la industria y el comercio. El impacto en el empleo de estos cambios tecnológicos no resulta dramático. Lo que expulsa población del medio rural, en nuestra opinión, no es la renovación tecnológica a gran escala, sino simplemente que la capacidad de generación de empleo es menor aún que la de la reproducción de la fuerza de trabajo rural y sobre todo la calidad de empleo que genera, mayoritariamente precario, como lo demuestran algunos estudios sobre el tema en nuestro medio<sup>59</sup>. No obstante los cambios tecnológicos ocurridos en Uruguay, sí han exigido nuevas calificaciones en los trabajadores rurales. Sin embargo el basamento educativo del país rural, parece haber sido suficiente para enfrentar el pausado ritmo de la innovación, hasta ahora. El resquebrajamiento del sistema educativo, la erosión de la calidad educativa primaria, las dificultades de acceso a niveles secundarios y terciarios, unido a un probable desgaste del valor educación para el medio rural, son una señal de peligro o si se quiere de probable colapso de la variable educación frente a la de empleo.

3.-El trabajador rural en una caracterización cotidiana, es polivalente por definición. En la trayectoria de varios de ellos, es relevante el itinerario laboral que han recorrido. Esto los pone paradójicamente a la vanguardia de lo que en opinión de algunos sectores empresariales resulta óptimo. Estos hechos nos sugieren una hipótesis: en el medio rural parecería comenzar a darse un proceso de clasificación de las calificaciones, lo que tiene que ver con el aumento y la necesidad de especializaciones. Rubros como los cítricos, el lácteo, la forestación requieren de especialistas que reformulan la organización del trabajo lo que impacta a su vez en la escala de remuneraciones. No es que algunas de estas diferenciaciones no existieran, sino que tienden a hacerse más diversas y se les adjudica otro estatus laboral. Ejemplo de esto, son los podadores, los maquinistas de siembra directa, los inseminadores, los motosierristas.

---

<sup>58</sup> Esto no significa desconocer los esfuerzos de algunas instituciones del medio y sobre todo la tarea de investigadores nacionales.

<sup>59</sup> Lagomarsino G. El Sector Rural y la Seguridad Social. Asesoría de la Delegación de trabajadores en el BPS. Set. 2002. Inédito. Mimeo.

4.-La capacitación para el trabajo que estos cambios imponen, requiere considerar el concepto de ruralidad que hemos expresado y los cambios en la cultura y tecnología que pausadamente se vienen dando.

Desde la perspectiva de este enfoque es posible sugerir que la capacitación del Programa de Capacitación al Trabajador Rural, obtendría una nueva fortaleza al concentrarse en la identificación y fortalecimiento de las trayectorias individuales, familiares y/o colectivas de los trabajadores rurales. Esto en nuestra opinión tiene que ver con cuestiones de formación ciudadana y no sólo capacitación en ciertas tareas componentes de un oficio y/o actividades que forman parte de rutinas laborales; actitudinales y valorativas; la relación de lo específico con lo universal (la producción local y su evolución al consumidor final) y por supuesto también, aspectos operacionales por ejemplo las cuestiones derivadas de la utilización de los sistemas de pesos y medidas. En resumen, se trata de fortalecer la trayectoria y dotar de nuevos instrumentos, a las estrategias del trabajador rural considerado individual o colectivamente.

Por otro lado, la tendencia a la especificidad sugiere la necesidad de contemplar los avances en el uso de tecnología de cualquier tipo. En esta dirección los sectores donde ocurren estas innovaciones son identificables, por lo cual parece oportuno continuar incorporando las características locales donde se desarrollan estos procesos. La formación por competencias, tal cual es asumida por la bibliografía disponible en nuestro medio, la consideramos escasa y son casi nulas las experiencias de capacitación realizadas desde esa perspectiva. El rescate de las competencias adquiridas tiene efectivamente un espacio considerable en la cultura del trabajador rural. Sin embargo atenta contra su desarrollo, el hecho de que la organización del trabajo rural hasta ahora ha adquirido sistemas muy tradicionales, precarios y en algunos casos, casi feudales. La evolución de estos procedimientos a nuestro juicio va de la mano de la jerarquización del trabajo rural y el respeto de la calificaciones y condiciones laborales de estos trabajadores.

5.-El universo de población bajo análisis resulta heterogéneo entre otros atributos por, localización territorial, cultura y antecedentes laborales, condición socioeconómica (peón, zafral, permanente, productor, encargado, mixto) rubros productivos en los que se capacitan, además de variables como sexo, edades y períodos en que se desarrollan los cursos. En nuestra opinión, estos elementos impiden (o al menos hacen más compleja) aplicar en forma fehaciente modelos de evaluación del tipo experimental o cuasi experimental<sup>60</sup>. Asumimos que los intentos que puedan desarrollarse en ese sentido tendrán por un lado que superar los obstáculos mencionados y por otro, que el universo poblacional de cada curso es en general pequeño para que puedan realizarse generalizaciones significativas que tengan validez para la totalidad de los asistentes a los cursos de capacitación. Aplicaciones experimentales (clásicas) con grupos de control tendrán –según nuestra lectura- una mera función indicativa no dando cuenta de la complejidad total del programa<sup>61</sup>.

6.-En función del punto anterior nuestra propuesta se enfoca en considerar que el programa de capacitación está compuesto de numerosos proyectos (asumiendo el concepto de

---

<sup>60</sup> Ver anexo 1. Como se expresa en el documento, los modelos tienen mucha adhesión entre los legos del tema, sin embargo no son pocas las dificultades y los aspectos críticos de estos instrumentos. En nuestra opinión el PCR agrega complejidades relevantes a su utilización.

<sup>61</sup> Sin embargo es necesario reconocer que algunos autores clásicos, desde una perspectiva sociológica ya han previsto este tipo de situaciones y riesgos en la fiabilidad de las muestras. Es el caso del texto "Métodos de Investigación en las Relaciones Sociales de C. Sellitz y otros (1980), pp 175 y sgtes.

proyectos una visión clásica como la unidad mas pequeña y menos abstracta de intervención) que son elaborados con regularidad según los propósitos generales del programa. Estos proyectos constituyen las unidades de trabajo más factibles de ser medidas, evaluables bajo métodos más o menos convencionales de evaluación. Cada proyecto en el programa de MEVIR/DINAE/JUNAE, responde al análisis y organización de la demanda en un territorio, la identificación de beneficiarios, la identificación de actores locales de apoyo, los compromisos establecidos y la dinámica productiva y laboral de los rubros dominantes de la zona en cuestión.

Desde este punto de vista en términos simples, es posible aplicar baterías de evaluación en los distintos momentos de desarrollo del programa. De esta manera sería realizable aplicar instrumentos ex – ante a lo que corresponde con el diseño de cada proyecto (Fase 1); criterios de monitoreo o seguimiento (fase 2); evaluación de proceso (fase 3) y evaluación de impactos ex -post. Cabría agregar la necesidad de que esto podría resultar aún más complejo si se considera la identidad interna o externa de los evaluadores según fase correspondiente. El siguiente cuadro procura ilustrar sobre un esquema posible de combinación de evaluadores internos / externos, según fases del programa.

Evaluador	Diseño	Seguimiento	Procesos	Impacto
Interno		x	x	
Externo	x			x

Mas adelante procuraremos desarrollar un ejercicio preliminar de indicadores relativo a cada fase.

7.-Nuestra indagatoria empírica ha generado algunas reflexiones en torno de los vínculos o conexiones entre la instancia de capacitación y el concepto de empleabilidad que en el capítulo cinco hemos desarrollado.

Desde nuestro marco conceptual y observación realizada, asumimos la hipótesis de que la correspondencia entre la variable capacitación y las oportunidades laborales (empleabilidad) no es lineal o directa, ni tan nítida. No es posible desde nuestra perspectiva adjudicar a las instancias de capacitación una incidencia directa mas o menos inmediata sobre las oportunidades laborales en forma exclusiva.

Como consecuencia del análisis realizado, la dimensión que incide y que es necesario profundizar son las estrategias personales, familiares y/o colectivas<sup>62</sup> en la búsqueda de trabajo y/o generación de ingresos. Si la capacitación se ensambla adecuadamente en estas estrategias prefiguradas conciente o inconcientemente por los actores, su utilidad y aplicación puede ser considerada óptima, de no ser así la instancia capacitadora constituye un mero evento que quizás agregue algo de capital relacional<sup>63</sup> a los participantes. Por otro lado la absorción de saberes mediante procesos de capacitación profesional, así como propiciar la conexión con oportunidades laborales, depende en este programa y probablemente la hipótesis también resulte válida para otros, de la construcción pertinente del estado de situación inicial (diagnóstico, fase1), el correcto diseño de la propuesta de capacitación (fase

<sup>62</sup> Como Colectivas consideramos el esfuerzo de organizaciones tales como los sindicatos UTAA y SORYDESA, así como gremiales de productores ; Sociedades de Fomento, Grupos de productores, que procuran la capacitación de asalariados y familiares de sus socios.

<sup>63</sup> Félix Requena Santos: Redes Sociales y Mercado de Trabajo. Elementos para una Teoría del Capital Relacional. Ed. Siglo xxi 1991.Pag 115 y sig .Expresa “Depende de las posiciones relativas en las que un individuo puede encontrarse, pues al ocupar una posición estratégica en una red de relaciones, manifiesta la posibilidad de tener más o menos información sobre situaciones determinadas. El costo de acceso a ellas estará determinado por la centralidad del individuo en una red de relaciones”.

2), de la ajustada interpretación y ejecución por parte de la Entidad de Capacitación, (fase 3), de la propuesta de capacitación, y de que en instancias posteriores al complejo de capacitación se sostengan las dinámicas productivas en la región, así como el compromiso de los actores del medio.

En suma, los procesos de evaluación de un programa de este tipo deberán contemplar las distintas fases en las que se articula el proyecto capacitador. Por ende los indicadores se corresponderán con las fases mencionadas y las dimensiones de análisis que se determinen.

8.-En función de estos antecedentes, asumimos de utilidad el uso de instrumentos mas o menos convencionales de evaluación de proyectos a los que parece adecuarse con fluidez las distintas fases del PCR<sup>64</sup>. A continuación ensayamos una correspondencia entre estas y el modelo CIIP de evaluación que se desarrolla en el Anexo 1.

Relación Fases de un proyecto del PCR con áreas y oportunidad temporal de evaluación

Fases /Areas de evaluación	Contexto	Insumos	Proceso	Productos
Fase 1 Diagnóstico	Identificación de dinámicas productivas y sociales Compromiso de actores locales. Identificación de potenciales interesados. (Ex –ante)			
Fase 2 Diseño	Diseño del curso. Contenidos, carga horaria. Tramites de aprobación. Evaluación de licitaciones. (ex – ante)			
Fase 3 Ejecución	Metodologías apropiadas. Solvencia Plantel docente. Recursos disponibles oportunamente. Cumplimiento de bases. Asistencia. (Ex –ante y de proceso. Monitoreo).-			
Fase 4 Evaluación de impacto	Empleabilidad; Competencias Capital relacional. Integración social y/o redes vinculares. (Ex –post).			

<sup>64</sup> Existen variadas referencias bibliográficas de utilidad. Una muestra es el trabajo de Zaffaroni, El Marco de desarrollo de Base. Edt. Trilce 1997. Ofrece una amplia cobertura de indicadores para analizar resultados de proyectos sociales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO, J. M. 1986. La potencialidad de los cultivos agrícolas: Contrastes entre el trigo y el arroz. Documentación en Agronomía N° 3. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

BÁLSAMO, G. 1999. Estudios de los trabajadores forestales. Tesis Ing. Agr. Facultad de Agronomía. 2v. Montevideo.

BARRETO, O.; BELVEDER, Y.; DURÁN, C.; GUTIÉRREZ, W. 1994. Cambio tecnológico y capacitación técnica de los asalariados rurales del arroz. Tesis Ing. Agr. Facultad de Agronomía. Montevideo.

BRAVERMAN, H.; Trabajo y Capital Monopolista. Ed. Nuestro Tiempo México.1974

BRUMER, A.; GÓMEZ, S.; MURMIS, M.; PALAU, T.; PIÑEIRO, D.; TAVARES DOS SANTOS, J.V. 1998. Las Agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales. Compiladoras: Norma Giarraca y Silvia Cloquell. La Colmena. CLACSO.

BUHELLI, M.; Los Logros Educativos y los niveles de Ingreso. Departamento de Economía Montevideo. Documento 3/92.

CASTEL, R.; Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós 1997.

CAVESTRO, W. Automatización ,Organización y Contenido del Trabajo. 1998

CARCIOFI R; Acerca del Debate sobre Educación y Empleo en América Latina Naciones Unidas Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

CASTAGNOLA, J.; GARGIULO, M. 1981. Roles ocupacionales asalariados en la producción ganadera. CLAEH. Serie Investigaciones 20/21. 2v. Montevideo.

CHIAPPE, M.; PIÑEIRO, D. 1994. El sector frutícola en el Uruguay: Efectos del cambio técnico sobre la fuerza de trabajo. Ponencia presentada en la XVIII Conferencia Internacional de LASA – Atlanta, U.S.A. Marzo 10 – 12, 1994. [www.rau.edu.uy/agro/ccss/publicaciones](http://www.rau.edu.uy/agro/ccss/publicaciones).

FACULTAD DE AGRONOMÍA. 2002. El proceso tecnológico de la agricultura y la agroindustria uruguaya. Tomo I y II. Departamento de Ciencias Sociales. Montevideo.

FARAONE, R.; MILLOT, J. Historia económica del Uruguay hasta 1930. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

FREIRÍA, H. 1994. Productores familiares en la Vitivinicultura. Serie Técnica N° 3. CIESU. Montevideo.

GALLART, María Antonia: "Veinte años de educación y trabajo: La investigación de la formación y la formación de una investigadora". OIT-CINTERFOR. Montevideo, 2002.

GALLART, María Antonia; Novick, Marta: "Competitividad, redes productivas y competencias laborales". OIT-CINTERFOR.

GIARRACA, N. (compiladora.), ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. CLACSO: ASDI, Bs. As. 2001.

HAMERMESH Y REES; ECONOMIA DEL TRABAJO Y LOS SALARIOS. Alianza Universidad Textos. 1984.

HEIN, P.; PIÑEIRO, D.; RIELLA, A. 1993. Los productores vitivinícolas y la integración regional: Un estudio de las actitudes y comportamientos frente a la reconversión tecnológica. Facultad de Ciencias Sociales. Serie Informes de Investigación N° 14. Montevideo. [www.fcs.edu.uy](http://www.fcs.edu.uy).

HERNÁNDEZ, A. 2001. El cambio técnico en el proceso de construcción de ventajas competitivas en el sector lácteo (1975 – 2000). Notas Técnicas N°48 Facultad de Agronomía. Montevideo.

IBARRA, Agustín: "Formación de los recursos humanos y competencia laboral" en Boletín N° 149 OIT-CINTERFOR. Montevideo, mayo – agosto, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE) Censo General de Población, años: 63, 75, 85 y 96.. Montevideo, Uruguay.

INSTITUTO DE ECONOMÍA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Informe de coyuntura, 2000. Montevideo.

INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA. 1994. Censo Vitícola 1994. Las Piedras.

INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA. 2001. Declaración Jurada de Cosecha efectiva. Las Piedras.

LARA, S. 1998. Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana. Juan Pablos Editor. Procuraduría Agraria. México.

LEMEZ Rodolfo. Educación y Trabajo: Una Alternativa Teórica para su conceptualización. Revista Interamericana. Educacion de Adultos. Nueva Epoca Nro. 2 .1993. Crefal. México.



LICHTENBERGER Yves: La Calificación: Apuesta Social, Desafío Productivo. PIEETE. HUMANITAS. Bs.As. 1992.

MARX, C. *O capital*. Vol.1 Livro 1. Rio de Janeiro, Ed. Laemert. 1994.

MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA. (MGAP) DIEA. 1973. Censo General Agropecuario 1970. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIEA. 1983. Censo General Agropecuario 1980. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIEA. 1994. Censo General Agropecuario 1990. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. COMISIÓN HONORARIA NACIONAL DEL PLAN CITRÍCOLA. 1997. Censo Nacional Citrícola 1996. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIEA. OPYPA. 1999. Anuario Estadístico Agropecuario 1999. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIVISIÓN FORESTAL. 1999. Uruguay Forestal. Antecedentes, legislación y políticas, desarrollo actual y perspectivas. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIEA. 2001. Censo General Agropecuario 2000. 2v. Montevideo.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA, OPYPA. Encuesta Sobre Las Condiciones De Vida, Ingreso Etc, De Los Hogares Rurales. 2000.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. OPYPA. 2002. Anuario OPYPA 2001. Montevideo. [www.mgap.gub.uy/opypa](http://www.mgap.gub.uy/opypa).

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. OPYPA. 2003. Anuario OPYPA 2002. Montevideo. [www.mgap.gub.uy/opypa](http://www.mgap.gub.uy/opypa).

MERTENS, Leonard: "Competencia Laboral: Sistemas, Surgimientos y Modelos". En "Formación basada en competencia laboral: situación actual y perspectivas" CINTERFOR – OIT 1997 Montevideo, Seminario realizado en Guanajuato, México, 1996.

MERTENS, Leonard: "Competencia Laboral: Sistemas, Surgimientos y Modelos". OIT – CINTERFOR.

MORENA, V. *Los trabajadores de la viticultura*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Monografía final de la Licenciatura en Sociología. Montevideo, 1999.

MONZA, A. 1992. Algunas falacias difundidas en la discusión sobre reestructuración productiva y empleo. Revista Desarrollo Económico. Vol. XXXII. N° 127. Buenos Aires. [www.educ.ar](http://www.educ.ar).

MONTEIRO Leite, Elenice: "El rescate de la calificación". OIT-CINTERFOR. Montevideo, 1996.

MURGUÍA, J. M. 2003. Descripción de la citricultura uruguaya y su inserción internacional. Facultad de Agronomía. Montevideo. 31 p.

OIT – CINTERFOR. Formación y trabajo: de ayer para mañana. Papeles de oficina técnica N°1.

OLESKER, D.; Crecimiento y Exclusión. Nacimiento , consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en el Uruguay (1968-2000).-Trilce. 2001.

ORTIZ, S. 1997. Los mercados laborales a través del Continente Americano. Ponencia presentada en el Seminario "El empleo rural en tiempos de flexibilidad", Buenos Aires. Diciembre 1997.

PIÑEIRO, D. 1997. Trabajadores rurales y flexibilización laboral: El caso de Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "El empleo rural en tiempos de flexibilidad", Buenos Aires. Diciembre 1997. [www.rau.edu.uy/agro/ccss/publicaciones](http://www.rau.edu.uy/agro/ccss/publicaciones).

PIÑEIRO, D. 2001. Los trabajadores rurales en un mundo que cambia. El caso de Uruguay. Revista Agrociencia. Vol V. N° 1. Montevideo.

PIÑEIRO, D.; BIANCO, M.; CARÁMBULA, M.; FERNÁNDEZ, E.; GLIK, L.; MORENA, V.; PEREYRA, F. 2002. Los trabajadores de la esquila. Facultad de Ciencias Sociales – Dpto. Sociología. Serie Informes de Investigación N° 29. Montevideo.

PIÑEIRO, D. Tipos sociales y racionalidad productiva: un ensayo de interpretación. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Documento técnico de apoyo, junio 1994.

PIÑEIRO, D (comp.), Nuevos y no tanto: los actores sociales para la modernización del agro uruguayo. Ed. CIESU: EBO. Montevideo, 1991.

PORCILE, G.; SOSA, S. 1984. Contrastes de la agricultura uruguaya. CINVE. Banda Oriental. Montevideo.

RAMA, A. ; Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay. CEPAL Octubre 1990,-

RAMA M; ¿QUE ES EL PLENO EMPLEO?. Revista SUMA 3 Mdeo. Abril 1988.

RIELLA, A. ROMERO, Nueva ruralidad y empleo no-agrícola en Uruguay – Mimeo no editado. 2003.

RIELLA, A.; TUBÍO, M. 1997. Los asalariados zafrales del citrus del Uruguay. Serie Documentos de Trabajo N° 31. Regional Norte. Unidad de Estudios Regionales. Salto.

RIELLA, A.; TUBÍO, M. 2001. Los Trabajadores zafrales en el agro uruguayo: el caso de los cosecheros en la citricultura. In: RIELLA, A.; TUBÍO, M. (Compiladores). 2001. Transformaciones agrarias y empleo rural. Unidad de Estudios Regionales – Regional Norte. Facultad de Ciencias Sociales.

RIQUELME, G.; Reconceptualización De La Relación Educación y trabajo. Proyecto PEM/OEA. Dirección Nacional de Planificación Educativa. Bs. As.

REQUENA SANTOS FÉLIX: Redes Sociales y Mercado de Trabajo. Elementos para una Teoría del Capital Relacional. Ed. Siglo xxi 1991

ROTONDO, M; MONCKEBERG, I; Detección de necesidades y evaluación en los programas gubernamentales de capacitación ocupacional”.: Pontificia Universidad Católica de Chile; Facultad de Ciencias sociales, Escuela de Trabajo Social. Santiago 1989.-

SARACHU, G; Cambios en el mundo del trabajo. Desafíos para la intervención profesional. En Los debates actuales en trabajo social y su impacto a nivel regional. CSIC. DTS. FCS. UDELAR. Mayo 2003.

SCARLATO, G. 1993. La actividad arrocera en la cuenca de la Laguna Merín: Perspectiva histórica. In: FACULTAD DE AGRONOMÍA. Departamento de Ciencias Sociales. 2001. Ciencias Sociales III. Selección de lecturas. Tomo II. Montevideo.

SCHIAVO, C.; CÓRDOVA, P. 2001. Transformaciones territoriales y sociedad rural: visibilidades de cambio del empleo rural; el caso de la forestación. In: RIELLA, A.; TUBÍO, M. (Compiladores). 2001. Transformaciones agrarias y empleo rural. Unidad de Estudios regionales – Regional Norte. Facultad de Ciencias Sociales.

SELLTIZ, C., WRIGHTSMAN, L.S., COOK, S.W. Método de Investigación en las Relaciones Sociales. RIALP, S.A. MADRID. 1980.-

SOJO C , F j ; : “Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas”, FLACSO, Costa Rica, Julio 2002.

TOHARIA, Luis Compilador El Mercado de Trabajo: Teorías y Formación. Lecturas Seleccionadas.. 1983. Alianza Formación

VARGAS, F; Casanova, F; Montanaro, L.: "Enfoque de competencia laboral. Manual de Formación". AECI, OIT – CINTERFOR. Montevideo, 2001.

VASALLO, M. 1999. Interpretaciones y reflexiones sobre la ganadería uruguaya. Una perspectiva de largo plazo. Notas Técnicas N° 47. Facultad de Agronomía. Montevideo.

WITTKÉ T.; Nuevas Condiciones de Trabajo. Formaciones subjetivas, capitalismo y Reconversión. En Psicología y Organización del Trabajo. Ed. Multiplicidades. Colección Trabajo y Capital. 2001.

ZAFFARONI, C. El Marco de Desarrollo de Base. La construcción de un sistema participativo para analizar resultados de proyectos sociales. Trilce Fundación interamericana, SADES. 1997

#### **OTROS DOCUMENTOS DE TRABAJO**

LEY 16.736 del 5 de Enero de 1996.

Proyectos, anuales del Programa de Capacitación laboral para los trabajadores rurales. Convenio Mevir Dinae-Junae, 1999/ 2000 /2001 /2002/ 2003

Documentos de evaluación interna de los proyectos en ejecución. Programa de Capacitación al Trabajador Rural. Mevir, 2000/2001/2002/2003.

Encuentro de trabajadores del sector industrial. PIT-CNT. Mimeo. MAYO 1994

MURRO ERNESTO Algunas ideas sobre la defensa de las fuentes de trabajo y la refinanciación de las empresas. Ex - delegado por los trabajadores al Banco de Previsión Social (BPS). ABRIL 1994. MIMEO

# **ANEXO 1**

## **Problemas metodológicos de la evaluación de impacto**

Lic. Hugo de los Campos  
Junio de 2004

## Introducción

El presente documento se inscribe en el Proyecto Los trabajadores rurales, reestructuración productiva y empleabilidad: hacia la definición de un sistema de evaluación de impactos del Programa de Capacitación a Trabajadores Rurales.

El Proyecto es financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República y tiene entre sus objetivos definir un sistema de indicadores para la evaluación de impacto de aquél Programa, atendiendo a las particularidades de la población objetivo (trabajadores rurales) y avanzando más allá del objetivo general de la mejora del empleo en el corto plazo (empleabilidad, aumento del capital social, mejora de las competencias laborales).

Tiene por objetivo exponer los principales problemas metodológicos vinculados a la evaluación de impacto, situando el tema de la definición de indicadores para la medición de resultados en el marco de aquellos problemas más generales.

En una primera parte se presentan los problemas epistemológicos vinculados a la temática, comenzando con la distinción weberiana entre medios y fines a partir de la cual el autor delimita los roles del político y del científico. Esta perspectiva permite definir claramente el rol del evaluador, distinguiéndolo de otros actores que intervienen en un programa o proyecto social.

Seguidamente se presenta la metodología utilizada para la evaluación de impacto de proyectos sociales, la cual se basa en la lógica de los diseños experimentales.

Finalmente se abordan los problemas de definición de indicadores y los aportes que las técnicas cualitativas pueden realizar en este proceso.

A lo largo del trabajo se hace referencia a textos que pueden considerarse básicos en la materia y cuya lectura resulta necesaria para profundizar en los conceptos que aquí se presentan en forma sintética.

## ¿Porqué es necesaria la Evaluación de Impacto?

“A pesar de los miles de millones de dólares que se emplean en ayuda para el desarrollo cada año, aún se conoce muy poco acerca del efecto real de los proyectos en los pobres. Hay evidencias generalizadas sobre los beneficios que el crecimiento económico, las inversiones en capital humano y el suministro de redes de seguridad tienen en los pobres. Pero para un programa o proyecto específico en un país determinado, ¿la intervención está produciendo los beneficios previstos (...)?”

Con estas palabras comienza un documento de mayo de 2000, editado por el Banco Mundial y redactado por Judy Baker. Se trata de un Manual para Profesionales sobre Evaluación del Impacto de Proyectos orientados a combatir la pobreza.

La situación que al comienzo de ese documento se expone, reviste suficiente importancia como para justificar el interés en la evaluación de impacto.

Si los miles de millones de dólares empleados en la implementación de proyectos sociales preocupan a los organismos de crédito internacional, más aún deben preocupar a los gobiernos de los países que reciben ese dinero como préstamo y deben devolverlo, con intereses, a aquellos organismos.

Constituye un motivo de preocupación para los beneficiarios, que acceden a las prestaciones de esos proyectos por encontrarse en una situación crítica, la cuál aspiran superar justamente tras la implementación de aquellos.

Y debe preocupar a los administradores y técnicos que los diseñan y ejecutan, ya que el tiempo y las energías que destinan, así como las retribuciones económicas que reciben por su tarea, solo adquieren sentido si se producen los beneficios para los cuales aquellos proyectos fueron concebidos.

Sean cual sean sus objetivos (la reducción de la pobreza, el acceso al empleo, la cobertura educativa, la disposición de alimentos, etc.) es necesaria la evaluación del impacto que los proyectos sociales producen, para determinar si valen la pena los esfuerzos destinados a su ejecución y muy especialmente si solucionan, o al menos reducen, los gravísimos problemas a los que cotidianamente se enfrentan sus beneficiarios.

“La evaluación de impacto es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada dólar gastado debe maximizar su efecto en la reducción de la pobreza. Si los programas están mal diseñados, no llegan a los beneficiarios previstos o despilfarran los recursos, con la información adecuada es posible rediseñarlos, mejorarlos o eliminarlos si se estima necesario. El conocimiento obtenido de los estudios para evaluar los efectos también proporcionará información decisiva para el diseño adecuado de programas y proyectos futuros.”<sup>ii</sup>

## ¿Porqué es difícil la Evaluación de Impacto?

A pesar de su importancia, la evaluación de impacto no se realiza para muchos proyectos sociales, o cuándo se hace, debe enfrentar fuertes resistencias.

Las dificultades metodológicas de la tarea –que son el tema de este documento– constituyen una respuesta ingenua.

Cohen y Francoiii presentan los distintos actores involucrados y los intereses que pueden verse afectados en un proceso de evaluacióniv.

Los políticos que ocupan cargos de gobierno, no toman decisiones de política social exclusivamente fundados en el interés general sino, en diferente grado, respondiendo a las demandas de los grupos sociales con mayor capacidad de presión. Y aún cuando primen criterios universalistas en la definición y focalización de los proyectos, su eventual fracaso compromete seriamente su legitimidad. Como dijimos más arriba, se trata de la asignación de importantes recursos (producto de préstamos o impuestos a la población) orientados a resolver problemas críticos. Resulta por tanto racional que el político mire con reservas la actividad de evaluación, en tanto de ella puede resultar que se ha gastado mal mucho dinero, dejando sin solución muchos problemas.

Los administradores y los técnicos vinculados a los proyectos se encuentran razonablemente más interesados en el diagnóstico de la población objetivo (procurando que queden en evidencia los problemas a los que esta población se enfrenta, legitimando de este modo la pertinencia de la intervención) que en la evaluación de las acciones realizadas (tras la cuál, nuevamente, podría proponerse el fracaso del proyecto). Conforme los proyectos se sostienen en el tiempo, se afianza el carácter burocrático de los administradores y técnicos. Un eventual fracaso del proyecto compromete por tanto el propio puesto de trabajo y con ello la estabilidad y el poder que de aquél derivan.

Los organismos de crédito internacional también tienen algo que perder ante una evaluación negativa de los proyectos que financian. Los cuestionamientos a las políticas de endeudamiento público han adquirido relevancia en los últimos años, en especial en el Cono Sur, donde situaciones de imposibilidad de pago de la deuda externa han motivado a los propios gobiernos a cuestionar las exigencias de los prestamistas vinculadas a su pago, e incluso la propia naturaleza de esa deuda. Este hecho no solo afecta a los organismos de crédito por un eventual no pago, sino fundamentalmente porque se pone en tela de juicio su poder de influencia en la definición de las políticas económicas de los países deudores. Si además de resultar cuestionables en sí mismas las exigencias de pago de la deuda, se comprueba que ese dinero ha sido mal utilizado (no ha resuelto los problemas de la población para los cuales se solicitó) crecerá el descontento social con aquellos organismosv.

Los propios beneficiarios, pueden razonablemente estar interesados en el mantenimiento de un proyecto social, aún cuando se demuestre que no ha producido los cambios para los cuales fue diseñado. Como esta posibilidad puede no resultar tan clara como las expuestas en relación con los otros actores, presentaré un ejemplo. El Programa de Capacitación Laboral (PROCAL) de la Dirección Nacional de Empleo ofrece cursos a personas en seguro de desempleo y les entrega una suma de dinero como complemento del que obtenían por ese seguro. En una investigación recientevi comprobamos una actitud generalizada entre un grupo de beneficiarios de este Programa: los entrevistados consideraban que no iban a tener mayores chances de reinsertarse laboralmente (objetivo del Programa) por participar en el curso, pero les resultaba muy conveniente recibir el complemento monetario (uno de los mecanismos para asegurar la asistencia a los cursos, no un objetivo final del Programa). De modo que estaban interesados en que el Programa continuara, aún cuando consideraban que no mejoraría su situación laboral futura. Este tipo de situaciones puede seguramente constatarse en otros programas. Apremiados por



la necesidad, los beneficiarios aprovechan las prestaciones de proceso que los programas ofrecen (un complemento monetario, una canasta de alimentos, una vivienda, etc.) aún cuando no crean que esos programas logren los resultados (productos) para los cuales fueron concebidos. Se trata nuevamente de una actitud racional<sup>vii</sup>, que lleva a mirar con reservas la implementación de una evaluación de impacto.

La descripción de las racionalidades de los distintos actores vinculados a proyectos sociales, puede considerarse exagerada o al menos parcial (no da cuenta del conjunto de motivaciones e intereses que movilizan a los distintos actores). Es cierto. Pero al menos es importante asumir que aquellos recelos operan en muchos casos, afectando directamente la posibilidad de implementar evaluaciones de impacto.

Por tanto “...la evaluación no constituye una actividad fácil. Si bien ella puede contribuir a alcanzar los objetivos, permitiendo la reorientación de las políticas que no están contribuyendo al logro de aquellos, puede generar al mismo tiempo una amplia gama de conflictos intraburocráticos y con el nivel político, que la tornen potencialmente peligrosa y que, en definitiva, podría no interesar a quienes deberían impulsarla.”<sup>viii</sup>

¿Cuál es el rol de los evaluadores?

En este contexto el rol de los evaluadores se vuelve problemático. Todo profesional que tenga a su cargo la evaluación de impacto de determinado proyecto, debe asumir que recibirá presiones de los demás actores involucrados. Y aún cuando no las reciba directamente, deberá asumir la eventualidad de tener que informar negativamente sobre una actividad en la cual puede encontrarse comprometido su contratante. Y a nadie le gusta decirle a un cliente que las cosas no han salido bien.

Frente a las presiones (negativas o positivas) a las que puede enfrentarse un evaluador, Cohen y Franco recuerdan tener siempre presente “la distinción weberiana entre el político y el científico, desempeñando su papel institucional como ‘científico’ (o como planificador-técnico-evaluador)”<sup>ix</sup>.

La apelación a la distinción weberiana entre política y ciencia resulta especialmente oportuna en este contexto.

Weber sostiene que en tanto sistema de conocimiento la ciencia no puede ayudarnos a decidir sobre los fines de nuestras acciones.

“Después de la demoledora crítica de Nietzsche a esos últimos hombres que inventaron la felicidad, podemos dejar a un lado el ingenuo optimismo con que se ha elogiado en la ciencia, es decir en la técnica basada en la ciencia, el camino hacia la felicidad. Nadie puede hoy creer esto, salvo los niños adultos que se encuentran en las universidades o en las salas de redacción de los diarios.

(...) ¿cuál es el sentido de la ciencia como vocación? Tolstoi ha dado la respuesta más simple: la ciencia no tiene sentido ya que no tiene respuesta para los únicos problemas que nos conciernen, los de qué debemos hacer y cómo debemos vivir.”<sup>x</sup>

Si es conveniente reducir la pobreza, mejorar el empleo o proveer una mejor alimentación a la población, no son cuestiones que puedan resolverse, lógicamente, desde la perspectiva científica. Seguramente la mayoría de nosotros convengamos en que todo lo anterior es bueno, pero un consenso suficientemente amplio sobre un conjunto de valores no les atribuye carácter científico. ¿Es bueno implementar acciones tendientes a erradicar el trabajo infantil o por el contrario, asumiendo que en países pobres el trabajo de los niños constituye una estrategia de sobrevivencia, es necesario implementar acciones tendientes a mejorar la calidad del trabajo de los más jóvenes?. Sobre este aspecto no existe tanto acuerdo. El debate entre abolicionistas y proteccionistas respecto a las acciones que deben tomarse frente al trabajo infantil, ilustra en buena forma cómo pueden existir diferentes posiciones acerca de los fines de una política social. Y es claro que en términos lógicos la ciencia no puede ayudar a dirimir estas diferencias.

Luego de exponer su radical enfoque sobre el sinsentido de la ciencia, Weber plantea la utilidad práctica de esta forma de conocimiento. La ciencia no puede decirnos nada acerca de los fines, pero puede ayudarnos en la identificación y evaluación de los medios para alcanzarlos<sup>xi</sup>.

En primer lugar permite establecer, dado un fin específico, si “se habrán de aplicar tales o cuales medios para llevarlo a la práctica”<sup>xii</sup>. En segundo lugar establecer cuáles son “las consecuencias secundarias (...) que habrán de presentarse”<sup>xiii</sup> y determinar si “una posición práctica determinada deriva con coherencia lógica de tal concepción del mundo (...) pero no de otras”<sup>xiv</sup>.

En definitiva esta es la tarea del planificador o diseñador de proyectos. ¿Cuáles son los medios más efectivos para mejorar la calidad del empleo en determinado momento y en determinada población? ¿Al actuar de esta manera no estaremos produciendo, además de aquella mejora, otras consecuencias que contradigan el objetivo de la mejora general de la calidad del empleo? <sup>xv</sup>

Si en lugar de encontrarnos en la etapa de diseño de un proyecto nos situamos en el momento en que presumiblemente a producido resultados, estas mismas funciones corresponden al evaluador. Ya no determinar cuáles son los medios más apropiados para alcanzar determinado fin, sino evaluar si los medios utilizados permitieron o no alcanzarlo.

El rol del evaluador consiste entonces en analizar la adecuación de ciertos medios utilizados a ciertos fines propuestos. Puede eventualmente realizar recomendaciones acerca de los primeros (rediseñar, mejorar o incluso eliminar los programas, como plantea Judy Backer). Pero, en su rol de evaluador, nada puede decir acerca de los fines. Si puede –y debe, como también argumenta Weber– hacerlo como ciudadano, pero “buscando otros espacios sociales para satisfacer su necesidad de actuación política”<sup>xvi</sup>.

Enfrentado a las presiones de los diferentes actores involucrados en los proyectos sociales y a su propio interés por tomar partido respecto a los fines, la distinción expuesta

puede resultar difícil de alcanzar. El mantenerse dentro del rol de evaluador dependerá en definitiva de la firmeza ética de cada uno como profesional.

¿Qué se evalúa de un proyecto?

Determinar el impacto que ha tenido un proyecto, constituye uno de varios objetivos de evaluación. De hecho se trata del último de los objetivos. Un proyecto debe evaluarse antes, durante y luego de su ejecución. Típicamente la evaluación de impacto es ex-post (se realiza una vez que se preveían obtener los resultados del proyecto) pero muchos resultados negativos de proyectos sociales pueden deberse simplemente a problemas antes o durante la ejecución del mismo. De modo que, sin perjuicio de resultar válida en sí misma<sup>xvii</sup>, la evaluación de impacto se comprende mejor si comenzamos por considerarla junto con los otros tipos de evaluación a los que puede ser sometido un proyecto.

Existen diversas formas de clasificar las evaluaciones de proyectos. Por nuestra parte consideramos oportuna la propuesta de Daniel Stufflebeam, conocida como modelo CIPP (Context – Input – Process - Product)<sup>xviii</sup>.

El modelo se centra en cuatro momentos de la aplicación de un proyecto.

En primer lugar el contexto en el cuál aquel se aplica. La primera evaluación debe realizarse antes del diseño del proyecto, considerando si las acciones que se asumen como apropiadas para alcanzar determinados objetivos, efectivamente lo son en un lugar y momento dado. Si se trata de proyectos de larga duración, así como en aquellos en los que se producen cambios importantes de contexto durante la aplicación del proyecto, este tipo de evaluación se vuelve también necesaria durante la ejecución. En definitiva el problema que intenta resolver este tipo de evaluación es el de la pertinencia: ¿Se ajusta el proyecto al contexto en el cuál se aplica?. En el caso de los proyectos orientados a la mejora del empleo los problemas de evaluación de contexto involucran entre otras las siguientes preguntas: dada una configuración determinada del mercado de trabajo, para una población específica ¿la formación asegura la mejora en las condiciones laborales?; de ser así ¿qué tipo de formación es necesaria?; esta eventual mejora en las condiciones laborales ¿puede estimarse duradera o resultará transitoria?; ¿la eventual mejora en las condiciones laborales de la población objetivo del proyecto, se producirá por la generación de más empleo de calidad, o por el acceso a puestos de trabajo existentes, que eran antes ocupados por otras personas?; etc. En nuestra opinión muchos proyectos fracasan debido a problemas en este primer nivel.

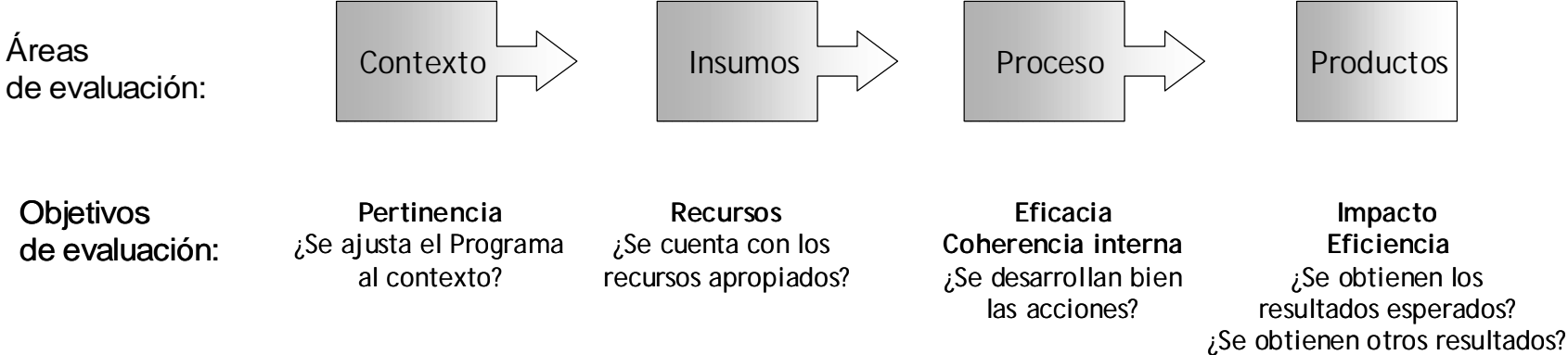
En segundo lugar los insumos que se destinan a la ejecución del proyecto. Una estrategia de intervención puede resultar apropiada en términos de contexto, pero no obtener los resultados esperados debido a la insuficiencia o mala calidad de los recursos utilizados. La evaluación de insumos debiera realizarse antes de la ejecución del proyecto. Se centra en la selección y asignación de los recursos, humanos y materiales, apropiados para llevar adelante la intervención. Siempre que se trate de proyectos de mediana o larga duración, corresponde también evaluar los insumos durante la ejecución, en tanto en muchos casos se produce una pérdida de cantidad o calidad de recursos con el paso del tiempo. Las experiencias en materia de formación para el empleo constituyen nuevamente un buen ejemplo: ¿con qué recursos financieros se cuenta para aplicar el proyecto?; ¿qué perfil

tienen las entidades de capacitación?; ¿se mantienen los recursos y los perfiles de las entidades de capacitación, con el transcurso del tiempo?, etc.

En tercer lugar los procesos, que se desarrollan durante la aplicación del proyecto. Se trata de una instancia de evaluación claramente conectada con la anterior. ¿Cómo se utilizan, efectivamente, los recursos asignados? ¿se seleccionan correctamente los beneficiarios? ¿Los distintos actores involucrados en la ejecución del proyecto, desarrollan correctamente las tareas que les fueron asignadas?. Esta instancia de evaluación se centra en la coherencia interna del proyecto. Debe ejecutarse durante el desarrollo de la intervención, siendo una vez más importante destacar que con el paso del tiempo pueden producirse problemas importantes de proceso, debido a la pérdida de recursos materiales, pérdida de motivación y burocratización de determinadas prácticas.

Finalmente el impacto, esto es los cambios que eventualmente se produjeron tras la aplicación del proyecto. ¿Se obtuvieron los resultados esperados? ¿Se obtuvieron otros resultados?. Esta fase de la evaluación se centra en la eficiencia de los proyectos y a ella nos dedicaremos en los siguientes apartados.

Figura 1. MODELO CIIP. Áreas y objetivos de evaluación.



¿En qué consiste la evaluación de impacto?

La respuesta a la pregunta con que iniciamos este apartado ha sido parcialmente formulada en las páginas anteriores: La evaluación de impacto consiste en determinar si se obtuvieron los resultados para los cuales el proyecto fue ejecutado. Y, eventualmente, si se obtuvieron resultados no previstos.

Pensemos en el Programa de Capacitación a Trabajadores Rurales, que motiva la redacción de este documento. Siguiendo aquella definición, podríamos proponer como problema para la evaluación del Programa: ¿Mejoraron su situación laboral (al menos parte de) los participantes de los cursos de capacitación? Si bien esta pregunta parece ajustarse a aquella definición general, está mal formulada. Su respuesta podría ser afirmativa y el programa haber fracasado. O incluso podría ser negativa y el programa haber tenido éxito. La aparente contradicción que estas situaciones plantean se debe, como dijimos, a que la pregunta inicial no fue correctamente planteada.

En su lugar deberíamos preguntarnos: ¿Mejoraron su situación laboral (al menos parte de) los participantes de los cursos de capacitación, como consecuencia de su asistencia a los cursos?

El problema de la evaluación de impacto no es solo el de determinar la magnitud de los eventuales cambios ocurridos entre los participantes en el proyecto, sino establecer en qué medida los cambios son consecuencia directa de esa participación.

La reformulación de la pregunta en estos términos, nos remite al problema de la causalidad. En términos prácticos, decidir si la ocurrencia de un suceso es causa de la ocurrencia de otro implica confirmar tres cuestiones:

Que existe co-variación de los sucesos, esto es que al ocurrir uno ocurre el otro. O en términos más precisos, que la probabilidad de ocurrencia de uno de los sucesos es más alta en presencia del otro que en su ausencia.

Que el primer suceso antecede temporalmente al segundo, esto es que pueda determinarse con certeza que el suceso que consideramos causa (suceso A) ocurre antes que el considerado consecuencia o resultado (suceso B).

Que se ha aislado (controlado) la intervención de otros sucesos, distintos al que consideramos causa en tanto co-determinantes de la ocurrencia del que consideramos consecuencia.

Siempre que podamos demostrar estas tres cuestiones, podremos asegurar que el suceso A explica (en determinada proporción y con cierta probabilidad) al suceso B.

¿Cuál es el diseño óptimo para una evaluación de impacto?

La mejor solución a los tres problemas expuestos precedentemente la ofrece el diseño experimental.

Para operar con la lógica de este diseño debemos comenzar por precisar algunos términos.

En primer lugar llamaremos variables a lo que hasta ahora denominamos sucesos. Una variable es cualquier atributo o propiedad que pueda asumir diferentes valores en cada integrante de una población determinada y cuyos valores que puedan ser medidos en los integrantes de esa población<sup>xxx</sup>.

Así la participación en cursos de capacitación puede considerarse una variable, cuyos valores pueden fijarse, en el nivel más básico, en términos de ausencia – presencia (para cada integrante de la población podemos saber si participó o no participó en el curso) o en otros términos (nominal, por ejemplo tipo de curso en el que participó; ordinal, por ejemplo calidad del curso en el que participó; interval, por ejemplo duración en horas del curso en el que participó).

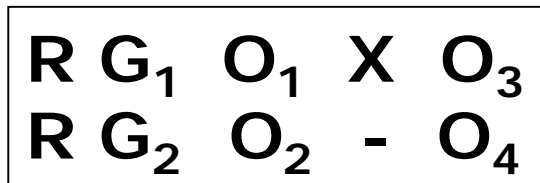
La calidad del empleo también puede considerarse como variable, pudiendo medirse de distintas formas. En el nivel más básico podría considerarse como dicotómica (cada integrante está empleado o desempleado, tiene un empleo de buena calidad o de mala calidad, etc.) o asumir más valores (calidad del empleo de cada integrante de la población).

En segundo lugar llamaremos a la variable que suponemos causa como variable independiente, a la que consideramos consecuencia, resultado o efecto, como variable dependiente, y a toda otra variable, distinta de la independiente, que pueda afectar los valores de la dependiente, como variable a controlar.

El diseño experimental puro o verdadero, en su versión más simple, consiste en (a) conformar dos grupos, seleccionados aleatoriamente de la población objeto de estudio, (b) medir la variable dependiente en ambos grupos (c) hacer intervenir la variable independiente en solo uno de ellos, (d) medir nuevamente la variable dependiente en ambos grupos y (e) calcular las diferencias de los valores de la variable dependiente en ambos grupos (diferencia de medias o análisis de la varianza).

Este procedimiento se presenta, por convención, del siguiente modo:

Figura 2. Diseño experimental puro



G1 y G2 representan a los dos grupos seleccionados para la aplicación del experimento. R significa que ambos grupos se encuentran randomizados, esto es que han sido elegidos al azar, de la población objeto de estudio. O1 y O2 representan las primeras mediciones de la variable dependiente. X representa la presencia de la variable independiente y - su ausencia (nivel mínimo de manipulación de la variable independiente). Finalmente O3 y O4 representan las segundas mediciones de la variable dependiente (mediciones pos prueba) en ambos grupos. Al primero de los grupos lo llamamos experimental y al segundo de control o testigo.

La ubicación de los términos de izquierda a derecha se corresponde con la secuencia temporal que debe respetarse para la aplicación del experimento (primero se seleccionan los dos grupos, luego se mide la variable dependiente en ambos, luego se interviene en uno de ellos, luego se vuelve a medir la variable dependiente en ambos grupos).

Si las primeras mediciones (O1 y O2) arrojan resultados similares, lo cuál sería previsible si los grupos fueron convenientemente aleatorizados<sup>xxi</sup>, la forma más simple de determinar el resultado del experimento consiste en calcular la diferencia O3 - O4. Si las mediciones en O1 y O2 no son similares, la forma más simple de determinar el resultado del experimento consiste en calcular (O1 - O3) - (O2 - O4). En cualquiera de los casos, si el resultado es distinto de cero, el experimento ha tenido éxito, lo que significa que la variable independiente determina en algún grado a la dependiente<sup>xxii</sup>.

Esta estrategia resuelve en forma sencilla, los tres requisitos indicados más arriba para establecer que un suceso explica a otro<sup>xxiii</sup>.

Para simplificar la presentación supongamos que no fue necesaria la realización de mediciones previas a la manipulación de la variable independiente, ya que los grupos eran perfectamente aleatorios (eran por tanto iguales, en promedio, respecto a la variable dependiente).

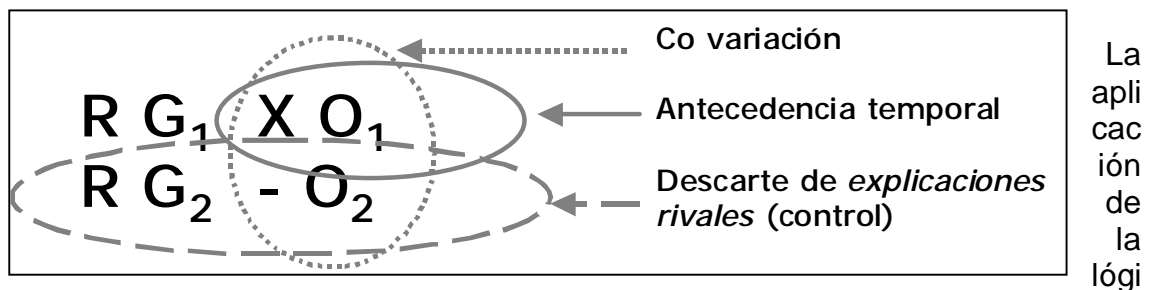


En tal caso, la co variación puede comprobarse analizando las diferencias entre la media (o proporción) de la variable dependiente en los grupos con y sin intervención. Como se indicó más arriba, si la media de la variable dependiente es distinta en el grupo con tratamiento respecto al grupo sin tratamiento, podemos afirmar que al variar esta (participación o no en el curso) varía aquella (proporción de individuos con un buen empleo).

La antecendencia temporal queda garantizada por la propia secuencia del experimento: primero se participa o no en el curso, luego se observan cambios en la calidad del empleo.

Finalmente el control se logra por contar con dos grupos idénticos, excepto en cuanto a la exposición a la variable independiente (son iguales en todo, salvo en que uno participa de los cursos y el otro no). Siendo así, toda posible variable distinta de la independiente que opere determinando la dependiente (todo acontecimiento, simultáneo al desarrollo del proyecto, que conduzca a la mejora o deterioro del empleo) operará con igual fuerza en ambos grupos. De modo que las diferencias en la medición luego de la prueba solo pueden deberse a la exposición o no a la variable independiente.

Figura 3. Resolución de los problemas de la explicación en el diseño experimental



ca experimental para la evaluación de impacto resulta necesaria fundamentalmente por el último aspecto que garantiza este tipo de diseño, esto es la definición de un escenario contrafactual, que nos permita determinar qué sucede con la población que no recibe capacitación. Una vez realizados los cursos pudo haberse producido una mejora en la calidad del empleo, por ejemplo debido a que en el tiempo transcurrido aumentó la demanda de trabajo, se votaron determinadas leyes que protegen el empleo, etc.. Pero si, además de todo lo anterior, el curso tiene algún efecto sobre la calidad del empleo, quienes recibieron el curso habrán mejorado la calidad de sus empleos en mayor proporción que aquellos que no lo recibieron. El mismo argumento es válido para el caso en que terceras variables determinen una perdida de calidad del empleo: si el curso tiene algún efecto, al finalizar el experimento tienen que observarse diferencias en la calidad del empleo entre los grupos.

¿Qué problemas deben resolverse para la aplicación de un diseño experimental?

El diseño experimental es formalmente sencillo, pero su implementación resulta la mayor parte de las veces compleja. Si bien pueden mencionarse muchos problemas que es necesario resolver para su aplicación, existen tres que podríamos llamar de primer orden, en tanto de ellos derivan todos los demás. Estos son:

- ¿Cómo conformar los grupos?
- ¿Cómo manipular la variable independiente?
- ¿Cómo medir la variable dependiente?

El primer problema es el más difícil de resolver. Contar con dos grupos iguales al inicio del proyecto, a uno de los cuales se le permita acceder a los beneficios del mismo y al otro no, constituye la mejor solución en términos formales. Pero esta alternativa resulta la mayoría de las veces imposible de concretar, bien sea por problemas prácticos bien por problemas éticos (implica privar a un grupo de beneficiarios de los eventuales beneficios del proyecto).

En los últimos años se han ensayado variedad de alternativas para superar esta dificultad. En general las propuestas constituyen diseños cuasi-experimentales, en tanto trabajan con grupos similares solo respecto a variables observadas (grupos emparejados). A nuestro juicio la alternativa más interesante -aunque más costosa- la constituye el método en dos etapas de Heckman, en tanto logra aproximarse más que las otras al diseño experimental puro (logra emparejar a los grupos respecto a variables no observadas) pero conformando al grupo de control luego de aplicado el proyecto<sup>xxiv</sup>.

No es objetivo de este documento abordar este primer problema<sup>xxv</sup>. Sin embargo es importante señalar que la mayor parte de las veces las evaluaciones de impacto fracasan porque no logran resolverlo en forma conveniente. Cuando el problema se considera antes de iniciar el proyecto, existen muchas alternativas para conformar un grupo de control. Cuando por el contrario -y esto sucede con muchos casos- solo se considera en el momento de su evaluación, las alternativas son más limitadas.

El segundo problema se encuentra resuelto por el propio desarrollo del proyecto. Manipular la variable independiente significa en este contexto ejecutar el proyecto (en el caso que nos ocupa realizar los cursos de capacitación laboral).

El tercer problema (¿cómo medir los eventuales cambios en la variable dependiente?) puede resultar más o menos sencillo de resolver, dependiendo de la claridad con que se ha formulado el proyecto, el tipo de resultados buscados y la intención de evaluar resultados no previstos.

En la propia formulación de un proyecto deberían encontrarse explicitados los resultados que éste busca obtener, así como los indicadores para medir esos resultados. "Evaluar constituye un proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los efectos de un programa, relacionándolos con las metas propuestas y los recursos movilizados"<sup>xxvi</sup>.

Explicitar al inicio del proyecto los objetivos, metas y resultados esperados en forma clara, resulta especialmente necesario cuando la naturaleza de esos resultados puede ser tan compleja que amerite un proceso de operacionalización para poder medirlos.

Todo proyecto social se realiza con la intención de lograr algo. Conocer de qué se trata ese algo y más aún cómo se mide, constituye un requisito básico de todo buen proyecto, tanto en términos de coherencia interna como de transparencia frente a los actores involucrados.

Lamentablemente muchos proyectos sociales comienzan a ejecutarse sin haber definido convenientemente lo anterior.

Aún cuando se hayan definido al inicio del proyecto los indicadores para medir los resultados (o impacto) del proyecto, puede interesar conocer resultados no previstos tras las acciones desarrolladas. Toda intervención puede tener, como indicaba Weber, “consecuencias secundarias” y resulta razonable conocerlas en tanto pueden resultar favorables o contradictorias con los fines del proyecto.

De modo que medir la variable dependiente u otras posibles variables que se hayan modificado tras la aplicación del proyecto, constituye un problema adicional a resolver, antes de realizar una evaluación de impacto.

¿Cómo se mide la variable dependiente?

Como indicamos en el apartado anterior, medir los resultados de un proyecto puede revestir distinta complejidad.

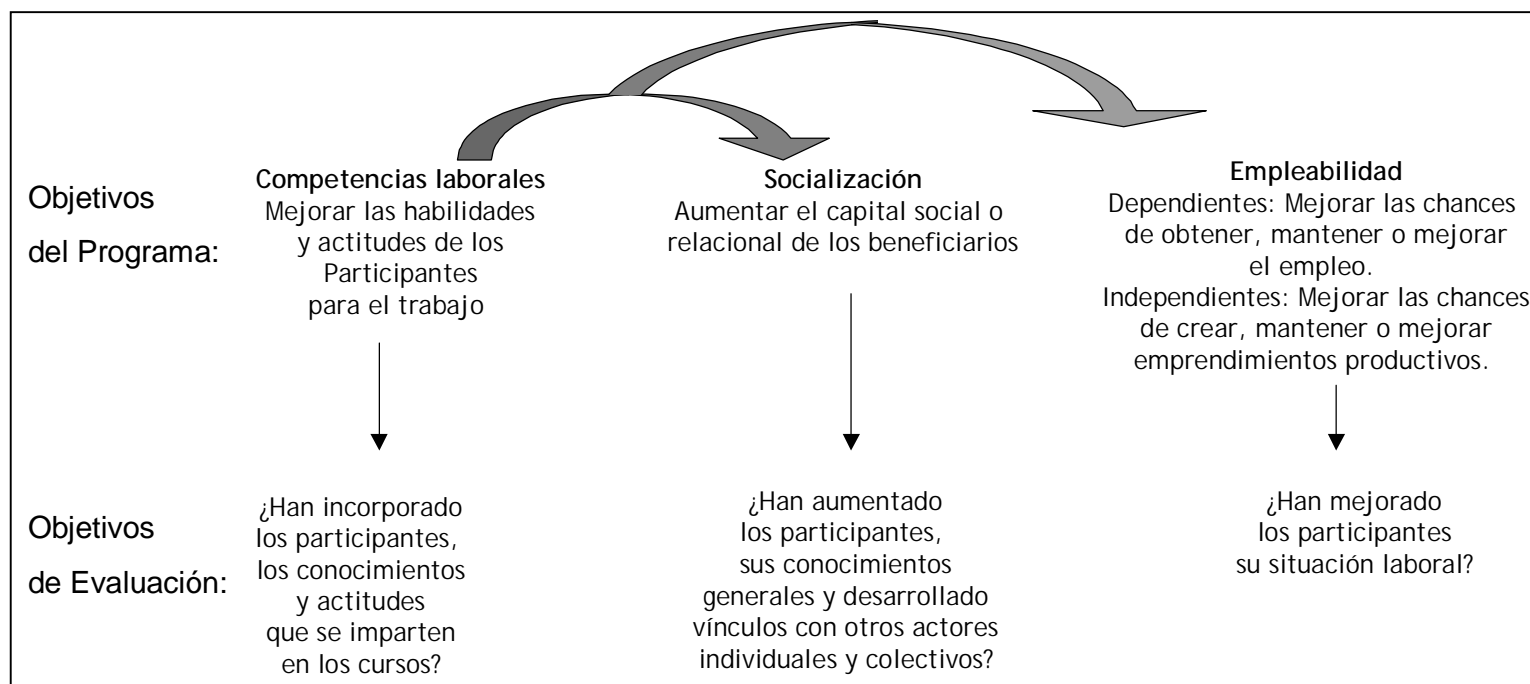
Si se trata de medir exclusivamente los resultados esperados y si éstos pueden medirse en forma directa, nos encontramos frente a la situación menos compleja. Supongamos que se ha implementado un proyecto de capacitación laboral, con el objetivo de aumentar las chances de obtener un empleo formal (contrato de trabajo amparado por la seguridad social). En tal caso basta con medir la formalidad del empleo. Un breve cuestionario, a través del cual los entrevistados informen sobre si trabajan actualmente y, en caso afirmativo, si se encuentran amparados por el sistema de seguridad social, resolvería el problema de la medición.

Cuando la variable dependiente es más compleja, esto es cuando por su naturaleza no puede medirse directamente, nos enfrentamos a un primer problema, que es el de la construcción de indicadores.

Tomemos como ejemplo tres objetivos del Programa de Capacitación a Trabajadores Rurales, el cuál tiene como referencia este documento: Aumentar las competencias laborales, aumentar el capital social o relacional y mejorar la empleabilidad de los participantes. Como se muestra en la figura 4 de estos tres

objetivos derivan una serie de preguntas de evaluación que no pueden contestarse con un procedimiento tan sencillo como el ejemplificado anteriormente (trabajo formal).

Figura 4. Objetivos de Programa y Objetivos de Evaluación



Por ejemplo, ¿qué significa aumentar el capital social o relacional de los participantes? Responder a esta pregunta supone descomponer el concepto en dimensiones y luego cada una de éstas en un conjunto de indicadores. Para finalmente construir un índice cuyo resultado nos permita recomponer el concepto a partir de información empírica.

La metodología general para llevar adelante este proceso fue presentada originalmente por Paul Laszarsfeld<sup>xxvii</sup> y continúa siendo hoy una referencia en la materia<sup>xxviii</sup>. Se lo denomina proceso de operacionalización y tiene por objetivo derivar de un concepto abstracto un conjunto de variables que puedan ser efectivamente medidas en una población determinada y que den cuenta, en su conjunto de aquel concepto.

A vía de ejemplo podríamos proponer tres dimensiones para el concepto capital social-relacional:

Interacción con pares (otros productores y trabajadores rurales).

Interacción con organizaciones de la sociedad civil vinculadas al mundo del trabajo.

Interacción con organizaciones públicas vinculadas al mundo del trabajo.

Al descomponer el concepto en estas tres dimensiones nos aproximamos a la posibilidad de su medición. Para lograr lo anterior debemos sin embargo avanzar un paso más y definir uno o más indicadores que remitan específicamente a conductas, conocimientos, opiniones o actitudes medibles en la población objetivo, para cada una de las dimensiones propuestas.

Siguiendo con el ejemplo, y suponiendo que la población objetivo está constituida por productores rurales, podemos definir tres indicadores para la primera dimensión:

a.1) Conocimiento de la existencia de grupos de productores

a.2) Participación en grupos de productores.

a.3) Volumen de producción comercializada a través de grupos de productores.

Cada uno de estos indicadores puede ser medido. El primero puede tratarse como una variable dicotómica (no conoce – conoce) o de más categorías (número de grupos que conoce). Al igual que el anterior, el segundo puede asumir dos o más valores (participa – no participa, o número de grupos en los que participa). Y el tercero constituye una variable de intervalo que puede medirse en términos de volumen físico o de valor monetario de la producción comercializada a través de uno o más grupos de productores.

El paso siguiente es construir un índice parcial, que resuma los valores obtenidos para cada indicador. A cada indicador puede asignársele igual peso o por el contrario considerar que deben ponderarse en función de la importancia que cada uno tiene respecto a la dimensión a la que refieren. Así por ejemplo comercializar productos a través de un grupo de productores, puede considerarse más importante que tener conocimiento de la existencia de grupos de productores, en tanto indicador de la dimensión interacción con pares. En tal caso un aumento en un punto en el último indicador deberá hacer variar el índice en mayor grado que un aumento en un punto en el primero.

Podrían proponerse entonces los siguientes valores para los tres indicadores:

a) Conocimiento de

- |  |  |
|--|--|
| grupos de productores  | 0 No conoce ninguno                      |
|  | 1 Conoce uno o dos grupos                |
|  | 2 Conoce tres o más grupos               |
| b) Participación en grupos de productores                        | 0 No participa en ninguno                |
|  | 2 Participa en uno o más grupos          |
| c) Volumen de comercialización a través de grupos de productores | 0 No comercializa a través de un grupo   |
|  | 2 Hasta el 20% de su producción          |
|  | 4 Entre el 21% y el 50% de su producción |
|  | 6 Más del 50% de su producción           |

En el ejemplo, el índice parcial resultaría de la suma de a) + b) + c) y podría asumir valores entre 0 y 10. El aporte de c) al índice es del 60% del total, dando cuenta de su mayor peso relativo.

El procedimiento se repite para las restantes dimensiones y la suma de los índices parciales resultantes permite arribar a un Índice General que de cuenta del concepto de capital social-relacional.

El valor de ese Índice (que variaría entre 0 y 30 si los restantes índices parciales se construyeran en forma similar al anterior) constituiría una medida global de resultado uno de los objetivos del Programa.

¿Con qué criterios se definen los indicadores?

La definición de indicadores puede realizarse bien de acuerdo a criterios normativos (políticos) bien de acuerdo a criterios empíricos. O, lo que sucede con frecuencia, por una combinación de ambos criterios.

Un típico ejemplo de construcción de indicadores en base a criterios normativos lo constituye la operacionalización del concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Cada indicador de NBI corresponde a la disposición o no de un bien que es considerado normativamente como básico para el desarrollo personal y social de los individuos en un país determinado. Así, si se incluye como Necesidad Básica el completar enseñanza primaria (o el Ciclo Básico Único) se lo hace asumiendo que la asistencia a la enseñanza primaria constituye un derecho de todos los integrantes de una determinada sociedad. Lo mismo sucede con los restantes indicadores, ya que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que a la postre se construye, se considera un estimador del grado de alcance de determinadas metas sociales que un país se ha fijado (que sus habitantes accedan al sistema educativo, dispongan de agua potable, habiten una vivienda decorosa, etc.).

Típicamente los indicadores para la evaluación de impacto de un proyecto social tienen este fuerte carácter normativo. El proyecto se ejecuta con el objetivo de lograr un resultado determinado. Siendo aquél objetivo de naturaleza político-normativa, es razonable que los indicadores propuestos para medir su logro, revistan la misma naturaleza.

Sin embargo muchas veces es necesario complementar estos criterios con información empírica acerca de la población sobre la cuál se medirán los eventuales resultados.

Un ejemplo de medida que combina elementos normativos y empíricos lo constituye la Línea de Pobreza, en tanto se basa en estándares internacionales de requerimientos nutricionales pero tiene en cuenta los patrones de consumo de los hogares de un país determinado<sup>xxix</sup>.

Si bien pueden establecerse normativamente cuales son los requerimientos nutricionales básicos, la determinación de los alimentos que en un determinado país es necesario adquirir para cubrir esos requerimientos, solo puede realizarse tras el estudio de los patrones de consumo de los habitantes de ese país.

El proyecto de investigación en el cuál se inscribe este documento, plantea la necesidad de esta aproximación empírica para construir indicadores. Los antecedentes de evaluación de impacto de proyectos vinculados a la capacitación laboral, se vinculan fundamentalmente al medio urbano. Puede considerarse entonces que algunos de esos indicadores no resultarán apropiados si se aplican en el medio rural.

Cuando se desea ajustar indicadores para un contexto específico se vuelve necesaria una aproximación cualitativa a las situaciones que constituirán el objeto de evaluación.

#### El lugar de las técnicas cualitativas

La evaluación de impacto es, casi por definición, de naturaleza cuantitativa. Como se ha señalado, lo que se busca conocer es la proporción (o probabilidad) en que una variable (por ejemplo, el tipo de inserción laboral) se encuentra determinada por otra (la participación en un proyecto). Plantear el problema en términos de dependencia de variables solo puede conducir a un diseño cuantitativo y de naturaleza experimental.

Sin embargo la literatura especializada reconoce un lugar de importancia al uso de técnicas cualitativas, en distintas etapas de un proceso de evaluación.

Los objetivos de evaluación pueden incluir el conocimiento de la percepción que del proyecto han tenido sus participantes y la población en general, cómo han sido internalizados determinados saberes (en el caso de proyectos de capacitación) y en general cuáles son las representaciones individuales y colectivas que se construyen en torno a un determinado proyecto.

En estos casos las técnicas cualitativas resultan apropiadas como complemento de las cuantitativas. Con estas se arriba a una determinación del impacto en términos explicativos mientras que con aquellas se obtiene información que permite comprender procesos subjetivos resultantes de la aplicación del proyecto.

Adicionalmente puede proponerse el uso de técnicas cualitativas luego de la evaluación cuantitativa, con el objetivo de avanzar en la interpretación de los resultados. ¿Porqué el proyecto ha tenido mayor impacto en un grupo de participantes y no en otro? ¿Qué mecanismos han operado para que el proyecto haya tenido éxito o haya fracasado?. Estrictamente la evaluación de impacto cuantitativa solo permite arribar a una conclusión en términos de éxito-fracaso (o más precisamente de grados de éxito o fracaso) pero no permite



la comprensión de los procesos que han operado entre la aplicación del proyecto y la obtención de los resultados.

Finalmente las técnicas cualitativas pueden utilizarse antes de la evaluación cuantitativa, con el objetivo de generar insumos para ésta. Se trata de aproximarse a la población y los problemas de evaluación en términos exploratorios. Los hallazgos realizados en esta fase pueden resultar de gran utilidad en la elaboración de los instrumentos, la definición de la estrategia de campo y la propia interpretación de los resultados cuantitativos.

La definición de indicadores constituye justamente una etapa de la evaluación de impacto que puede realizarse con el auxilio de técnicas cualitativas. Cuando se trata de poblaciones poco conocidas o sobre las cuales nos se han aplicado y evaluado proyectos similares, la definición de indicadores no puede realizarse exclusivamente en escritorio.

Siguiendo con el ejemplo presentado mas arriba, la operacionalización del concepto capital social-relacional solo puede realizarse a partir de un conocimiento profundo de las formas en que los integrantes de una población determinada se relacionan entre sí y con las organizaciones de su entorno. En el caso de los trabajadores rurales puede argumentarse que no existen antecedentes de investigación suficientes, como para identificar esas formas y traducirlas en un sistema de indicadores cuantitativos.

De modo que una aproximación cualitativa a vida cotidiana de los integrantes de esta población, puede aportar a la definición de los indicadores para una futura evaluación de impacto del Programa de Capacitación a Trabajadores Rurales.

ANEXO 1.

## EL CONTEXTO DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO

Los proyectos de capacitación laboral asumen generalmente como cierta la hipótesis que el aumento de las calificaciones aumenta las chances de obtener un buen empleo. Ciertamente existe evidencia acerca de la asociación entre ambas variables (los trabajadores más calificados tienen más chances de obtener mejores empleos).

Pero la capacitación no opera como generadora de empleo. El empleo se genera con inversión, no con capacitación. En estos coinciden todos los economistas, aunque puedan diferir en cuanto a la naturaleza de esa inversión, el papel del Estado en la generación o contralor de la misma, etc..

Siendo así, el aumento de las chances de mejorar la situación laboral, se verá afectado no solo por el aumento de calificaciones sino por la demanda de trabajo existente en el lugar y momento donde ese aumento se produce (donde un proyecto de capacitación se implementa).

Se trata de un típico problema de contexto que puede afectar los resultados de un proyecto.

Robert Castel sostiene al respecto que “es sin duda una visión todavía optimista de la ‘crisis’ la que lleva a pensar que, mejorando y multiplicando las calificaciones, uno se precave contra la ‘inempleabilidad’. Es cierto (...) que en términos estadísticos, de la ‘baja calificación’ derivan los mayores contingentes de desempleados. Pero esta correlación no implica una relación directa y necesaria entre calificación y empleo (...) resulta ilusorio deducir que los no-empleados podrán encontrar empleo simplemente elevando su nivel” xxx.

El problema de fondo, la crisis a la que hace referencia Castel, no es otra cosa que la retracción relativa de la demanda de trabajo, sumada a una pérdida de calidad de los puestos para los cuales se demanda mano de obra.

En este contexto, el aumento de la calificación de un grupo de trabajadores puede no tener consecuencias significativas sobre su empleabilidad (especialmente en empleos típicos), en tanto no existen puestos de trabajo con esas características, disponibles para ser ocupados, aún con mayor calificación.

En palabras de Castel “es entonces posible que, más bien que en una reducción del desempleo, se desemboque en una elevación del nivel de calificación de los desempleados”<sup>xxx</sup>

Además de no ser efectivo respecto a un grupo, el proyecto puede producir efectos secundarios no previstos, que afecten a otros grupos.

Por ejemplo, aumentar el empleo de sus participantes, mediante el desplazamiento de fuerza de trabajo anteriormente ocupada, con menores calificaciones. Esto es, que trabajadores capacitados pasen a ocupar los puestos de trabajo de otros, que los sustituyen como desocupados. En este juego de suma cero, se corre además el riesgo que los nuevos desplazados presenten mayores dificultades para re insertarse que las que tenían los primeros y tengan mayores responsabilidades sociales que sus sustitutos (por ejemplo jóvenes que obtienen un empleo desplazando a adultos jefes de familia).

O, sin perjuicio de mejorar o no la situación laboral de los participantes, elevar el umbral general de exigencia de capacitación para la obtención de un puesto (sobrecalificación) lo cuál disminuye aún más las chances de obtener un empleo para los trabajadores desocupados poco calificados, que no participan del proyecto. Nuevamente en palabras de Castel “el camino a la calificación puede producir efectos propiamente perversos. Si se contrata preferentemente a candidatos sobrecalificados, los solicitantes de empleo poco calificados quedan de hecho excluidos de esos puestos que estaban en condiciones de ocupar”<sup>xxxii</sup>.

Por más focalizado que sea un proyecto, el mismo solo puede considerarse exitoso si mejora la situación de un grupo sin empeorar la de otro, al punto de ubicarlo en la situación del primero. Al menos esto es cierto cuando es el Estado quién impulsa o colabora en la implementación de un proyecto.

De modo que en un contexto de escasez de demanda de trabajo, los proyectos de capacitación para el empleo, no solo pueden fracasar respecto a los resultados previstos, sino generar resultados no previstos muy negativos.

Aún en este contexto los proyectos de capacitación para el empleo pueden considerarse válidos. Antes que nada porque “desde el punto de vista de la democracia, es legítimo e incluso necesario atacar el problema de la ‘baja calificación’ (es decir en un lenguaje menos técnico, poner fin al subdesarrollo cultural de una parte de la población) (...) Hoy en día no todo el mundo es calificado y competente, y la elevación del nivel de la formación sigue siendo un objetivo esencial”<sup>xxxiii</sup>.

Pero además porque la descalificación de la fuerza de trabajo solo permite concebir estrategias de crecimiento del empleo y de la economía en general, en el estilo de las maquiladoras de la frontera mexicana<sup>xxxiv</sup>.

En definitiva el problema no es otro que la relación entre calificaciones y demanda de trabajo. Aumentar las primeras sin operar sobre el aumento de la segunda, conduce a los riesgos enunciados precedentemente. Elevar la demanda sin calificar a la fuerza de trabajo lleva generalmente a las formas más degradantes del empleo.

Por todo lo anterior resulta necesario considerar el contexto en el cual se implementan los proyectos de capacitación para el empleo. Lo ideal sería que el desarrollo de éstos acompañara una política de generación de empleo, de modo que sus beneficiarios pudieran acceder a nuevos empleos, habiendo recibido formación acorde a las demandas de éstos.

## **ANEXO II**



**PROGRAMA DE CAPACITACION LABORAL  
PARA LOS TRABAJADORES RURALES  
ACONVENIO MEVIR - DINA E**



Formulario	ECA	Curso	Día	Mes	Año
_ _ _ _  001	_ _ _ _  002	_ _ _ _  003	_ _ _ _  004	_ _ _ _  005	_ _ _ _  006

**FICHA DEL PARTICIPANTE**

**I. IDENTIFICACION DEL PARTICIPANTE**

**Nombres**

**Apellidos**

**Dirección**

**Teléfono**

**Localidad**      
007

**Departamento**     
008

**Cédula de Identidad**          -

**II. INFORMACIÓN GENERAL**

Sexo Masculino ..... 1 Femenino ..... 2 3 009

Fecha de nacimiento | | | | | | | | 3 010  
 día mes año

Estado civil Soltero ..... 1 Casado ..... 2 Union Libre ..... 3  
 Viudo ..... 4 Separado .... 5 Divorciado ..... 6 3 011

**III. SITUACION FAMILIAR**

¿Cuántas personas integran su hogar?  
 | | | 3 012 número

**SI VIVE SOLO PASE AL CAPITULO IV**

¿Cuántas de las personas que integran su hogar tiene actualmente menos de 14 años de edad?  
 | | | 3 025 número

¿Cuántas de estas personas reciben dinero por trabajo jubilación, pensión, ayudas u otra fuente de ingresos?  
 | | | 3 023 número

¿Cuál fue el ingreso total de su hogar el mes pasado por trabajo jubilaciones, pensiones, ayudas y otras fuentes de ingreso?

Menos de \$ 1.000 ..... 1 \$ 1.000 a \$ 1.999 ..... 2 \$ 2.000 a \$ 2.999 ..... 3 \$ 3.000 a \$ 3.999 ..... 4  
 \$ 4.000 a \$ 4.999 ..... 5 \$ 5.000 a \$ 5.999 ..... 6 \$ 6.000 a \$ 1.999 ..... 7 \$ 7.000 o más ..... 8 3 024

¿Es usted el jefe de hogar?  
 Si ..... 1 No ..... 2 Comparte jefatura ..... 3 3 025

**IV. SITUACION OCUPACIONAL**

Durante la última semana...

¿trabajó al menos una hora sin considerar las tareas del hogar? **Si ..... 1** (pase a capítulo V) **No ..... 2 3 025**

¿hizo algo en su casa para afuera, o ayudó a alguien en un negocio, chacra o trabajo aunque no recibirá un pago? **Si ..... 1** (pase al capítulo V) **No ..... 2 3 025**

¿aunque no trabajó la semana pasada, tiene algún trabajo o negocio al que seguramente volverá? **Si ..... 1** **No ..... 2** (pase al capítulo X) **3 025**

¿por qué motivo no trabajó la semana pasada?

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| Licencia (vacaciones, estudio, enfermedad) ..... 1 | Seguro de paro ..... 2   |
| Huelga, estar suspendido, etc. .... 3              | Por mal tiempo..... 4    |
| Porque había poco trabajo ..... 5                  | Otra razón ..... 6 3 025 |

**V. TIPO DE OCUPACION**

¿Cuántos trabajos o empleos tiene? |\_| 3 025  
número

¿Cuáles son las tareas que realiza actualmente en el trabajo que le proporciona los mayores ingresos?

\_\_\_\_\_ |\_|\_|\_|\_|  
050

En su trabajo o empleo principal usted es...

- |                                 |                                 |
|---------------------------------|---------------------------------|
| Empleado público ..... 1        | Empleado privado ..... 2        |
| Productor .... 3                | Cuenta propia con local ..... 5 |
| Cuenta propia sin local ..... 6 | Changador, trab. zafra ..... 6  |
| Familiar no remunerado ..... 7  | Otra situación ..... 8 3 025    |

### VI. EMPLEADOS PUBLICOS y PRIVADOS

¿Qué produce o a qué se dedica principalmente el establecimiento donde desarrolla el trabajo principal?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
|\_|\_|\_|\_|  
050

¿Cuántas personas trabajan allí?

|\_|\_|  
025

En este trabajo tiene derecho a...

Aguinaldo ..... 0 1

Seguro de accidente ... 0 1

Jubilación ... 0 1

### VII. PRODUCTORES y CUENTAPROPISTA CON LOCAL

¿Qué produce o a qué se dedica principalmente en su ocupación principal?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
|\_|\_|\_|\_|  
050

¿Tiene obreros o empleados a su cargo?

Si ..... 1 No ..... 2 3 025

Cuantos?

|\_|\_| 3 025  
número

Si no es productor agropecuario pase al capítulo XI.

Aproximadamente...

¿Cuántas hectareas explota actualmente?

De estas hectareas, ¿de cuántas es...

Propietario Arrendatario ..... ..

### VIII. CUENTAPROPIA S/ LOCAL CHANGAS y ZAFRALES

¿Qué produce o a qué se dedica principalmente en su ocupación principal?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
|\_|\_|\_|\_|  
050



### IX. SEGUNDO EMPLEO

En su segundo empleo o trabajo, usted es...

- |               |                               |   |                         |
|---------------|-------------------------------|---|-------------------------|
| ..... 2       | Empleado público .....        | 1 | Empleado privado        |
| ..... 5       | Productor ....                | 3 | Cuenta propia con local |
| ..... 6       | Cuenta propia sin local ..... | 6 | Changador, trab. zafral |
| ..... 8 3 025 | Familiar no remunerado .....  | 7 | Otra situación          |

¿Cuáles son las tareas que realiza actualmente en este trabajo?

\_\_\_\_\_

050

SI ES EMPLEADO PUBLICO O PRIVADO

¿Qué produce o a qué se dedica principalmente el establecimiento u oficina donde desarrolla este trabajo?

\_\_\_\_\_

050

SI ES PRODUCTOR o CUENTAPROPISTA

¿Qué produce o a qué se dedica principalmente en su ocupación principal?

\_\_\_\_\_

050

## X. DESOCUPADOS

Durante las últimas cuatro semanas...

¿estuvo buscando trabajo o tratando de establecer su propio negocio?

¿Cuánto tiempo hace que está buscando trabajo?

Durante ese tiempo ¿ha realizado algún trabajo ocasional?

¿Ha trabajado antes?

Si

No (pase al capítulo XI)

En ese empleo o trabajo, usted era...

En su segundo empleo o trabajo, usted es...

..... 2

..... 5

..... 6

..... 8 3 025

Empleado público ..... 1

Productor .... 3

Cuenta propia sin local ..... 6

Familiar no remunerado ..... 7

Empleado privado

Cuenta propia con local

Changador, trab. zafral

Otra situación

¿Cuáles eran las tareas que realizaba en aquél trabajo?

\_\_\_\_\_

050

SI ERA EMPLEADO PUBLICO O PRIVADO

¿Qué producía o a qué se dedicaba principalmente el establecimiento u oficina donde desarrollaba aquel trabajo?

\_\_\_\_\_

050

SI ERA PRODUCTOR o CUENTAPROPISTA

¿Qué producía o a qué se dedicaba principalmente en aquél trabajo?

\_\_\_\_\_

050

## X. HORAS e INGRESOS por todos los trabajos

¿Cuánto dinero obtuvo el mes pasado en su trabajo?

Trabajo principal

Otros trabajos

¿Cuántas horas trabaja habitualmente por semana?

Trabajo principal

Otros trabajos

## X. EDUCACION

**XI. EXPECTATIVAS RESPECTO AL CURSO**

## **ANEXO III**

### ANEXO 3

Todos los cuadros que aquí se visualizan fueron suministrados por Eduardo Arcauz, técnico del Programa de Capacitación Rural, utilizando la pauta elaborada en el marco de esta investigación. Los datos fueron procesados al mes de junio de 2004.

## Cobertura geográfica y temática

**Cuadro 1**

Participantes por departamento y localidad				Recuento	% col.
Departamento del curso	Artigas	Localidad del curso	TOMAS GOMENSORO	35	3,0
		Sub total Departamento		35	3,0
	Canelones	Localidad del curso	EL COLORADO	52	4,5
			SAUCE	37	3,2
			PASO DE LA CADENA	25	2,2
		Sub total Departamento		114	9,9
	Cerro Largo	Localidad del curso	NOBLIA	17	1,5
			CO CUENTAS	23	2,0
		Sub total Departamento		40	3,5
	Colonia	Localidad del curso	CARMELO	27	2,3
			COLONIA SUIZA y VALDENSE	50	4,3
			CONCHILLAS	30	2,6
		Sub total Departamento		107	9,3
	Durazno	Localidad del curso	LA PALOMA	22	1,9
			Sub total Departamento		22
	Flores	Localidad del curso	ANDRESITO	26	2,3
			Sub total Departamento		26
	Florida	Localidad del curso	SARANDÍ GRANDE	27	2,3
			25 DE MAYO	27	2,3
			COLONIA 33	17	1,5
		Sub total Departamento		71	6,2
	Lavalleja	Localidad del curso	MINAS	52	4,5
			ARAMENDIA	20	1,7
		Sub total Departamento		72	6,3
	Paysandú	Localidad del curso	ESTACIÓN PORVENIR	26	2,3
			PIEDRAS COLORADAS	45	3,9
			ORGOROSO	21	1,8
		PUEBLO GALLINAL	27	2,3	
		Sub total Departamento		119	10,3
	Río Negro	Localidad del curso	YOUNG	30	2,6
			NVO BERLIN	36	3,1
			LOS ARRAYANES	22	1,9
		Sub total Departamento		88	7,6
	Rivera	Localidad del curso	MINAS DE CORRALES	27	2,3
			Sub total Departamento		27
	Rocha	Localidad del curso	ROCHA	50	4,3
			CASTILLOS	30	2,6
			SAN LUIS AL 1/2 y Sexta de Rocha	59	5,1
			ESTERO DE PELOTAS	35	3,0
		Sub total Departamento		174	15,1
	Salto	Localidad del curso	VILLA CONSTITUCIÓN	41	3,6
			SAN ANTONIO	36	3,1
		Sub total Departamento		77	6,7
	Soriano	Localidad del curso	PENSE	17	1,5
			CARDONA	28	2,4
			PALMITAS	75	6,5
		Sub total Departamento		120	10,4
	Tacuarembó	Localidad del curso	ANSINA	35	3,0
			Sub total Departamento		35
	Treinta y Tres	Localidad del curso	VERGARA	25	2,2
			Sub total Departamento		25
<b>Total</b>				<b>1152</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 2**

		Recuento	% col.
Rubro	Horticultura	363	31,5
	Avicultura	17	1,5
	Queso artesanal	35	3,0
	Peon especializado ganadero	129	11,2
	Viticultura	27	2,3
	Maquinaria agrícola	156	13,5
	Apicultura	320	27,8
	Forestación	25	2,2
	Hierbas Aromáticas	30	2,6
	Peón de tambo	30	2,6
	Cosecha y pos cosecha de durazno	20	1,7
<b>Total</b>		<b>1152</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 3**

		Departamento del curso														Total		
		Cerro														Treinta y Tres		
		Artigas	Canelones	Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	Soriano	Tacuarembó	Tres	
Rubro	Horticultura	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento
	Horticultura		114					44	20	16			50	77	17		25	363
	Avicultura			17														17
	Queso artesanal	35																35
	Peon especializado ganac												94			35		129
	Viticultura				27													27
	Maquinaria agrícola						26	27			30				73			156
	Apicultura		23	30	22				27	103	58	27			30			320
	Forestación								25									25
	Hierbas Aromáticas												30					30
	Peón de tambo			30														30
	Cosecha y pos cosecha d durazno				20													20
<b>Total</b>		35	114	40	107	22	26	71	72	119	88	27	174	77	120	35	25	1152

**Cuadro 4**

		Rubro de los cursos por Departamento (% sobre el total del Departamento)															Total		
		Departamento del curso																	
		Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	Soriano	Tacuarembó			Treinta y Tres
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.			% col.
Rubro	Horticultura		<b>100,0</b>					<b>62,0</b>	<b>27,8</b>	<b>13,4</b>			<b>28,7</b>	<b>100,0</b>	<b>14,2</b>		<b>100,0</b>	<b>31,5</b>	
	Avicultura			<b>42,5</b>														1,5	
	Queso artesanal	<b>100,0</b>																3,0	
	Peon especializado ganader												<b>54,0</b>			<b>100,0</b>		11,2	
	Viticultura				<b>25,2</b>													2,3	
	Maquinaria agrícola					<b>100,0</b>	<b>38,0</b>						<b>34,1</b>			<b>60,8</b>		13,5	
	Apicultura			<b>57,5</b>	<b>28,0</b>	<b>100,0</b>				<b>37,5</b>	<b>86,6</b>	<b>65,9</b>	<b>100,0</b>			<b>25,0</b>		27,8	
	Forestación								<b>34,7</b>									2,2	
	Hierbas Aromáticas												<b>17,2</b>					2,6	
	Peón de tambo				<b>28,0</b>													2,6	
	Cosecha y pos cosecha de durazno				<b>18,7</b>													1,7	
<b>Total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

**Cuadro 5**

		Número de participantes por ECA y rubro de capacitación													Total	
		Codigo de la ECA														
		UTU	SERINF	FORO JUVENIL	IPRU	CCU	PLAN AGROP	IES	PROA	GRUPO 5	AGROSUR	GTR	ECAT	VITELO		
		Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento		
Rubro	Horticultura			<b>37</b>	<b>36</b>	<b>50</b>		<b>37</b>	<b>41</b>	<b>25</b>	<b>121</b>			<b>16</b>	<b>363</b>	
	Avicultura							<b>17</b>							17	
	Queso artesanal							<b>35</b>							35	
	Peon especializado ganadero						<b>35</b>					<b>94</b>			129	
	Viticultura					<b>27</b>									27	
	Maquinaria agrícola					<b>73</b>		<b>27</b>	<b>56</b>						156	
	Apicultura	<b>27</b>	<b>88</b>			<b>57</b>		<b>72</b>					<b>76</b>		320	
	Forestación	<b>25</b>													25	
	Hierbas Aromáticas							<b>30</b>							30	
	Peón de tambo					<b>30</b>									30	
	Cosecha y pos cosecha de durazno											<b>20</b>			20	
<b>Total</b>		<b>52</b>	<b>88</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>237</b>	<b>35</b>	<b>218</b>	<b>97</b>	<b>25</b>	<b>141</b>	<b>94</b>	<b>76</b>	<b>16</b>	<b>1152</b>	

**Aspectos sociodemográficos**

**Cuadro 6**

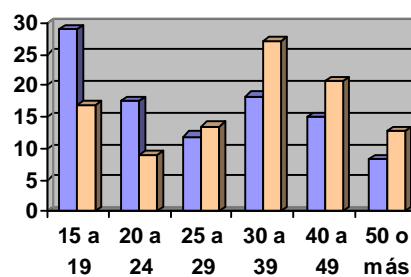
Sexo del participante			
		Recuento	% col.
Sexo	Masculino	<b>819</b>	<b>71,1</b>
	Femenino	<b>333</b>	<b>28,9</b>
<b>Total</b>		<b>1152</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 7**

Edad del participante (en tramos)			
		Recuento	% col.
Tramos de edad	15 a 19 años	<b>292</b>	<b>25,4</b>
	20 a 24 años	<b>173</b>	<b>15,0</b>
	25 a 29 años	<b>143</b>	<b>12,4</b>
	30 a 39 años	<b>240</b>	<b>20,9</b>
	40 a 49 años	<b>192</b>	<b>16,7</b>
	50 o más años	<b>110</b>	<b>9,6</b>
<b>Total</b>		<b>1152</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 8**

Participantes según sexo y tramos de edad (en %)			
		Sexo	
		Masculino	Femenino
		% col.	% col.
Tramos de edad	15 a 19 años	<b>28,9</b>	<b>16,9</b>
	20 a 24 años	<b>17,5</b>	<b>9,0</b>
	25 a 29 años	<b>12,0</b>	<b>13,6</b>
	30 a 39 años	<b>18,3</b>	<b>27,1</b>
	40 a 49 años	<b>15,0</b>	<b>20,8</b>
	50 o más años	<b>8,3</b>	<b>12,7</b>

**Cuadro 9**

Número de integrantes del hogar(en tramos)			
		Recuento	% col.
Número de integrantes del hogar (en tramos)	Un integrante	<b>55</b>	<b>4,8</b>
	Dos o tres integrantes	<b>355</b>	<b>30,8</b>
	Cuatro o cinco integrantes	<b>453</b>	<b>39,3</b>
	Seis o más integrantes	<b>230</b>	<b>20,0</b>
	Sin información	<b>59</b>	<b>5,1</b>
<b>Total</b>		<b>1152</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 10**

Jefatura del hogar del participante			
		Recuento	% col.
Jefatura de hogar	Si	<b>408</b>	<b>35,4</b>
	No	<b>566</b>	<b>49,1</b>
	Comparte jefatura	<b>176</b>	<b>15,3</b>
	Sin información	<b>2</b>	<b>,2</b>
<b>Total</b>		<b>1152</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 11**

Jefatura del hogar del participante según sexo (en %)			
		Sexo	
		Masculino	Femenino
		% col.	% col.
Jefatura de hogar	Si	<b>43,5</b>	<b>15,6</b>
	No	<b>47,0</b>	<b>54,4</b>
	Comparte jefatura	<b>9,4</b>	<b>29,7</b>
	Sin información	<b>,1</b>	<b>,3</b>
<b>Total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>



**Cuadro 12**

<b>Ingreso total del hogar (en tramos)</b>			
		Recuento	% col.
Ingreso total del hogar en el último mes	Sin ingresos	<b>3</b>	<b>,3</b>
	Menos de \$ 1.000	<b>51</b>	<b>4,4</b>
	\$ 1.000 a \$ 1.999	<b>176</b>	<b>15,3</b>
	\$ 2.000 a \$ 2.999	<b>246</b>	<b>21,4</b>
	\$ 3.000 a \$ 3.999	<b>224</b>	<b>19,4</b>
	\$ 4.000 a \$ 4.999	<b>179</b>	<b>15,5</b>
	\$ 5.000 a \$ 5.999	<b>115</b>	<b>10,0</b>
	\$ 6.000 a \$ 6.999	<b>88</b>	<b>7,6</b>
	\$ 7.000 o más	<b>59</b>	<b>5,1</b>
Sin información	<b>11</b>	<b>1,0</b>	
<b>Total</b>	<b>1152</b>	<b>100,0</b>	

**Cuadro 13**

<b>Proporción de perceptores de ingresos en el hogar</b>			
		Recuento	% col.
Proporción de perceptores de ingresos en el hogar	Sin perceptores	<b>30</b>	<b>2,6</b>
	menos de una cuarta parte de una cuarta parte a menos de la mitad	<b>185</b>	<b>16,1</b>
	la mitad	<b>387</b>	<b>33,6</b>
	más de la mitad	<b>185</b>	<b>16,1</b>
	todos perceptores	<b>163</b>	<b>14,1</b>
	Sin información	<b>142</b>	<b>12,3</b>
<b>Total</b>	<b>1152</b>	<b>100,0</b>	

**Cuadro 14**

<b>Participantes según ingresos y número de integrantes del hogar (en %)</b>						
		Número de integrantes del hogar (en tramos)				
		Un integrante	Dos o tres integrantes	Cuatro o cinco integrantes	Seis o más integrantes	Sin información
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Ingreso total del hogar en el último mes	Sin ingresos	<b>1,8</b>				<b>,9</b>
	Menos de \$ 1.000	<b>5,5</b>	<b>4,8</b>	<b>2,4</b>	<b>4,3</b>	<b>16,9</b>
	\$ 1.000 a \$ 1.999	<b>25,5</b>	<b>16,1</b>	<b>11,7</b>	<b>20,0</b>	<b>10,2</b>
	\$ 2.000 a \$ 2.999	<b>23,6</b>	<b>21,4</b>	<b>22,7</b>	<b>18,7</b>	<b>18,6</b>
	\$ 3.000 a \$ 3.999	<b>20,0</b>	<b>22,3</b>	<b>18,1</b>	<b>14,3</b>	<b>32,2</b>
	\$ 4.000 a \$ 4.999	<b>14,5</b>	<b>13,2</b>	<b>19,0</b>	<b>13,9</b>	<b>10,2</b>
	\$ 5.000 a \$ 5.999	<b>5,5</b>	<b>9,6</b>	<b>10,8</b>	<b>10,9</b>	<b>6,8</b>
	\$ 6.000 a \$ 6.999	<b>1,8</b>	<b>8,7</b>	<b>7,7</b>	<b>8,7</b>	<b>1,7</b>
	\$ 7.000 o más		<b>3,9</b>	<b>7,1</b>	<b>5,7</b>	
Sin información	<b>1,8</b>		<b>,4</b>	<b>2,6</b>	<b>3,4</b>	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

**Cuadro 15**

<b>Nivel de instrucción de los participantes</b>			
		Recuento	% col.
Nivel de instrucción	Primaria incompleta	<b>58</b>	<b>5,0</b>
	Primaria completa	<b>317</b>	<b>27,5</b>
	Secundaria incompleta	<b>385</b>	<b>33,4</b>
	Secundaria completa	<b>50</b>	<b>4,3</b>
	UTU sin secundaria	<b>156</b>	<b>13,5</b>
	UTU con secundaria	<b>175</b>	<b>15,2</b>
	Estudios terciarios	<b>10</b>	<b>,9</b>
	Sin información	<b>1</b>	<b>,1</b>
<b>Total</b>	<b>1152</b>	<b>100,0</b>	

**Cuadro 16**

		Recuento	% col.
Estado civil	Soltero	<b>544</b>	<b>47,2</b>
	Casado	<b>456</b>	<b>39,6</b>
	Union Libre	<b>85</b>	<b>7,4</b>
	Viudo	<b>9</b>	<b>,8</b>
	Separado	<b>18</b>	<b>1,6</b>
	Divorciado	<b>40</b>	<b>3,5</b>
<b>Total</b>		<b>1152</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 17**

Participantes por condición de actividad			
		Casos	%
Condición de actividad	Ocupados	<b>893</b>	<b>81,2</b>
	Desocupados	<b>91</b>	<b>8,3</b>
	Inactivos	<b>116</b>	<b>10,5</b>
<b>Total</b>		<b>1100</b>	<b>100,0</b>

\* No se incluyen casos sin información

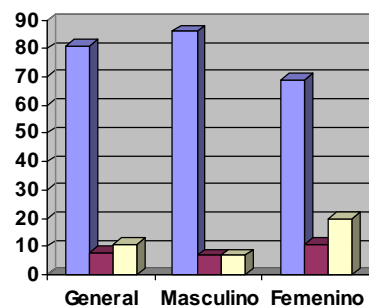
**Cuadro 18**

Participantes por condición de actividad (desagregada)*			
		Casos	%
Participantes por situación ocupacional (desagregada)	Ocupado sin limitaciones	<b>289</b>	<b>26,3</b>
	Ocupado con limitaciones	<b>604</b>	<b>54,9</b>
	Desocupado propiamente dicho	<b>70</b>	<b>6,4</b>
	Busca trabajo por primera vez	<b>21</b>	<b>1,9</b>
	Jubilado	<b>7</b>	<b>,6</b>
	Pensionista	<b>2</b>	<b>,2</b>
	Estudiante	<b>56</b>	<b>5,1</b>
	Quehaceres del hogar	<b>35</b>	<b>3,2</b>
	Otro inactivo	<b>16</b>	<b>1,5</b>
	<b>Total</b>		<b>1100</b>

\* No se incluyen casos sin información

**Cuadro 19**

Participantes por condición de ocupación y sexo					
		Sexo			
		Masculino		Femenino	
		Casos	%	Casos	%
Condición de actividad	Ocupados	<b>672</b>	<b>86,0</b>	<b>221</b>	<b>69,3</b>
	Desocupados	<b>56</b>	<b>7,2</b>	<b>35</b>	<b>11,0</b>
	Inactivos	<b>53</b>	<b>6,8</b>	<b>63</b>	<b>19,7</b>
<b>Total</b>		<b>781</b>	<b>100,0</b>	<b>319</b>	<b>100,0</b>



■ Ocupados ■ Desocupados ■ Inactivos

**Cuadro 20**

<b>Participantes inactivos por condición de inactividad</b>			
		Casos	%
Inactivos	Jubilado	7	6,0
	Pensionista	2	1,7
	Estudiante	56	48,3
	Quehaceres del hogar	35	30,2
	Otro inactivo	16	13,8
<b>Total</b>		<b>116</b>	<b>100,0</b>

(\*) No se incluyen casos sin información

**Cuadro 21**

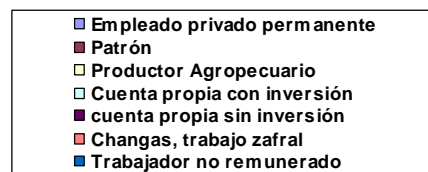
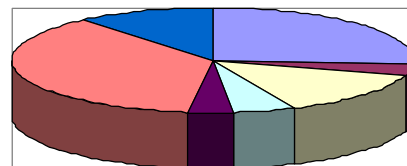
<b>Participantes por tipo de ocupación principal*</b>			
		Casos	%
Ocupación empleo principal (1 dígito)	Directores y Gerentes	1	,1
	Profesionales	2	,2
	Técnicos y prof. nivel med	18	2,2
	Empleados de oficina	11	1,3
	Trabajadores servicios y vendedores comercios	29	3,5
	Agricultores calificados	268	32,8
	Oficiales, operarios y artesanos	95	11,6
	Operadores de instalaciones y máquinas	58	7,1
	Trabajadores no calificado	336	41,1
	<b>Total</b>		<b>818</b>

(\*) Solo ocupados con información sobre tipo de oc

**Cuadro 22**

<b>Participantes por categoría de la ocupación principal</b>			
		Casos	%
Categoría de ocupación trabajo principal	Empleado privado permanente	236	26,5
	Patrón	29	3,3
	Productor agropecuario	121	13,6
	Cuenta propia con inversión	44	4,9
	Cuenta propia sin inversión	33	3,7
	Changas, trabajador zafral	327	36,8
	Trabajador no remunerado	99	11,1
<b>Total</b>		<b>889</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo ocupados



**Cuadro 23**

<b>Participantes por rama de ocupación principal*</b>		Casos	%
RAMA DEL EMPLEO PRINCIPAL (1 dígito)	AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	<b>559</b>	<b>67,8</b>
	PESCA	1	,1
	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	<b>78</b>	<b>9,5</b>
	SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	1	,1
	CONSTRUCCION	<b>20</b>	<b>2,4</b>
	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	<b>57</b>	<b>6,9</b>
	HOTELES Y RESTORANES	2	,2
	TRANSPORTE ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	<b>14</b>	<b>1,7</b>
	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	1	,1
	ENSEÑANZA	<b>12</b>	<b>1,5</b>
	SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	<b>9</b>	<b>1,1</b>
	OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES	<b>14</b>	<b>1,7</b>
	HOGARES PRIVADOS CON SERVICIO DOMESTICO	<b>57</b>	<b>6,9</b>
<b>Total</b>		<b>825</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo ocupados con información sobre rama de ocupación

**Cuadro 24**

<b>Participantes ocupados en microemprendimientos</b>		
	Casos	%
No	<b>146</b>	<b>16,3</b>
Si: Cuentapropista, changas, zafral o no remunerado	<b>503</b>	<b>56,3</b>
Si: Empleado privado en empresa con menos de 5 empleados	<b>124</b>	<b>13,9</b>
Si: Patrón o productor sin empleados a su cargo	<b>120</b>	<b>13,4</b>
<b>Total</b>	<b>893</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 25**

<b>Participantes por número de empleos*</b>			
		Casos	%
Número de trabajos	1	<b>784</b>	<b>87,8</b>
	2	<b>105</b>	<b>11,8</b>
	3	<b>4</b>	<b>,4</b>
<b>Total</b>		<b>893</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo ocupados

**Cuadro 26**

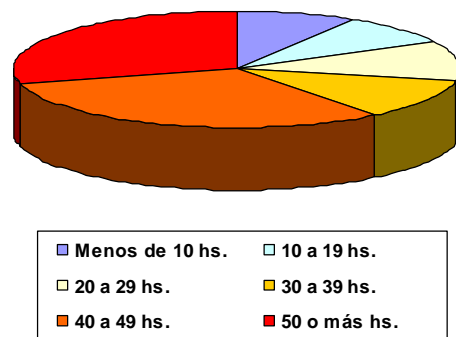
<b>Participantes por naturaleza de las retribuciones por trabajo*</b>			
		Casos	%
Naturaleza del pago por trabajo	Solo en dinero	<b>681</b>	<b>78,7</b>
	Solo en especie	<b>24</b>	<b>2,8</b>
	En dinero y en especie	<b>60</b>	<b>6,9</b>
	Sin remuneración	<b>100</b>	<b>11,6</b>
<b>Total</b>		<b>865</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo ocupados con información

**Cuadro 27**

<b>Participantes por horas de trabajo semanal (en tramos)*</b>			
		Casos	%
Horas de trabajo por semana (en tramos)	Menos de 10 horas	<b>67</b>	<b>8,7</b>
	10 a 19 horas	<b>66</b>	<b>8,6</b>
	20 a 29 horas	<b>84</b>	<b>11,0</b>
	30 a 39 horas	<b>86</b>	<b>11,2</b>
	40 a 49 horas	<b>242</b>	<b>31,6</b>
	50 o más horas	<b>222</b>	<b>28,9</b>
<b>Total</b>		<b>767</b>	<b>100,0</b>

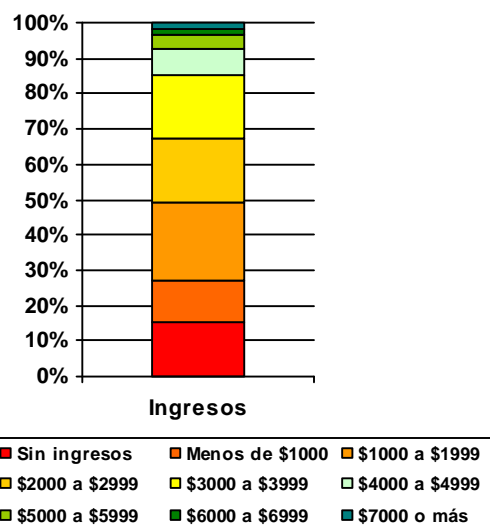
(\*) Solo ocupados con información sobre horas de trabajo semanal



**Cuadro 28**

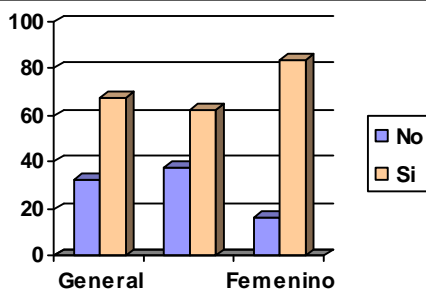
<b>Participantes por ingresos por trabajo en el último mes*</b>			
		Casos	%
Ingresos por trabajo último mes	Sin ingresos	<b>134</b>	<b>15,2</b>
	Menos de \$ 1000	<b>104</b>	<b>11,8</b>
	\$ 1000 a \$ 1999	<b>196</b>	<b>22,2</b>
	\$ 2000 a \$ 2999	<b>159</b>	<b>18,0</b>
	\$ 3000 a \$ 3999	<b>158</b>	<b>17,9</b>
	\$ 4000 a \$ 4999	<b>66</b>	<b>7,5</b>
	\$ 5000 a \$ 5999	<b>32</b>	<b>3,6</b>
	\$ 6000 a \$ 6999	<b>16</b>	<b>1,8</b>
	\$ 7000 o más	<b>16</b>	<b>1,8</b>
<b>Total</b>		<b>881</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo ocupados



**Cuadro 29**

Participantes ocupados con al menos una limitación al empleo				
	Casos		%	
No	289	32,4		
Si	604	67,6		
<b>Total</b>	<b>893</b>	<b>100,0</b>		

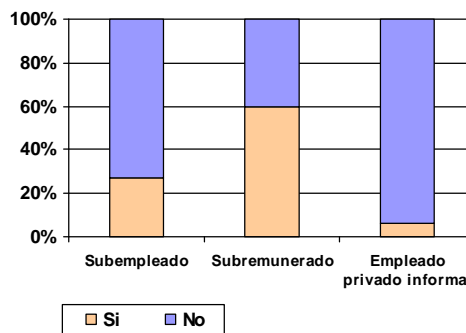


**Cuadro 30**

Participantes ocupados con al menos una limitación al empleo según sexo				
	Sexo			
	Masculino		Femenino	
	Casos	%	Casos	%
No	253	37,6	36	16,3
Si	419	62,4	185	83,7
<b>Total</b>	<b>672</b>	<b>100,0</b>	<b>221</b>	<b>100,0</b>

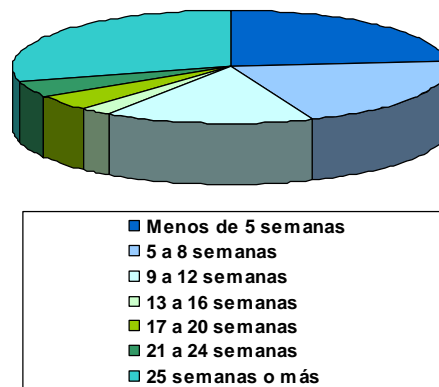
**Cuadro 31**

Participantes ocupados con limitaciones al empleo						
	Subempleado		Sub remunerado		Empleado privado informal	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
No	648	72,6	358	40,1	838	93,8
Si	245	27,4	535	59,9	55	6,2
<b>Total</b>	<b>893</b>	<b>100,0</b>	<b>893</b>	<b>100,0</b>	<b>893</b>	<b>100,0</b>



**Cuadro 32**

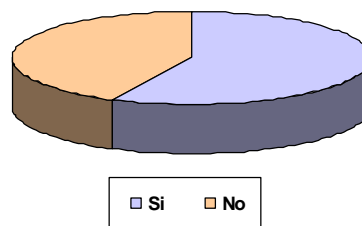
Participantes desocupados por tiempo de búsqueda de trabajo (en tramos)				
	Casos		%	
Búsqueda de trabajo (en meses)	Menos de 5 semanas	21	23,6	
	5 a 8 semanas	18	20,2	
	9 a 12 semanas	14	15,7	
	13 a 16 semanas	2	2,2	
	17 a 20 semanas	4	4,5	
	21 a 24 semanas	4	4,5	
	25 semanas o más	26	29,2	
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100,0</b>		



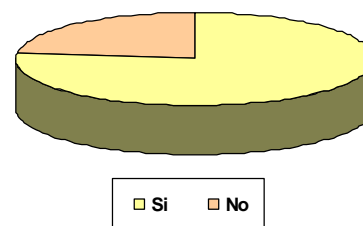
**Cuadro 33****Participantes desocupados por realización de trabajo ocasional durante la búsqueda de empleo**

		Casos	%
Ha realizado trabajo ocasional	Si	<b>40</b>	<b>57,1</b>
	No	<b>30</b>	<b>42,9</b>
<b>Total</b>		<b>70</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo desocupados propiamente dichos

**Cuadro 34****Participantes desocupados por trabajo anterior**

		Casos	%
Ha trabajado antes	Si	<b>70</b>	<b>76,9</b>
	No	<b>21</b>	<b>23,1</b>
<b>Total</b>		<b>91</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 35****Participantes por rama de ocupación último empleo\***

		Casos	%
RAMA ULTIMO EMPLEO DESOCUPADOS (1 dígito)	AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	<b>8</b>	<b>40,0</b>
	EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	<b>2</b>	<b>10,0</b>
	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	<b>2</b>	<b>10,0</b>
	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	<b>4</b>	<b>20,0</b>
	TRANSPORTE ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	<b>2</b>	<b>10,0</b>
	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	<b>1</b>	<b>5,0</b>
	HOGARES PRIVADOS CON SERVICIO DOMESTICO	<b>1</b>	<b>5,0</b>
<b>Total</b>		<b>20</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo desocupados propiamente dichos con información sobre rama de ocupación

**Cuadro 36**

<b>Participantes por categoría de la ocupación del último empleo</b>			
		Casos	%
Categoría de ocupación último empleo	No corresponde (ocupado o inactivo)	<b>49</b>	<b>70,0</b>
	Empleado privado permanente	<b>11</b>	<b>15,7</b>
	Changas, trabajador zafral	<b>10</b>	<b>14,3</b>
<b>Total</b>		<b>70</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo desocupados propiamente dichos

**Cuadro 37**

<b>Participantes por tipo de ocupación último empleo*</b>			
		Casos	%
Ocupación último empleo desocupados (1 dígito)	Técnicos y prof. nivel medio	<b>1</b>	<b>4,8</b>
	Empleados de oficina	<b>2</b>	<b>9,5</b>
	Trabajadores servicios y vendedores comercios	<b>1</b>	<b>4,8</b>
	Agricultores calificados	<b>3</b>	<b>14,3</b>
	Operadores de instalaciones y máquinas	<b>5</b>	<b>23,8</b>
	Trabajadores no calificados	<b>9</b>	<b>42,9</b>
<b>Total</b>		<b>21</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo desocupados propiamente dichos con información sobre tipo de ocupación

## Asalariados privados

**Cuadro 38**

<b>Participantes ocupados como asalariados privados por tamaño del establecimiento</b>			
		Casos	%
Número de personas que trabajan en el establecimiento	1 persona	<b>48</b>	<b>22,1</b>
	2 a 4 personas	<b>76</b>	<b>35,0</b>
	5 a 9 personas	<b>34</b>	<b>15,7</b>
	10 a 49 personas	<b>27</b>	<b>12,4</b>
	50 o más personas	<b>32</b>	<b>14,7</b>
<b>Total</b>		<b>217</b>	<b>100,0</b>

(\*) No se incluyen casos sin información

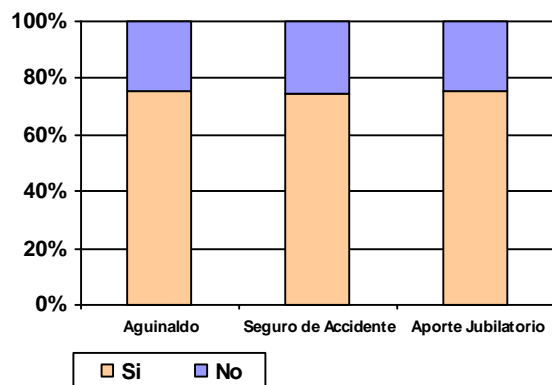


**Cuadro 39**

**Participantes ocupados como asalariados privados por cobertura de seguridad social**

	Beneficio: aguinaldo	Beneficio: seguro de accidente	Beneficio: jubilación
	%	%	%
No	<b>24,6</b>	<b>25,0</b>	<b>24,6</b>
Si	<b>75,4</b>	<b>75,0</b>	<b>75,4</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) No se incluyen casos sin información

**Cuadro 40**

**Participantes ocupados como asalariados privados por percepción de estabilidad en el empleo**

Percepción de estabilidad del empleo		Casos	%
Estable	Estable	<b>182</b>	<b>80,9</b>
	Algo inestable	<b>30</b>	<b>13,3</b>
	Inestable	<b>13</b>	<b>5,8</b>
<b>Total</b>		<b>225</b>	<b>100,0</b>

(\*) no se incluyen casos sin información

## Productores

**Cuadro 41**

**Participantes ocupados productores por número de hectáreas que explota**

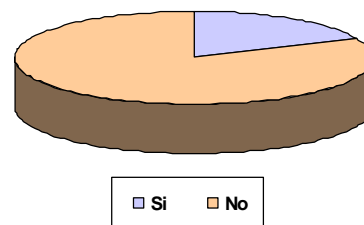
Hectáreas que explota (en tramos)		Casos	%
Menos de 1 hectárea	Menos de 1 hectárea	<b>11</b>	<b>9,6</b>
	Entre 1 y 5 hectáreas	<b>24</b>	<b>20,9</b>
	Entre 6 y 20 hectáreas	<b>17</b>	<b>14,8</b>
	Entre 21 y 50 hectáreas	<b>24</b>	<b>20,9</b>
	Entre 51 y 100 hectáreas	<b>14</b>	<b>12,2</b>
	Más de 100 hectáreas'	<b>25</b>	<b>21,7</b>
<b>Total</b>		<b>115</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 42**

<b>Participantes ocupados como productores por condicion de propiedad de la tierra que explotan</b>				
	Hectáreas en propiedad (en tramos)	Hectáreas arrendadas (en tramos)	Hectáreas medianero (en tramos)	Hectáreas ocupante (en tramos)
	%	%	%	%
Menos de 1hectárea	<b>39,8</b>	<b>65,7</b>	<b>94,4</b>	<b>88,8</b>
Entre 1 y 5 hectáreas	<b>14,8</b>	<b>6,5</b>	<b>1,9</b>	<b>3,7</b>
Entre 6 y 20 hectáreas	<b>9,3</b>	<b>4,6</b>	<b>,9</b>	<b>,9</b>
Entre 21 y 50 hectáreas	<b>18,5</b>	<b>7,4</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>
Entre 51 y 100 hectáreas	<b>9,3</b>	<b>6,5</b>	<b>,9</b>	<b>1,9</b>
Más de 100 hectáreas'	<b>8,3</b>	<b>9,3</b>	<b>,0</b>	<b>2,8</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 43**

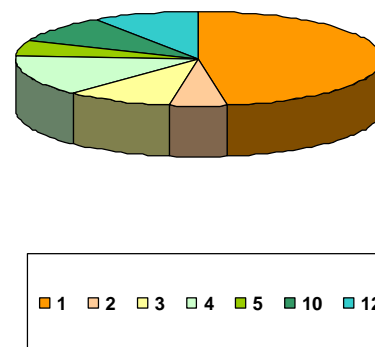
<b>Participantes ocupados productores por empleados a su cargo</b>			
		Casos	%
Trabaja con otras personas	Si	<b>21</b>	<b>18,1</b>
	No	<b>95</b>	<b>81,9</b>
<b>Total</b>		<b>116</b>	<b>100,0</b>



**Cuadro 44**

<b>Participantes ocupados productores por número de empleados a su cargo</b>			
		Casos	%
Número de personas con las que trabaja	1	<b>10</b>	<b>47,6</b>
	2	<b>1</b>	<b>4,8</b>
	3	<b>2</b>	<b>9,5</b>
	4	<b>3</b>	<b>14,3</b>
	5	<b>1</b>	<b>4,8</b>
	10	<b>2</b>	<b>9,5</b>
	20	<b>2</b>	<b>9,5</b>
<b>Total</b>		<b>21</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo productores con empleados



**Cuadro 45**

<b>Participantes ocupados como productores según tipo de trabajadores con los que trabajan</b>				
	Número de socios	Número de asalariados permanentes	Número de familiares no remunerados	Número de otros trabajadores permanentes
	%	%	%	%
0	<b>76,2</b>	<b>55,0</b>	<b>61,9</b>	<b>100,0</b>
1	<b>9,5</b>	<b>30,0</b>	<b>19,0</b>	<b>,0</b>
2	<b>4,8</b>	<b>15,0</b>	<b>,0</b>	<b>,0</b>
3	<b>,0</b>	<b>,0</b>	<b>9,5</b>	<b>,0</b>
4	<b>9,5</b>	<b>,0</b>	<b>9,5</b>	<b>,0</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo productores con empleados

**Cuadro 46**

<b>Participantes ocupados productores por contrato de trabajadores zafrales</b>			
		Casos	%
Contrató trabajo temporario en los últimos tres meses	Si	<b>23</b>	<b>20,5</b>
	No	<b>89</b>	<b>79,5</b>
<b>Total</b>		<b>112</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 47**

<b>Participantes ocupados productores por número de jornales contratados</b>			
		Casos	%
Número de jornales	3	1	4,3
zafrales que	5	2	8,7
contrató en los	8	1	4,3
últimos tres meses	10	1	4,3
	12	1	4,3
	13	1	4,3
	15	1	4,3
	18	1	4,3
	20	1	4,3
	24	1	4,3
	30	3	13,0
	36	1	4,3
	50	1	4,3
	60	4	17,4
	180	1	4,3
	200	1	4,3
	300	1	4,3
<b>Total</b>		<b>23</b>	<b>100,0</b>

(\*) Solo productores que contrataron trabajadores zafrales

### Trabajadores zafrales, o que realizan changas

**Cuadro 48**

<b>Participantes que realizan changas o trabajos zafrales por búsqueda de trabajo permanente en el último mes</b>			
		Casos	%
Buscó trabajo permanente	Si	<b>171</b>	<b>60,4</b>
	No	<b>112</b>	<b>39,6</b>
<b>Total</b>		<b>283</b>	<b>100,0</b>

(\*) No se incluyen casos sin información

**Cuadro 49**

**Participantes que realizan changas o trabajos zafrales por número de días trabajados en el último mes**

		Casos	%
Días trabajados	0 a 7 días	<b>72</b>	<b>25,8</b>
en las últimas	8 a 14 días	<b>64</b>	<b>22,9</b>
cuatro semanas	15 a 21 días	<b>79</b>	<b>28,3</b>
(en tramos)	22 días o más	<b>64</b>	<b>22,9</b>
<b>Total</b>		<b>279</b>	<b>100,0</b>

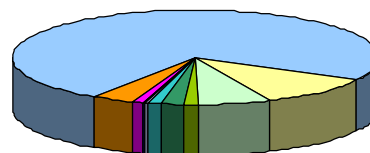
(\*) No se incluyen casos sin información

**Cuadro 50**

**Participantes que realizan changas o trabajos zafrales por número de personas para las que trabajaron en el último mes**

		Casos	%
Para	0	<b>11</b>	<b>3,9</b>
cuantas	1	<b>206</b>	<b>73,6</b>
personas	2	<b>29</b>	<b>10,4</b>
trabajó en	3	<b>18</b>	<b>6,4</b>
las últimas	4	<b>4</b>	<b>1,4</b>
cuatro	5	<b>5</b>	<b>1,8</b>
semanas	6	<b>3</b>	<b>1,1</b>
	7	<b>1</b>	<b>,4</b>
	11	<b>1</b>	<b>,4</b>
	12	<b>2</b>	<b>,7</b>
<b>Total</b>		<b>280</b>	<b>100,0</b>

(\*) No se incluyen casos sin información



## **ANEXO 4**

# **BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A TRABAJADORES RURALES (MEVIR-DINAE-JUNAE).**

**El programa de Capacitación para Trabajadores rurales, es el resultado de la conjunción de intereses de dos ámbitos de preocupación social particulares: Por un lado del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre (MEVIR<sup>65</sup>), el cual como se sabe ha acumulado una experiencia de varias décadas en la búsqueda de diversas soluciones al problema de la vivienda de la población rural. Por otro lado la Junta Nacional de Empleo (JUNAE<sup>66</sup>) y el organismo ejecutor la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), que tienen como centro de su preocupación “facilitar la inserción laboral de aquellos grupos que presentan mayores dificultades en tal sentido y fortalecer mediante la capacitación la posición del trabajador en actividad el cual está inmerso en un contexto productivo que se caracteriza por tener que responder eficientemente a los requerimientos de productividad, competitividad y calidad”.**

En este marco y considerando que ambos ámbitos han identificado al trabajador rural como un grupo de especial interés para la implementación de sus políticas, fueron acordados –convenio mediante- una serie de objetivos y tareas las que han transitado por diversas instancias (experiencia piloto, evaluación, diseño de nueva propuesta, comienzo de ejecución del programa a nivel nacional).

En varios de los documentos que enmarcan formalmente este acuerdo, se considera que los trabajadores rurales “conforman un colectivo extraordinariamente necesitado de este apoyo ya que su integración a los procesos de reconversión se va a ver cada vez más limitado entre otras cosas por carecer de adecuada información y por su difícil acceso a instancias de capacitación”. Se entiende además que de no realizarse acciones específicas sobre este problema, seguramente se profundizarán las condiciones de pobreza y exclusión de estos grupos de población. Estas razones, sumadas al escaso conocimiento de los trabajadores rurales “indican claramente la necesidad de aunar esfuerzos y apoyarse en las experiencias reconocidamente exitosas de las instituciones que trabajan en el medio rural promoviendo su desarrollo”.

### **El acuerdo de MEVIR/ DINAE / JUNAE, estableció los siguientes objetivos generales:**

- q Mejorar la situación laboral de trabajadores rurales aumentando la calificación de la mano de obra y favoreciendo la creación de puestos de trabajo.

---

<sup>65</sup> La ley 13640 del 26 de diciembre de 1967 establece los cometidos de este organismo.

<sup>66</sup> Entre otros fundamentos en la ley 16736 del 5 de enero de 1996 se encuentran establecidos los propósitos de estos organismos.

- q Disminuir el aislamiento que coloca al trabajador rural en situación de desventaja para encarar los cambios del mundo del trabajo, aportándole información y conocimientos.
- q Reforzar desde el ángulo de la capacitación para el empleo procesos de desarrollo local en áreas rurales.

## La población beneficiaria

La condición de trabajador rural a los efectos de este programa es determinada según “lugar de residencia (medio rural propiamente dicho o poblaciones menores con estilo de vida rural) y del tipo de trabajo que realizan en relación a rubros productivos agrarios”. “Debe tratarse de personas de bajos recursos y con dificultosa o insatisfactoria inserción en el mercado laboral, ya sean desocupados o en actividad, dependientes o independientes”.

Estas aproximaciones han permitido hasta ahora una focalización de las propuestas de capacitación; la investigación, en una de sus dimensiones se propone sistematizar la información obtenida en la fase piloto (aproximadamente 500 personas), así como las que se operan en este actualmente (otras 500) y contrastar la misma, tanto con el marco de referencia adoptado como el proveniente de otros ámbitos.

## Metodología del programa

La base metodológica del programa tiene como soporte varios años de experiencia de técnicos de MEVIR. A los efectos de una comprensión sumaria del mismo brindamos a continuación sus principales rasgos:

1. El programa utiliza como vía de difusión y operaciones, sin ser excluyente de otras posibilidades, la red de servicios técnicos de los Programas de vivienda y del Departamento de Desarrollo Rural de Mevir. Esto es, equipos interdisciplinarios, básicamente Asistentes Sociales e Ingenieros Agrónomos que operan tanto en el medio rural disperso como nucleado del país; Comisiones honorarias de Mevir (en general integradas por personas referentes o líderes locales) y comisiones de participantes (beneficiarios) de los programas habitacionales.
2. Los equipos técnicos asignados a distintas zonas rurales, deben realizar diagnósticos socioeconómicos y productivos a los efectos de determinar la viabilidad de construcción de programas de vivienda y/o de apoyar a la población de la zona con actividades de capacitación si es que así se requiere. De tal manera que estos equipos a la manera de ojos y oídos, identifican la potencial demanda del programa.
3. Una vez, recibida la demanda el equipo técnico específico del programa de capacitación, junto a otros técnicos, realizan diversas instancias (Talleres)



de intercambio con los “actores locales y referentes” de las zonas. Se busca en estos talleres “que sea la comunidad, quién determina las prioridades”, se procura obtener el “compromiso de los actores locales con la capacitación de su gente”.

4. Una vez detectados los requerimientos de capacitación e intereses de la población, ajustado su perfil (¿que debe saber el trabajador?, ¿qué nuevos conocimientos son necesarios para mejorar el desempeño laboral en tal rubro?) tanto con la población, como con otros técnicos, se solicita a la JUNAE autorización para licitar un curso de formación ajustado a las exigencias que se hayan determinado.
5. La licitación de capacitación habilita a las diversas Entidades de Capacitación (ECCAS), a ofrecer sus servicios mediante un programa detallado según bases preestablecidas. Posterior a su estudio por técnicos se adjudica la tarea a aquella entidad a quién la JUNAE considera más apropiada. La implementación de los cursos debe respetar las características de la población y está sujeta a una evaluación durante y post curso que actúa como retroalimentación del programa.

---

<sup>i</sup> Baker, J. Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Banco Mundial Washington, D.C. 2000. Disponible en:

<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/handbook/>

<sup>ii</sup> J. Baker, J. Ob. cit. Prólogo.

<sup>iii</sup> Cohen, E. y Franco, R. Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo Veintiuno. México, 1996.

<sup>iv</sup> Lo que sigue se basa en lo expuesto en las páginas 67 y 68 de la obra citada. Los autores no mencionan a algunos de los actores que consideraremos en esta parte.

<sup>v</sup> Resulta interesante comprobar que son sin embargo estos organismos los que actualmente promueven y financian procesos de evaluación de impacto, sobre los proyectos que ellos mismos financian. Este interés por la evaluación surge en el mismo momento en que se reconoce que el aumento del gasto social no ha resuelto los problemas a los cuales se destina, y al peligroso argumento que vincula el fracaso de las políticas sociales al mal uso de los dineros por parte de gobiernos corruptos. En el momento en que redactaba este documento, recibí un informe de la Agencia IPS que es ilustrativo al respecto: “Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben invertir mejor sus recursos para luchar contra la pobreza, que afecta a 44 por ciento de sus casi 550 millones de habitantes, aconsejó este jueves el BID, (...) El presidente del BID, Enrique Iglesias, advirtió que invertir más en programas sociales no es garantía de nada, para luego precisar que en la década del 90 el gasto social en la región subió 50 por ciento, pero no logró hacer retroceder a la pobreza ni mejorar la distribución de la riqueza. El poco impacto del gasto estaría ligado a situaciones como la corrupción, dijo Iglesias”. Diego Cevallos. IPS México. Como se indicará en el Anexo I de este documento, existen argumentos más sólidos, que vinculan el fracaso de las políticas sociales a la propia lógica de su diseño.

<sup>vi</sup> Diagnóstico del mercado de trabajo de la Ciudad de Rocha. Investigación realizada en el marco del Programa PROIMUJER.

<sup>vii</sup> Entre no reinsertarme laboralmente y recibir una suma de dinero y no reinsertarme laboralmente ni recibir una suma de dinero, opto por la primera alternativa

<sup>viii</sup> Cohen, E. y Franco. Ob. cit. Pág. 68.

<sup>ix</sup> Cohen y Franco, R. Ob. cit. Pág. 72.

<sup>x</sup> Weber, M. La política como profesión y la ciencia como profesión. Ed. Leviatán. Bs. As. Pág. 120

<sup>xi</sup> En realidad Weber comienza identificando otras funciones de la ciencia, que se vinculan a la investigación y no a la evaluación. “la ciencia aporta conocimientos sobre la previsión que permite el control técnico de la vida, tanto de los objetos externos como del propio comportamiento humano” (Ob. cit. pág. 133). “En segundo lugar, la ciencia aporta (...) métodos de pensamiento, instrumentos y preparación para pensar” (Ob. cit. pág. 133).

<sup>xii</sup> Weber, M. Ob. cit. Pág. 134

<sup>xiii</sup> Weber, M. Ob. cit. Pág. 134

<sup>xiv</sup> Weber, M. Ob. cit. Pág. 135

<sup>xv</sup> Por ejemplo si los mejores empleos a los que la población beneficiaria accede eran ocupados antes por otras personas, que ahora pasan a ocupar la situación de los primeros. Sobre esta posibilidad se trabaja en el Anexo 1 de este documento.

<sup>xvi</sup> Cohen, E. y Franco, R. Ob. cit. Pág. 70.

<sup>xvii</sup> Como veremos más adelante, estrictamente la evaluación de impacto solo puede responder el proyecto ha logrado o no determinados objetivos buscados (y eventualmente en qué grado) pero no porqué aquello ha sucedido.

<sup>xviii</sup> Ver, entre otros: Roman, M Hacia una evaluación constructivista de Proyectos Sociales, disponible en <http://rehue.csoiales.uchile.cl/publicaciones/mad/01/paper04.htm>; Feasley, Ch. Program Evaluation. American Association for Higher Education. Research Report No. 2, 1980; Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes. CINTERFOR, Montevideo 2001 Disponible en:

[www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/150/pdf/abdala.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/150/pdf/abdala.pdf)

---

<sup>xix</sup> “...la evaluación del impacto tiene el objeto de determinar (...) si el programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Las evaluaciones de impacto también permiten examinar consecuencias no previstas en los beneficiarios, ya sean positivas o negativas. (...)”

Algunas de las preguntas que se abordan en la evaluación del impacto incluyen las siguientes: ¿Cómo afectó el proyecto a los beneficiarios? ¿Algún mejoramiento fue el resultado directo del proyecto o se habría producido de todas formas? ¿Se podría modificar el diseño del programa para mejorar sus repercusiones? ¿Se justificaban los costos?” Baker, J. Ob. cit. Pág. 1.

<sup>xx</sup> Una población puede estar constituida por personas, grupos, instituciones, países, etc. También puede estar constituida por rocas, células o estrellas.

<sup>xxi</sup> De hecho estas dos primeras mediciones no son necesarias cuando la conformación de los grupos ha sido totalmente aleatoria (o en todo caso solo son necesarias para confirmar que efectivamente ha sido así). Tampoco son necesarias cuando al inicio del experimento el fenómeno sobre el cual deseamos producir un cambio es una constante (por ejemplo los cursos de capacitación para desocupados, donde por definición el 100% de los integrantes de los grupos son al inicio desocupados).

<sup>xxii</sup> Una forma más elaborada de determinar el resultado considera no solo las diferencias de medias (o proporciones en el caso de variables no intervalas) de la variable dependiente sino las diferencias entre la varianza al interior de cada grupo y la varianza entre los grupos.

<sup>xxiii</sup> Si bien anteriormente hablamos de causa, resulta más preciso hablar de explicación, ya que el concepto de causalidad admite diversas interpretaciones, algunas de las cuales no se resuelven con la lógica del diseño experimental.

<sup>xxiv</sup> Para una presentación resumida del método en dos etapas de Heckman ver Baker, J Ob. cit.

<sup>xxv</sup> El problema es tratado en extenso en Cohen, E. Y Franco, R. Ob. cit.; Baker, J Ob. cit.; y CINTERFOR Ob. cit.

<sup>xxvi</sup> CINTERFOR, Ob. Cit. pág. 15. Cursivas nuestras.

<sup>xxvii</sup> Laszarfeld, P. De los conceptos a los índices empíricos. En: Laszarfeld, P. Y Boudon, R. Metodología de las Ciencias Sociales. Tomo I Capítulo 1. 1973

<sup>xxviii</sup> Ver por ejemplo Cohen, E. y Franco, R. Ob. cit.

<sup>xxix</sup> Información detallada sobre la metodología de la Línea de Pobreza puede consultarse en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca>.

<sup>xxx</sup> Castel, R. La metamorfosis de la cuestión social. 1998.

<sup>xxxi</sup> Castel. Ob. cit. pág. 409.

<sup>xxxii</sup> Castel. Ob. cit. pág. 409 nota 52.

<sup>xxxiii</sup> Castel. Ob. cit. pág. 409. Expresa a continuación el autor: “pero este imperativo democrático no debe disimular un problema nuevo y grave: la posible *inempleabilidad* de los calificados”.

<sup>xxxiv</sup> Carrasco González, Gonzalo. La industria maquiladora de exportación como antecedente de la globalización <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/37-06.html>.

---