



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION**



**ESTUDIO SOBRE LA INCIDENCIA DEL EMPLEO RURAL NO
AGRICOLA Y LA EDUCACION PARA EL TRABAJO EN EL
PROCESO DE DESARROLLO RURAL GUATEMALTECO**

PREPARADO POR ING. AGR. SERGIO MOLLINEDO BUCKLEY

GUATEMALA, OCTUBRE 2008

CONTENIDO

	Pagina
I. PRESENTACION.....	2
II. ANTECEDENTES.....	3
III. MARCO CONCEPTUAL.....	8
1. DESARROLLO RURAL.....	8
2. EMPLEO RURAL NO AGRICOLA.....	11
3. EDUCACION PARA EL TRABAJO.....	12
IV. ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION.....	13
1. EMPLEO RURAL NO AGRICOLA.....	13
2. EDUCACION PARA EL TRABAJO.....	18
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	26
VI. ANEXO.....	29
VII. BIBLIOGRAFIA.....	39

I. PRESENTACION

Dentro del marco del desarrollo rural, es importante considerar que el desarrollo solo es posible a través del trabajo concebido como una actividad propia del ser humano, mediante la cual este puede apropiarse de la realidad circundante y transformarla para su propio aprovechamiento y bienestar, potencializando su contribución al desarrollo general de la población.

Es necesario tener presente que lo rural trasciende a lo agrario, por lo que los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden involucrar solo el componente agropecuario, sino que todas las actividades rurales. Es decir que el Desarrollo Rural es necesario concebirlo en un sentido amplio territorial y multisectorial que abarca diversas actividades complementarias.

Lo anterior implica que se deben de tener muy en cuenta las diversas funciones de los espacios rurales, ya que la agricultura, aunque es un eje clave en el desarrollo rural, no puede servir como único impulsor de la reducción de la pobreza y crecimiento económico, se requiere de un enfoque más amplio e integrado a los diversos sectores que influyen sobre el espacio rural.

¹En tal sentido las políticas y estrategias de desarrollo rural deben estar orientadas por, y vinculadas a, políticas macroeconómicas y sectorial consistentes, que cuenten con el respaldo de los diversos actores sociales, económicos y políticos, y que brinden una orientación estratégica con visión de mediano y largo plazo, integrando los componentes de enfoque territorial; la idea de los tres pilares de transformación productiva, institucional y social y; el carácter multisectorial de los procesos de desarrollo rural.

En un contexto socio-productivo complejo y difícil como el guatemalteco, la ausencia de este marco, dificulta que los programas y proyectos de desarrollo rural puedan tener la efectividad necesaria para incidir en las principales tendencias de las sociedades y las economías rurales.

En tal sentido, los desafíos de la sociedad rural, hacen necesaria la generación de proyectos de desarrollo rural cuyos componentes respondan a la realidad local y se integren como un todo para afrontar la problemática local y territorial, basados en que la problemática rural no solo implica conocer el sistema rural a su interior, sino como un sistema de intercambio permanente y cada vez más creciente con otros sistemas como el urbano.

En el presente estudio se analiza incidencia de dos componentes interrelacionados y complementarios: El Empleo Rural no Agrícola y la Educación para el Trabajo, y se incluyen tres estudios de casos, en Honduras, Colombia y Perú, que permiten establecer a través de un análisis deductivo una serie de consideraciones en relación a la incidencia que los componentes tienen en el Desarrollo Rural.

¹ Informe del Seminario de Síntesis de la Consulta Regional del Perfil Avanzado de la Política de Desarrollo Rural del BID, junio 2005.

Estos dos componentes se analizan desde el punto de vista conceptual y su forma de implementación en los programas y proyectos de Desarrollo Rural, para el efecto se consideraron una serie de documentos y experiencias que permiten determinar la importancia y la incidencia que dichos componentes tienen en los procesos de Desarrollo Rural.

Teniendo como objetivo central el contribuir al diseño e implementación de políticas y estrategias más integrales, transversales y efectivas que permitan apoyar y estimular la dinámica rural.

II. ANTECEDENTES

Guatemala tiene una población de 12.9 millones de habitantes, de los cuales el 53.7%, 6.4 millones, vive en zonas rurales. Según el PNUD ² Guatemala está clasificada, de acuerdo al Índice de desarrollo Humano, IDH, en el lugar 118 de los 177 países analizados; con relación a este Índice Guatemala continúa ocupando el último lugar en Latinoamérica, continentalmente solo Haití está en una posición menor, ocupando el puesto 146.

De acuerdo con el informe, Guatemala tiene un IDH de 0.689, indicador cuyo rango oscila entre 0 y 1, siendo éste, 1, la nota perfecta en cuanto a desarrollo humano se refiere, con relación al informe anterior, presentado en el 2005, Guatemala obtuvo un crecimiento ya que índice era de 0.673. Sin embargo esta mejora no determinó ninguna variación en cuanto al lugar ocupado 118.

El 51% de la población vive bajo el umbral de pobreza y el 15.2% en pobreza extrema, siendo las zonas rurales las más afectadas por la exclusión, el desempleo y la pobreza, existiendo una significativa brecha entre el desarrollo humano de la población rural y de la población urbana. Esta situación es particularmente aguda para la población indígena, siendo que el 75% de esta es pobre, con indicadores socioeconómicos muy por debajo del promedio nacional.

Las personas pobres se concentran en el área rural alcanzando al 70.5%, mientras en lo urbano únicamente afecta al 30% de las personas. El 74.8% de los indígenas son pobres, de los cuales 1 millón 364 mil 995 se encuentran en situación de extrema pobreza, equivalente al 27.2%, y 2 millones, 335 mil 736 en pobreza general representando un 47.6%. En la población no indígena el 36.5% son pobres, el 7.8% se encuentra en situación de pobreza extrema y un 28.6% en pobreza general.

La ENCOVI ³ determina que la línea de pobreza extrema tiene un valor anual per cápita de Q3, 206 equivalente a Q264 al mes, la cual incluye únicamente el costo de consumo mínimo en alimentos por persona al año, mientras la línea general tiene un valor de Q6, 574 que incluye el costo de consumo mínimo en alimentos más un consumo mínimo en bienes y servicios complementarios por persona al año con un monto de Q540 al mes por persona.

² Informe sobre desarrollo Humano 2007/2008 PNUD

³ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI agosto 2007.

Cuadro 1
Guatemala: Pobreza a nivel nacional
Niveles de Pobreza Según Area

Características	Población Total En Millones	Todos los Pobres En millones	%	Pobres Extremos En millones	%	Pobres no Extremos En millones	%	No Pobres	%
Total Nacional	12,9	6.6	51.0	2.7	15.2	4.6	35.8	5.6	49.0
Urbana	6.2	1.9	30.0	0.33	5.3	1.5	24.7	4.4	70.0
Rural	6.7	4.7	70.5	1.6	24.4	3.1	46.1	1.9	29.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

Cuadro 2
Guatemala: Pobreza a nivel nacional
Distribución de la pobreza por identidad étnica

Características	Población Total En Millones	Todos los Pobres En millones	%	Pobres Extremos En millones	%	Pobres no Extremos En millones	%	No Pobres	%
Total Nacional	12,9	6.6	51.0	2.7	15.2	4.6	35.8	5.6	49.0
Indígena	4.9	3.7	74.8	1.4	27.2	2.4	47.6	1.3	25.2
No Indígena	7.9	2.9	36.2	0.6	7.7	2.3	28.5	5.1	63.8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

Si bien la pobreza en Guatemala es generalizada, a medida que se desagrega la información a niveles geográficos, las diferencias y contrastes se manifiestan más claramente.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, indican que a excepción de la región Metropolitana, todas las regiones presentan un importante porcentaje de población en situación de pobreza general (al menos una de cada dos personas), siendo la Norte (Alta y Baja Verapaz) y la Noroeste (Huehuetenango y Quiché), las más afectadas: 84% y 82%, respectivamente.

Aún cuando la pobreza es un fenómeno palpable en toda Guatemala (16 de los 22 departamentos tienen más del 50% de su población en esta situación), los presentes resultados indican que los lugares con mayor incidencia son Quiché y Alta Verapaz, en donde el consumo estimado de 8 de cada 10 pobladores está por debajo de la línea de pobreza general. En otros departamentos (Huehuetenango, Sololá, Totonicapán, Baja Verapaz y San Marcos) del "cinturón de pobreza" del norte y noroeste del país (Banco Mundial, 2002), al rededor de tres cuartas partes de la población padece este flagelo. Adicionalmente, Jalapa es uno de los departamentos fuera de ese cinturón, con mayor nivel de pobreza general: siete de cada diez personas.

En cuanto a la pobreza extrema, cabe destacar que Alta Verapaz es el departamento con mayor incidencia (41%) seguido por Quiché (33%),

Huehuetenango (30%), Jalapa (30%) y Sololá (29%), con valores muy por encima del nivel nacional.

En la mayoría de casos, aquellos departamentos con altos porcentajes de pobreza general también cuentan con importantes problemas de pobreza extrema, aunque departamentos como Jalapa ocupan una posición más crítica en el ordenamiento referente a la pobreza extrema que en el de pobreza general.

Cuadro 3
Incidencia de Pobreza General y Pobreza Extrema por Departamento

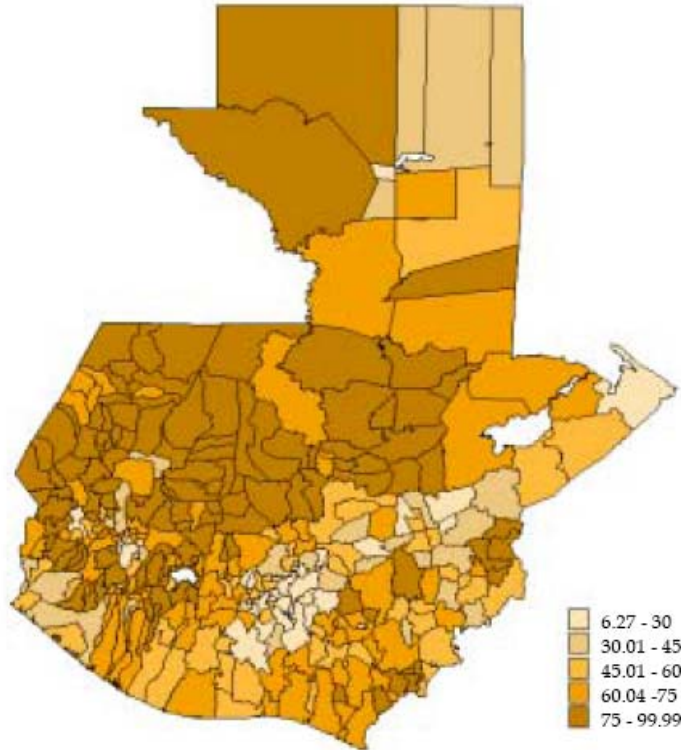
Departamento	Incidencia de Pobreza General	Incidencia de Pobreza Extrema
Quiche	84.6	33.2
Alta Verapaz	84.1	41.2
Huehuetenango	78.3	30.3
Sololá	77.5	30.3
Totonicapán	73.7	22.6
Baja Verapaz	73.2	22.3
San Marcos	73.1	25.0
Jalapa	72.0	30.0
Jutiapa	66.2	24.0
Suchitepéquez	64.7	13.9
Santa Rosa	63.2	19.2
Petén	62.6	13.0
Chimaltenango	59.4	13.5
Chiquimula	56.5	13.3
Retalhuleu	55.3	10.9
Quetzaltenango	50.8	11.2
Izabal	47.9	8.2
Escuintla	47.6	7.8
El Progreso	45.4	8.6
Zacapa	42.4	7.0
Sacatepéquez	36.1	5.3
Guatemala	14.2	1.6

Fuente: SEGEPLAN, INE, URL

A continuación se presenta el Mapa de pobreza general por municipio, como una representación gráfica, que permite visualizar claramente la distribución de la pobreza en Guatemala.

El Mapa muestra a nivel municipal los lugares con condiciones de vida más precarias, los resultados evidencian que el fenómeno de la pobreza en el país es generalizado ya que el 60% de la población de 204 municipios se encuentra en condiciones de pobreza y en 124 de éstos más de tres cuartas partes de la población se ve afectada.

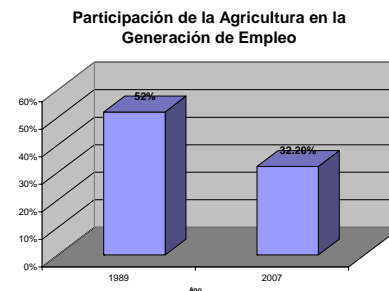
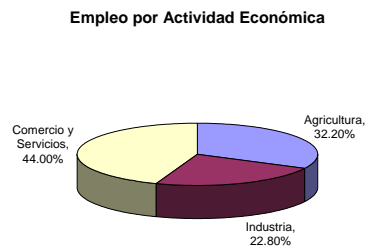
Mapa de Pobreza General por Municipio



Fuente: SEGEPLAN, INE, URL. ⁴

La población económicamente activa⁵ en el área rural es el 48 por ciento, es decir 3.2 millones de personas, de este porcentaje el 24.7 % están desocupados y el 46.4 % se encuentran en condición de subempleo visible⁶.

En relación al empleo por actividad económica la situación es la siguiente: Agricultura 33.2 %, Industria 22.8 % y Comercio y servicios 44 %, la agricultura ha ido perdiendo paulatinamente la importancia en la generación de empleo ya que este sector ocupaba en 1989 un 52% de la PEA.



⁴ Elaborado por La Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIÉS, 2005.

⁵ Se considera PEA, al conjunto de personas de 10 años y más de edad que ejercen una ocupación o la buscan activamente.

⁶ Se define a la PEA subempleada a aquella que no trabaja una jornada normal de ocho horas diarias o que recibe menos del salario mínimo.

Cuadro 4
Características del Mercado de Trabajo de la PEA
Distribución

Características Seleccionadas	Población Ocupada	Desocupados	Desocupados Visibles	PEA	Población Económicamente Inactiva	Tasa de desempleo Abierto	Tasa de Subempleo visible
Area							
Urbana	51.7	75.3	53.6	52.1	49.0	2.6	15.8
Rural	48.3	24.7	46.4	47.9	51.0	0.9	14.9
Grupo Etnico							
Indígena	39.3	17.3	30.8	38.9	34.6	0.8	12.2
No Indígena	60.7	82.7	69.2	61.1	65.4	2.5	17.4
Posición ocupacional							
Empleados	36.9	-	34.8	36.9	-	-	-
Jornaleros	8.9	-	11.3	8.9	-	-	-
Domésticos (as)	3.2	-	3.3	3.2	-	-	-
Empleadores	3.5	-	1.9	3.5	-	-	-
Independientes	28.6	-	30.8	28.6	-	-	-
No Remunerados	18.8	-	18.0	18.8	-	-	-
Actividad Económica							
Agricultura	33.2	-	32.3	33.2	-	-	-
Industria	22.8	-	23.0	22.8	-	-	-
Comercio y Servicios	44.0	-	44.7	44.0	-	-	-
Sector Económico							
Informal	71.2	-	74.2	71.2	-	-	-
Formal	28.8	-	25.8	28.8	-	-	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

La alta concentración de la tierra prácticamente no se ha reducido manteniendo un índice de Gini de 0.84. La mayoría de los pequeños productores desarrolla sus cultivos en unidades de producción marginales, cuya subsistencia depende del trabajo familiar y de la venta de productos de sus parcelas.

Otro aspecto del empleo rural está dado en relación con la dinámica demográfica. La presión sobre la tierra a causa del incremento poblacional ha hecho insostenible la reproducción de la unidad familiar con base, solamente, en la producción agropecuaria.

En términos generales se puede indicar que la situación del área rural en Guatemala no ha tenido cambios significativos, por el contrario en muchos casos los indicadores económicos y sociales muestran un deterioro de las condiciones de vida y desigualdad en las oportunidades de desarrollo de la población rural. El problema central de la población rural es que mantiene una agricultura de subsistencia o bien dependiente de mercados locales pequeños.

Actualmente no se cuenta con una política de Desarrollo Rural integral y permanente que permita estructurar estrategias, programas y proyectos que basados en el nuevo contexto y los nuevos desafíos de las sociedades rurales determinados por factores

condicionantes tales como: incertidumbre y carencia de fuentes de ingreso viables y sostenibles tanto agrícolas como no agrícolas; desempleo y subempleo agrícola y no agrícola; bajos niveles de organización y gestión de los sectores sociales; deficiencias en la infraestructura y los servicios sociales; falta de acceso a mercados en condiciones de equidad; insuficientes oportunidades y condiciones para el desarrollo del capital humano; descoordinación institucional pública y privada; insuficiente aprovechamiento de los recursos de la zonas rurales.

Basado en lo anterior se requiere que el Desarrollo Rural establezca una serie de ejes o componentes estratégicos, dentro de los cuales se contemplan **El Empleo Rural no Agrícola y La Educación para el Trabajo**.

III. MARCO CONCEPTUAL

1. DESARROLLO RURAL

Es necesario diferenciar el modelo de desarrollo rural de aquellos otros procesos de crecimiento que se centran en criterios puramente cuantitativos así, tenemos por un lado los procesos de desarrollo (desarrollo rural) y por otro, simplemente los procesos de crecimiento (crecimiento económico).

Los enfoques tradicionales del desarrollo rural presentan una serie de debilidades que los hacen, cada vez, menos efectivos ante la magnitud de la problemática y la complejidad del área rural. Siendo sus principales limitaciones las siguientes:

No consideran el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza, de la pequeña agricultura y la pequeña empresa rural no agrícola, y por lo tanto, de la necesidad de políticas diferenciadas.

No toman en cuenta el carácter multidimensional de la pobreza rural y tienden a enfrentarla con respuestas que no logran dar cuenta de la complejidad del fenómeno, sus causas y sus manifestaciones

Están centrados en la actividad agrícola, y no incorporan el carácter multiactivo de las unidades familiares rurales, a pesar de la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola, especialmente en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado laboral.

No intervienen en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el mundo rural, que afectan en particular a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres, contentándose con suplir o mitigar algunas de ellas mediante los recursos de los proyectos de desarrollo, sólo para verlas reaparecer a su término.

Desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquéllas que apuntan a la reforma de las instituciones rurales. Además, la dimensión institucional muchas veces queda reducida a los aspectos relativos a la

organización y funciones del sector público e incluso de los Ministerios de Agricultura y las agencias de desarrollo rural. Por lo general fallan en articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural con aquéllas de carácter “macro”, lo que redundaría en que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas.

Tienen serias dificultades para asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales. Por ello, reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y sus agentes.

No consideran, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria, los servicios, las empresas medianas y grandes, e incluso aquéllas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la Pequeña y Mediana Empresa rural.

Carecen de capacidad para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas formuladas centralmente a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada localidad o, a la inversa, no incorporan desde el inicio consideraciones de replicabilidad y amplificación de las experiencias exitosas.

En un sentido más amplio, no consideran los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y trabajo de la población, sobre todo los pobres.

La insatisfacción con los enfoques tradicionales ha dado lugar a una serie de nuevas formulaciones estratégicas para reenfocar el desarrollo rural y el combate a la pobreza, las que en general avanzan hacia una propuesta que considerando al ser humano como el eje del desarrollo, las acciones se orientan a mejorar su bienestar, reduciendo los índices de pobreza, creando nuevas oportunidades de empleo e ingreso, adoptando para el efecto enfoques territoriales y multisectoriales que van más allá de una visión sectorial agrícola, permitiendo la interacción e integración rural-urbana, donde el Empleo Rural no Agrícola y la Educación para el trabajo se constituyen en componentes estratégicos.

Es así como en los últimos años han surgido una serie de nuevas propuestas de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe, formuladas por diversos organismos internacionales, con el objetivo de establecer sus marcos conceptuales y operativos para orientar sus programas y proyecto de apoyo a los países en el campo del desarrollo rural.

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en su Marco Estratégico 2002-2006, plantea que: (I) “el desarrollo de pequeñas poblaciones y ciudades de tamaño medio, así como la promoción de corredores económicos, crean un entorno propicio para la reducción de la pobreza rural”; (II) “la mejora del bienestar de la población rural exige el fortalecimiento de las instituciones locales...”; y (III) la creación de oportunidades de ingreso y empleo para los pobres rurales debe prestar atención

también al desarrollo de la industria, los servicios y los vínculos agricultura-industria-servicios.

Por su parte, el BID, en su Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural (BID, 1998), adopta un enfoque de desarrollo territorial multisectorial que es ratificado en las conclusiones de la Conferencia para el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza, organizada en el marco de su Asamblea Anual de Gobernadores del año 2000, en que se enfatiza el carácter multisectorial, territorial y descentralizado que deben tener las estrategias de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza.

A su vez, el Banco Mundial, en su estrategia para la superación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (World Banka, 2002), plantea la necesidad de impulsar un enfoque de "espacio rural" que vaya más allá de la visión sectorial agrícola y fortalezca la capacidad de absorción de los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e integración rural-urbana, promoviendo una nueva institucionalidad sectorial.

En tanto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO, 2000), propone un enfoque territorial del desarrollo rural que supone transitar del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo con tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios.

Asimismo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), bajo el título de "nueva ruralidad", a principios del año 2000 señala la creciente importancia del "desarrollo focalizado en unidades territoriales" e indica que "...el concepto de territorio tiene una connotación amplia y multidimensional, constituyendo unidades integrales de planificación e iniciativas de desarrollo, especialmente en aquéllos de alta expresión rural". Este tipo de planteamientos fueron incorporados en la declaración surgida de la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, en que se plantea una nueva visión de la agricultura y la vida rural entendida... "como un balance o combinación adecuada de lo urbano y lo rural".

De igual modo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asociada con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), formula el Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización (1995), orientado a promover iniciativas de desarrollo económico local, entendido éste como un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un territorio, cuyo objetivo es el de superar las dificultades impuestas por la globalización por medio de los cambios estructurales requeridos para afrontar las demandas de competitividad y sostenibilidad ambiental, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

También la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ha elaborado una serie de instrumentos orientados a incrementar la competitividad y fortaleza

económica de unidades subnacionales para la creación de mejores oportunidades de empleo a nivel local. El enfoque enfatiza el carácter sistémico de las acciones, considerando que es a nivel local donde es posible integrar el desarrollo de habilidades con el apoyo a la pequeña y mediana empresa; el mejoramiento tecnológico con la investigación y el desarrollo; el impulso a proveedores con el fortalecimiento de las asociaciones; la promoción del empleo con la calidad de la infraestructura, vinculando entre sí a todos los aspectos mencionados.

2. EMPLEO RURAL NO AGRICOLA

El Empleo Rural No Agrícola (ERNA), son todas las opciones de empleo con las que cuenta la población rural, y que no están relacionadas con la producción primaria. La necesidad de ERNA es creciente en el ámbito rural en la medida en que la producción de la tierra no es suficiente para el sustento de las familias, tanto por la presión demográfica como por la dinámica del mercado. Al mismo tiempo, las opciones de acceso a este tipo de empleo también es creciente dada la intensificación de las relaciones rural-urbanas, el incremento de la población y la diversificación de usos del suelo en el ámbito rural, lo que genera necesidades de bienes y servicios adicionales.

Los diversos estudios revelan que el ERNA: tiene un peso importante y creciente en la absorción de fuerza de trabajo rural y en los ingresos de los hogares rurales; que la estructura ocupacional por sectores corresponde, en términos generales, a la de los empleos urbanos aunque a niveles de productividad más bajos en promedio; que constituye, para algunos hogares, un mecanismo de superación de la pobreza que la sola actividad agrícola no ofrece; que permite estabilizar los ingresos compensando la estacionalidad de la producción y del empleo agrícola; que permite diversificar las fuentes de ingreso reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura; que las mayores y mejores oportunidades se dan en áreas de relativo mayor dinamismo del desarrollo agrícola, y que el acceso a mejores opciones de ERNA está fuertemente correlacionado con los niveles de educación, con el desarrollo de infraestructura (energía, caminos, teléfonos) y con el género.

La importancia del ERNA no implica que el énfasis en las actividades agrícolas deba reducirse, porque aunque la empresa sea agropecuaria, el trabajo de empaque o transformación del producto ya se aleja del considerado sector primario. Tratándose de proyectos de desarrollo rural, la actividad agrícola constituye, casi sin excepción, el eje de dichos proyectos y de una parte importante de los encadenamientos que se derivan tanto de sus demandas de insumos y medios de producción como de los encadenamientos hacia adelante en la fase postcosecha y en los derivados de los ingresos de los propios agricultores. Es recomendable entonces enfocar acciones hacia las cadenas productivas completas, de tal manera que se agregue valor en el sector y se genere empleo con tendencias más permanentes, al menos en los espacios que ofrecen un potencial inmediato para estas actividades.

Los estudios más recientes revelan las siguientes características del empleo rural no agrícola (ERNA):

- Tiene un peso importante y creciente en la absorción de fuerza de trabajo rural y en los ingresos de los hogares rurales.
- Constituye, para algunos hogares, un mecanismo de superación de la pobreza que la sola actividad agrícola no ofrece.
- Permite diversificar las fuentes de ingreso, reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura.
- Las mayores y mejores oportunidades se dan en áreas de relativo mayor dinamismo del desarrollo agrícola. y
- El acceso a mejores opciones de ERNA está estrechamente correlacionado con los niveles de educación, el desarrollo de infraestructura (energía, caminos, teléfonos) y el género, pues los hombres acceden a actividades mejor remuneradas que las mujeres. Muchos de los ERNA no guardan ninguna relación significativa con la actividad agropecuaria, sino que crecen estimulados por nuevas demandas de los consumidores urbanos por servicios de nuevo tipo.

3. EDUCACION PARA EL TRABAJO

Paralelamente a la creación de nuevos puestos de trabajo a través del ERNA, se plantea una articulación con la Educación Para El Trabajo, EPT, ante la necesidad de atender las demandas de conocimientos, actitudes y habilidades que requieren los trabajadores que se encargaran de las tareas, la importancia de la EPT radica en la ineficacia de los sistemas educativos tradicionales para proporcionar a las poblaciones más necesitadas los instrumentos que les ayuden a superar sus actuales niveles de pobreza ya que es imprescindible establecer vínculos entre la educación formal y no formal con el trabajo, lo que determina que ambos sistemas refuercen su inclinación al trabajo y establezcan mecanismos internos de complementariedad.

La EPT es especialmente importante para el medio rural, ya que este requiere de apoyo tecnológico y educativo con clara orientación hacia sus trabajadores.

La EPT se debe entender como un proceso permanente y continuo de educación no formal de adultos que, a partir de las características y necesidades de la población, proporciona los elementos formativos correspondientes para la incorporación del ser humano al trabajo productivo, con objeto de lograr su bienestar y contribuir en mejor forma al desarrollo comunitario.

La metodología está concebida en función de los adultos. De una práctica educativa de carácter remedial, el proyecto evoluciona hacia una educación funcional que

responda a la situación y necesidades propias de los adultos, pase por el entrenamiento vocacional para el empleo y, finalmente, desemboque en una educación para el desarrollo a través del trabajo.

La educación para el trabajo propone integrar los componentes de alfabetización y educación básica con los de capacitación ocupacional y, al mismo tiempo, hacer que los procesos educativos fructifiquen en trabajo productivo mediante la realización de actividades concretas y la constitución de organizaciones comunitarias de producción, de carácter autogestionario.

Se incorporan dentro del proceso metodológico elementos propios de la educación popular, particularmente en lo referente a prácticas de investigación participativa. El proceso comprende los siguientes pasos: 1) una fase inicial de promoción; 2) investigación comunal participativa; 3) determinación de la realidad actual y la deseada mediante una fase de planificación del desarrollo comunal, 4) continúa una fase de organización para el desarrollo consistente en el agrupamiento de los miembros que desean participar; 5) sigue la ejecución de los proyectos, ideados, diseñados y ejecutados por el grupo y que se constituyen en una base para la adquisición de conocimiento y destrezas necesarias para el ejercicio de actividades productivas; 6) por último, se procura la consolidación e integración organizacional para dar sostenibilidad a los grupos participantes.

Las comunidades rurales avanzan en su desarrollo cuando disponen de una oferta educativa que las prepara para participar en la solución de sus problemas inmediatos y para emprender acciones de transformación con la mirada puesta en el futuro en términos de niveles de organización más altos, nuevas y reales oportunidades de trabajo e ingreso y elevación de los niveles educativos contribuyendo a rescatar a la población con déficits educativos y situarla en niveles más aceptables, proporcionar una calificación para el trabajo; y fortalecer la economía social a través del espíritu del desarrollo empresarial, iniciativas micro-empresariales de autoempleo y asociaciones productivas.

IV. ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION

1. Empleo Rural No Agrícola

Los Programas de desarrollo rural están conformados por una serie de proyectos y actividades dirigidas a pequeños agricultores; en tal sentido la forma en que el ERNA se debe incorporar a los mismos estará determinada por el enfoque adoptado.

Schejtman y Reardon,⁷ identifican claramente los tipos de proyectos y la forma en que el ERNA se puede incorporar en los mismos: Se pueden distinguir los siguientes tipos: proyectos focalizados, proyectos transicionales y proyectos integrales.

Proyectos con Objetivos Focalizados

⁷ El empleo Rural no Agrícola en los Proyectos de Desarrollo. Seminarios y Conferencias CEPAL.

Se trata de proyectos con objetivos específicos como el incremento de la producción de determinados cultivos o su diversificación, la agroforestería, la recuperación de suelos, la reducción de pérdidas poscosecha, etc. Que por su orientación, pudiera parecer que no caben consideraciones sobre el ERNA; sin embargo, es posible establecer por lo menos cuatro tipos de situaciones en que, al menos en el diagnóstico, las consideraciones sobre las características del ERNA pueden incidir sobre la mayor o menor viabilidad del objetivo específico:

a) Una primera situación es la que tiene que ver con los retornos a la mano de obra del proyecto y el costo de oportunidad del ERNA, pues si éste supera el ingreso neto por jornada de la propuesta, ésta no sería adoptada o de serlo, sería prontamente abandonada.

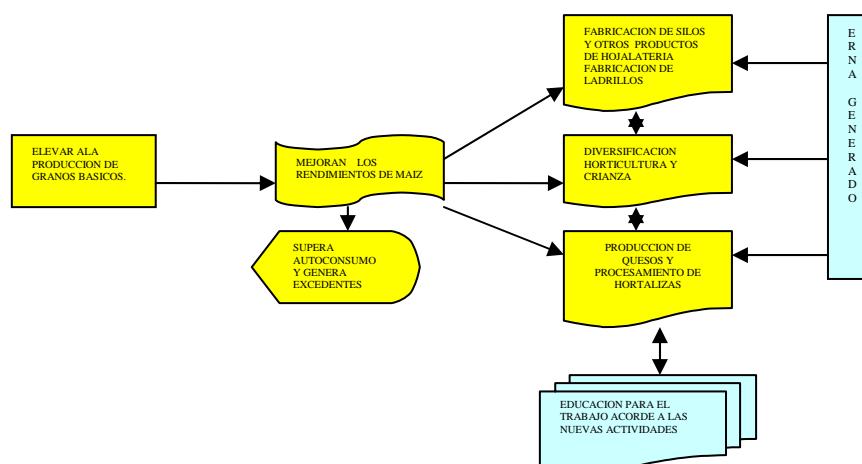
b) Una segunda situación es aquella en que una opción de ingreso, complementaria a la de la actividad agrícola, puede constituir una fuente de financiamiento que permita optar a mejores alternativas de producción agropecuaria dada la precariedad de los mercados financieros rurales, o constituir un mecanismo de autoseguro para adoptar innovaciones.

c) Una tercera situación es aquella en que se desea impulsar actividades que, por su propia naturaleza, tienen largos procesos de maduración para convertirse en fuentes regulares de ingreso, como por ejemplo, actividades forestales de recuperación de suelos degradados, de protección de reservas, u otras. Su viabilidad podría asegurarse al abrir opciones de empleo no agrícolas, generadoras de ingreso más inmediato, como ocurre con algunas experiencias de agro o ecoturismo.

d) Finalmente, una cuarta situación es aquella que tiene que ver con la ruptura de algunos cuellos de botella en los encadenamientos de la producción agrícola, que pueden ser satisfechas con el empleo de fuerza de trabajo local, como lo revelan las múltiples experiencias de aprovechamiento de la leche en la fabricación de quesos, en el secado de la fruta, en la preparación de conservas artesanales, etc.

Proyectos transicionales

Se incluyen aquí aquellos proyectos que, aunque se inician como proyectos agrícolas, son capaces de ir integrando, en su evolución, actividades no agrícolas derivadas de manera directa o indirecta de las agropecuarias, hasta llegar a constituirse en proyectos cuasi integrales del tipo que se describe más adelante. A continuación se presenta un gráfico que ejemplifica este tipo de proyectos.



Proyectos integrales

Se trata de proyectos que abordan de modo integral un determinado territorio considerando, desde el diagnóstico hasta la implementación, actividades agropecuarias, manufactureras y de servicios de distinta escala, es decir, las distintas formas de ERNA presentes en determinado espacio.

En cierta medida, su antecedente son los llamados proyectos de desarrollo rural integral (DRI) que proliferaron en la década de los setenta en muchos países de América Latina pero que, con la excepción de Colombia, tuvieron una corta existencia y malos resultados. Más que por cuestiones intrínsecas a su concepción, se debió a una gestación prematura, con estrategias planificadas centralmente, poca consideración de las especificidades locales, y escasa capacidad de gestión y de participación local.

Los cambios experimentados por la estructura y la dinámica del empleo rural y los procesos de fortalecimiento progresivo de las instancias locales de gobierno, vuelven a plantear la conveniencia de reenfocar los problemas del desarrollo y la pobreza rurales en términos integrales como lo revelan algunos proyectos que con una nueva orientación están siendo implementados o están en vías de serlo en algunos países de la Región.

Incorporación del ERNA en los proyectos integrales

Reconocida la importancia del ERNA en la estructura y en la evolución del empleo rural y de los vínculos de éste con el dinamismo de la actividad agrícola, tanto para los proyectos de superación de la pobreza rural como para los de transformación productiva, se propone un enfoque territorial de la economía rural-local. Este enfoque deberá incorporar políticas diferenciadas en función de la heterogeneidad de las formas de inserción en la economía de las unidades familiares, incluyendo al multiempleo. Deberá también incidir sobre los encadenamientos de la actividad agrícola con la agroindustria y los servicios, así como superar el vacío en materia de organismos públicos encargados de actuar sobre el ERNA.

En los proyectos con objetivos agropecuarios, las consideraciones sobre el ERNA deberían tener una presencia explícita en el diagnóstico. Las consideraciones sobre el ERNA no sólo deben tener una presencia explícita y significativa en dicho diagnóstico, sino además, en las acciones contempladas en los proyectos que plantean la transformación productiva del espacio rural y/o la superación de la pobreza, tanto por la magnitud que el ERNA ha ido adquiriendo, como por su peso en los niveles de ingreso de las familias rurales.

Los diagnósticos deben examinar las oportunidades o incentivos que ofrecen las demandas interna y externa por los productos de las unidades existentes y por las “capacidades” de la fuerza de trabajo local, así como sus posibilidades de asumir demandas por calidades con mayor valor agregado de los productos que actualmente se producen y/o de las de nuevos bienes susceptibles de ser producidos, dada la vocación de los recursos naturales y otros activos bajo el control de los hogares.

Existe más de una experiencia en que se impulsa una determinada actividad sólo porque las tierras son aptas, porque existe la tecnología y se supone que el producto nuevo tiene un mayor valor que el producto tradicional. Sin embargo, si el mercado no ha sido asegurado, lo que se obtiene son costos agregados y no valor agregado.

En términos generales, en función de los niveles de riesgo y de rentabilidad involucrados, es posible distinguir tres tipos de opciones para impulsar ERNA en las áreas de implementación de proyectos de desarrollo rural.⁸

a) Actividades de mayor rentabilidad y riesgo

Se trata de articular el desarrollo del ERNA a otras actividades “motoras” presentes o por incorporarse al área a la que el proyecto está vinculado y que se caracterizan por exhibir demandas dinámicas y por generar potenciales demandas derivadas que pueden ser asumidas por comunidades rurales de dicha área. Se trata por ejemplo de demandas de la agroindustria, del turismo (agro/eco/general), de la extracción y procesamiento de madera, etc.

Su impulso requiere establecer los incentivos necesarios para que la actividad “motora” considere ventajoso optar por las ofertas locales respecto a otras alternativas, lo que supone incorporar en los proyectos las medidas necesarias para generar dichos estímulos. Muchos de ellos requerirán de iniciativas que trascienden al propio proyecto e involucran medidas de las autoridades locales (o supra-locales) para la implementación de los estímulos y la participación de agentes (como las universidades o las escuelas de negocios) que puedan aportar los fundamentos técnicos requeridos en la evaluación de las potencialidades y en el diseño de los incentivos adecuados.

Una posible secuencia en el desarrollo de este tipo de ERNA supondría:

⁸ CEPAL, Seminarios y Conferencias No. 35

- Identificar el tipo de “motor” con cuyos responsables deben dialogar las autoridades locales; y cuya característica principal es que su demanda esté asegurada en un horizonte que justifique las iniciativas de vinculación con el proyecto.
- Disponer para dicho diálogo de antecedentes elaborados por el proyecto con la asistencia de especialistas en las materias involucradas, en los que se destacan las ventajas que obtendría la actividad motora de optar por empleo local.
- Asegurar que las inversiones requeridas en materia de capital humano, de capital colectivo u organizacional, y de información puedan ser cubiertas; y
- Asegurar un marco institucional que dé garantías de que las reglas y los contratos sean cumplidos por las partes y que existan mecanismos de solución de conflictos.

b) Actividades de riesgo y rentabilidad intermedia

Se trata de incorporar, en el ámbito territorial del proyecto, actividades destinadas a reemplazar a aquellas demandadas por su población, pero disponibles sólo a distancias considerables. Su incorporación reduciría los costos de transacción en que incurre la población local. Se trata de actividades que exhiben niveles de demanda que justificarían su localización más próxima, como por ejemplo: oferta de productos de uso frecuente, reparaciones simples de instrumentos de trabajo, fabricación en talleres locales de medios simples de producción (herramientas, silos, etc.) o de materiales de construcción, en general, de actividades en las que las inversiones fundamentales son en capital humano y en infraestructura de bajo costo.

c) Actividades de baja rentabilidad y bajo riesgo

Se trata de actividades presentes en la comunidad que pueden ser mejoradas sobre la base de algún tipo de asistencia técnica como ocurre, por ejemplo, con la fabricación artesanal de quesos, el secado de frutas o la preparación artesanal de conservas o mermeladas.

Las reformas administrativas y los proyectos integrales

La ampliación a escala nacional de los proyectos locales supone impulsar la conformación de una matriz institucional coherente con el desarrollo de la economía rural-local a través de una estrategia que integra las dimensiones espaciales, sectoriales, sociales y temporales. En este sentido, los procesos de descentralización y de desconcentración de recursos, que han pasado a formar parte de las políticas de la mayoría de los países de la región, constituyen un primer paso en la dirección de los cambios requeridos.

Como se indicó, las familias rurales en general, y las pobres en particular, dependen en medida importante de opciones de Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina. Sin embargo, los arreglos administrativos tradicionales para abordar

al desarrollo rural —adscritos, normalmente, a los ministerios de agricultura o a sus dependencias— terminan, en lo que atañe a la necesidad de incidir en los diversos determinantes de la pobreza rural, y en particular al ERNA, en una especie de tierra de nadie.

Abordar el desarrollo rural en sus dimensiones espacial y multisectorial supone, en primer lugar, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes locales. Así lo revela el incipiente desarrollo de los planes municipales de desarrollo local que, de manera progresiva, han ido superando la tradición de concentrar sus actividades en los núcleos urbanos de aldeas y municipios.

En segundo lugar, en la elaboración de dichos planes, se requiere convocar a las universidades, las escuelas de negocios o los técnicos de las organizaciones empresariales, como agentes capaces de vincular las potencialidades de los recursos locales a las demandas de mercados que trascienden al ámbito local. Se trata de agentes capaces de entender las tendencias prevalecientes, de identificar correctamente las oportunidades y las amenazas, de adquirir información útil y oportuna, de implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los precios de mercado, por las posibilidades políticas y por las normas cívicas, y de moldear las instituciones que afectan la “performance” económica.

2. Educación Para El trabajo

La metodología de Educación para el Trabajo puede desarrollarse en todos los ámbitos donde existan poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, donde se han logrado mayores resultados ha sido en las poblaciones rurales.

Las poblaciones de bajos ingresos, caracterizadas normalmente por bajos niveles de educación e insuficientemente capacitadas, son las más vulnerables en el mercado de trabajo. Frecuentemente son campesinos con economías de subsistencia, que participan en procesos de reforma agraria, las personas que viven en cinturones de miseria en las ciudades y los desplazados por procesos bélicos.

Estos grupos carecen normalmente de servicios sociales para su atención y desarrollan actividades económicas centradas en la producción para la subsistencia. La ventaja de aplicar la Educación para el Trabajo a estas poblaciones, se fundamenta en que ésta se origina con un enfoque integral, como respuesta a su situación, para involucrar a la población en la búsqueda de soluciones y no en ofertas de programas de tipo asistencialista.

Componentes de la Educación para el Trabajo

Los grandes componentes de la Educación para el Trabajo son la educación instrumental, la educación ocupacional y la ejecución de proyectos productivos y/o sociales.

La educación instrumental está dirigida a la dotación de herramientas, tales como la lecto-escritura, cálculo elemental y conocimientos sobre una gama de temas alrededor de los cuales no sólo se obtienen conocimientos, sino que se ejercen

habilidades intelectuales complejas, como el análisis y la reflexión, con miras a lograr un cambio de actitud con respecto a la realidad circundante. La educación instrumental trata de facilitar la percepción y asimilación consciente y reflexiva de las actividades que rodean a la educación ocupacional.

La educación instrumental comprende tres áreas educativas: lecto-escritura, cálculo básico, y formación humanista. Estas tres áreas se desarrollan a través de una primera etapa constituida por la alfabetización, mientras que a través de una segunda etapa, llamada pos alfabetización, se ejercitan la práctica y afianzamiento de éstas.

Los objetivos de la educación instrumental son:

- a) adquirir las destrezas mínimas de lecto-escritura;
- b) aplicar el cálculo básico a problemas sencillos de las actividades productivas y de la vida diaria;
- c) explicar y relacionar un conjunto de fenómenos ligados a la vida de la comunidad o del grupo de interés correspondiente;
- d) aplicar las destrezas de lecto-escritura, cálculo básico y análisis, al aprendizaje y desarrollo del trabajo productivo o social.

Educación ocupacional

La educación ocupacional enfatiza el logro de destrezas y de habilidades de carácter productivo empresarial, incluyendo las habilidades y actitudes hacia el trabajo colectivo y organizado, para promover la constitución de empresas con diferentes formas de organización.

En consecuencia, la educación ocupacional no surge al azar, ni se origina fuera de la comunidad o del grupo de interés. Por el contrario, responde, en primer lugar, a la necesidad de realizar un trabajo que resuelva un problema o satisfaga una necesidad específica. Tanto el problema o la necesidad, como la solución, son identificados por los propios miembros del grupo y contemplan un plan de desarrollo en términos de ideas, de iniciativas y de proyectos productivos o sociales adecuados a cada situación.

Educación para el Trabajo en áreas rurales de bajos ingresos

Las acciones de la educación ocupacional responden, entonces, al requerimiento específico de capacitación para realizar un trabajo planificado y organizado en forma de proyecto, convirtiéndose así en la acción educativa a través de la cual las personas se preparan para afrontar un problema y encontrar las formas para resolverlo. Para que ello sea viable, se desarrollan tres tipos específicos de capacitación:

- **La capacitación técnico-productiva**, para el ejercicio de la actividad productiva;

- La **capacitación en temas de organización**, para el trabajo en equipo, y
- La **capacitación empresarial**, para el manejo de la gestión en unidades productivas.

En correspondencia, la educación ocupacional comprende las siguientes áreas:

a. Capacitación técnico-productiva

Es la que orienta o desarrolla una capacidad "eficaz y eficiente" para realizar el trabajo práctico y funcional de una ocupación. La capacitación técnica se refiere a las acciones educativas mediante las cuales se desarrollan las destrezas para la realización de una ocupación, conlleva el aprendizaje teórico-práctico de la tecnología básica, los conocimientos y operaciones mínimas para un trabajo productivo.

Sus objetivos principales son:

- Conocer y aplicar las técnicas apropiadas y los conocimientos necesarios en la realización de las operaciones y tareas del proceso productivo de un proyecto determinado, identificado y ejecutado por los miembros de un grupo.
- Generar y practicar actitudes y valores positivos para un buen desempeño en las actividades productivas, y para participar como miembros de un grupo que integran para ejecutar acciones de transformación o de servicios, bajo la modalidad asociativa.
- Promover la aplicación de tecnologías de trabajo y producción, favorables a la preservación de las condiciones naturales del medio ambiente y a la salud de las personas.

b. Capacitación en temas de organización

Es el conjunto de prácticas que el grupo de participantes realiza para aprender a coordinar y sumar esfuerzos individuales, en forma ordenada e intencional, para lograr la producción y el control de los excedentes generados en su unidad de producción.

Sus objetivos básicos son:

- Desarrollar organizaciones económicas para incrementar la producción y mejorar la productividad, apropiarse de su proceso productivo y administrar los excedentes generados por su trabajo.
- Encontrar y aplicar en forma colectiva mecanismos y estrategias para participar en las decisiones que corresponden a la comunidad, en la implementación y ejecución de los planes y programas institucionales, utilizando un plan de desarrollo de la comunidad.

- Fortalecer las organizaciones para que alcancen la capacidad de ser tenidas en cuenta para resolver sus problemas y obtener mayores espacios de negociación.
- Desarrollar las habilidades necesarias para trabajar y mantener en funcionamiento un grupo organizado, cuyos miembros adquieran una actitud positiva hacia el trabajo al interior de su organización, y alcancen un nivel de decisión colectivo, de distribución justa de responsabilidades, de compromiso, de respeto mutuo, y de asimilación de valores.
- Contribuir a la capacidad para desarrollar, organizar, dirigir y controlar en los proyectos los procesos de producción, administración y comercialización de bienes.

c. Capacitación empresarial

Consiste en que los participantes descubran y apliquen las mejores formas para el funcionamiento sistemático de la unidad de producción y como tal, comprendan las interrelaciones entre sus componentes (recursos, procesos, materiales, productos) y que identifiquen la necesidad y los principios científicos y los apliquen para planificar, organizar, ejecutar, controlar y evaluar todos y cada uno de tales componentes.

Sus objetivos son:

- Planificar correctamente el desarrollo de la unidad productiva, organizar adecuadamente el trabajo del grupo, elevar permanentemente la productividad y mejorar la administración de los recursos propios y de aquellos que les sean suministrados.
- Actuar eficientemente sobre los procesos de gestión y la rentabilidad de la actividad productiva, mediante lo cual se facilita la evolución de los grupos, en vista a adquirir la capacidad de aplicar los principios de gestión administrativa en las unidades de producción constituidas en los proyectos.
- Lograr un tránsito progresivo desde la condición de un grupo productivo temporal hacia la condición de una micro o pequeña empresa estable, insertada eficientemente en la economía de mercado.

Ejecución de proyectos productivos y/o sociales

Los proyectos productivos y sociales, con visión integral, tienen como propósito calificar para un empleo u oficio, lo cual en el marco de la metodología de Educación para el Trabajo tiene el sentido de poner en práctica el principio de aprender haciendo.

Se trata de reproducir todo el proceso educativo en la forma más parecida a las condiciones del medio real, para que permita desarrollar conocimientos, actitudes y destrezas de los participantes involucrados en dicho proceso. En este sentido se asignan como objetivos:

- Constituir el eje integrador de la educación instrumental y de la educación ocupacional.
- Proporcionar las condiciones necesarias para que los grupos que desarrollan estos proyectos se vayan transformando progresivamente en unidades productivas permanentes, con sentido empresarial y con capacidad de crecimiento; como también contribuir al mejoramiento comunitario en la búsqueda de un desarrollo sostenido.

Funcionalidad de los elementos de la Educación para el Trabajo

En el marco de la Educación para el Trabajo, tanto la educación instrumental como la ocupacional se ejecutan a lo largo de todo el proceso metodológico. Por su intermedio se observa la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y destrezas intelectuales y motrices, la internalización de valores y la adopción de comportamientos orientados al trabajo, la producción y el desarrollo. Estas tres áreas del saber humano se conjugan en todas y cada una de las etapas del proceso de la Educación para el Trabajo, con acentos diferenciados que van marcando y caracterizando a cada una de ellas. Como es natural, cada fase constituye un espacio educativo con objetivos específicos, de mayor o menor peso según su naturaleza, para llegar a formar al final de cierto tiempo, el grupo o persona perfilado en el plan de estudios.

Ambos componentes, educación instrumental y ocupacional, tratan de brindar la formación correspondiente a dos facetas de la misma realidad. En el planeamiento teórico se han separado sólo para organizar técnica y didácticamente su influencia formativa, pero en la práctica se las considera integradas en un sólo proceso educativo.

La educación instrumental sirve para facilitar la apropiación de los elementos ocupacionales. Los problemas concretos representan el punto de partida para el diseño curricular, en cuyos elementos constituyentes (itinerarios, planes, programas, materiales didácticos) se procura la integralidad, conociendo los problemas y recursos según los cuales se puede definir su desarrollo, y elegir soluciones posibles para gestionar lo autónomamente.

En todas las fases y etapas del desarrollo del proceso deben estar incorporados como ejes transversales la perspectiva de género y la protección del medio ambiente, como dos elementos importantes que son considerados en forma especial por la metodología de Educación para el Trabajo.

La Educación para el Trabajo por definición, toma como punto de partida y de llegada la realidad y la práctica de los participantes. Busca llegar a mayores niveles de comprensión para que los participantes actúen y transformen esa realidad. El proceso de acción-reflexión-acción es un fundamento metodológico ampliamente utilizado por la Educación para el Trabajo. Se estima que es la forma en que los participantes pueden apropiarse de su realidad de una manera consciente y transformarla con miras a lograr su bienestar individual y colectivo. Practicando este

proceso es como se pueden formar personas con una conducta autónoma, capaz de buscar soluciones y de continuar su propio desarrollo.

La participación de las mujeres en la metodología de la Educación para el Trabajo

Esta metodología, en su planteamiento teórico y operativo, busca tanto la valoración de las tareas reproductivas ejercidas ancestralmente por las mujeres, como también la igualdad de oportunidades con el hombre para su acceso a las actividades productivas y a sus beneficios.

Este planteamiento coincide con las nuevas tendencias sobre desarrollo centrado en las ideas de autogestión, que conllevan a la valoración de las mujeres y de sus tareas en el ámbito familiar y social, y en consecuencia a la asunción de un papel protagonista, junto con los hombres, en la transformación de su realidad circundante.

Actores involucrados en la Educación para el Trabajo

La Educación para el Trabajo no es una tarea cuyo responsable único sea el sistema de educación del país donde ésta se aplique, ni siquiera de los sectores de educación formal o no formal. En realidad es una tarea nacional participativa, que involucra todo el potencial educativo del respectivo país. Por tanto, supone la presencia activa de todos los actores y formas de acción social que tengan capacidad educativa. Aprovecha:

- La utilización del potencial formativo de las instituciones privadas de desarrollo;
- La participación en las tareas educativas por parte de las organizaciones sociales y comunitarias;
- La utilización del potencial educativo de las empresas urbanas y rurales, como el de los talleres y pequeña empresa del sector informal;
- La capacidad de los Municipios como elemento y como fuerza motriz y aglutinadora de las comunidades para su desarrollo;
- El personal de las instituciones directamente responsables del programa.

La introducción del trabajo productivo en los programas de enseñanza de todos los niveles, como medio de transición de la escuela al trabajo, supone que no se debe repetir el esquema tradicional del proceso, en el que la escuela, colegio o centro de educación superior, forman a la persona con una visión "académica" desvinculada de la realidad, sin proporcionar las habilidades prácticas para el ejercicio del trabajo productivo, sino que se debe educar para el trabajo, asociando el proceso de enseñanza-aprendizaje con una continua dualidad entre aula-taller y empresa.

La vinculación de las metodologías de promoción y participación comunitaria al modelo educativo, es esencial debido a que son muchos los esfuerzos, tanto públicos como privados, que buscan canalizar las iniciativas hacia los miembros de las comunidades para su propio desarrollo, en el cual debe aprovecharse toda la

energía disponible para conseguir este objetivo con una educación innovadora, vinculada a la producción de bienes y servicios.

En correspondencia con lo planteado, la concepción de la Educación para el Trabajo es responsabilidad compartida por múltiples actores de la vida local o nacional, lo cual origina la imperiosa necesidad de contribuir a la creación de una entidad operativa multiinstitucional, a través de la cual se posibilite la participación de esos agentes en el desarrollo de la Educación para el Trabajo, como medio para contribuir a los sectores de educación, trabajo y producción.

Los actores involucrados en el desarrollo de la metodología de la Educación para el Trabajo abarcan varios niveles de procedencia y de participación, siendo el factor común que los aglutina la corresponsabilidad en el diseño y ejecución del proceso educativo.

Sus roles específicos son variados y están determinados por el tipo de responsabilidad que asumen en el conjunto, pero no se da el caso de miembros que "dan" y miembros que "reciben" educación, sino que todos dan y reciben a la vez. Siguiendo un orden de importancia del protagonismo que ellos desempeñen, tenemos los actores siguientes:

La comunidad organizada constituye el primer nivel de los actores protagonistas de la metodología de Educación para el Trabajo, ya que corresponde a sus integrantes asumir responsabilidades en las diferentes etapas del proceso educativo.

El segundo nivel de actores lo constituye la población beneficiaria directa del proceso de la Educación para el Trabajo. Se define esta población como la que forman los diversos grupos de interés que se organizan para su participación en las actividades de educación instrumental y de educación ocupacional por medio de proyectos productivos o sociales. También se incluye en este nivel, a aquellos miembros de la comunidad que se integran en organizaciones nuevas vinculadas a algunos de los procesos formativos de la Educación para el Trabajo, que participan en organizaciones preexistentes o que asumen algún grado de participación en el desarrollo de la metodología de educación en la comunidad.

Paralelamente participan los educadores locales, miembros de los grupos que surgen en el proceso organizativo que se desarrolla para la ejecución de proyectos productivos o sociales. Normalmente son miembros que se distinguen por sus conocimientos y condiciones de liderazgo, los cuales son apoyados en el contexto de la metodología de Educación para el Trabajo por medio de su capacitación para convertirse en educadores de su propio grupo.

Se distinguen dos tipos de educadores locales. Los educadores instrumentales a cargo de las tareas de promoción, planificación, organización, ejecución y validación de los procesos de alfabetización, pos alfabetización y formación humana, y los educadores ocupacionales, que actúan como promotores de la capacitación al interior del respectivo grupo y sirven como enlace para la capacitación ocupacional externa cuando corresponda. En general, ambos tipos contribuyen al desarrollo comunal apoyando todo el proceso de Educación para el Trabajo.

Complementariamente participan los educadores institucionales que corresponden a la categoría de los recursos aportados por las instituciones oficiales encargadas de desarrollar las acciones educativas en el marco del programa o proyecto de Educación para el Trabajo. Normalmente, este tipo de educador proviene de los servicios públicos responsables de la educación y de la formación profesional. También puede provenir de otras instituciones públicas o privadas. En su conjunto, los educadores institucionales proporcionan el apoyo que necesitan los educadores locales y los grupos comunitarios para desarrollar los procesos y pasos que comprende la metodología de Educación para el Trabajo. En su desempeño se incluyen actividades de:

- Motivación para la participación comunitaria en el proceso de la Educación para el Trabajo;
- apoyo a las comunidades involucradas para identificar su situación, incluidas sus necesidades educativas, y para proyectar soluciones a sus problemas;
- Promoción para la organización de los miembros de las comunidades en grupos de participación, con el objeto de desarrollar actividades productivas y sociales;
- Coordinación y asesoramiento en el proceso educativo de los grupos de interés;
- Capacitación y asesoramiento a los educadores locales para el desempeño de sus funciones educativas y coordinación de acciones de desarrollo con organizaciones e instituciones vinculadas al trabajo con los grupos metas.

Complementariamente, y con un nivel de protagonismo directo en el planeamiento metodológico, participa un grupo de técnicos y profesionales, los cuales asesoran durante todo el proceso de diseño e implementación de la metodología de Educación para el Trabajo, asistidos normalmente por personal administrativo. Específicamente, su contribución se refiere a:

- La concepción general del método y en particular para cada fase o componente del proceso;
- La implementación y validación del proceso completo del desarrollo curricular;
- La asesoría técnica y asistencia sobre el terreno al personal de campo;
- La validación del proceso metodológico y de sus principales elementos;
- La sistematización de la experiencia metodológica, y
- La transferencia de la experiencia y sus productos hacia otros agentes interesados en la aplicación de la Educación para el Trabajo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El Desarrollo Rural debe considerar al ser humano como el eje del desarrollo, las acciones se orientan a mejorar su bienestar, reduciendo los índices de pobreza, creando nuevas oportunidades de empleo e ingreso, adoptando para el efecto enfoques territoriales y multisectoriales que van más allá de una visión sectorial agrícola, permitiendo la interacción e integración rural-urbana, donde el Empleo Rural no Agrícola y la Educación para el trabajo se constituyen en componentes estratégicos.
- Es necesario tener presente que lo rural trasciende a lo agrario, por lo que los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden involucrar solo el componente agropecuario, sino que todas las actividades rurales. Es decir que el Desarrollo Rural es necesario concebirlo en un sentido amplio territorial y multisectorial que abarca diversas actividades complementarias.
- El ERNA depende sustancialmente de los ingresos agropecuarios y de la demanda agropecuaria de bienes y servicios rurales no agropecuarios. Consecuentemente, una expansión de los ingresos vía el empleo no agropecuario debe vincularse a la productividad de los ingresos agropecuarios, especialmente de la agricultura tradicional.
- Si la demanda por bienes y servicios no agropecuarios por parte de la agricultura no es creciente, el mercado laboral para actividades no agropecuarias puede tener un horizonte relativamente corto y los ingresos que produce pueden ser poco significativos.
- Un sector agropecuario que alcance rápido crecimiento crearía creciente empleo para pequeños agricultores, agricultores sin tierra y personas que no son agricultores permanentes.
- La generación de ingresos en las actividades rurales no agropecuarias informales que dependen de la demanda de las unidades campesinas pobres en expansión es limitada, por razones de la heterogeneidad y el bajo nivel de ingresos de la agricultura tradicional.
- La demanda de bienes no agropecuarios originada en subsectores rurales con ingresos altamente concentrados es limitada, lo cual tiene directa incidencia en los ingresos y la absorción de mano de obra de las actividades rurales no agrícolas.
- En las áreas agrícolas tradicionales, la estacionalidad en el flujo de mano de obra que caracteriza esas actividades en el ámbito de las regiones, impone una seria restricción a la utilización temporal de mano de obra en actividades no agropecuarias. La planificación y permanencia de ambas actividades tendría incidencia en la estructura de la utilización de la fuerza laboral en el medio rural.

- El entorno institucional que soporte la aplicación de los instrumentos de mercado, podría tener un efecto directo sobre el desarrollo de la inversión y la generación de ingresos rurales no agropecuarios.
- Tanto el análisis del potencial del empleo rural no agropecuario como las políticas que puedan formularse para estimular la inversión y su crecimiento, deben tomar en cuenta dos hechos que parecen ser relevantes en algunos: la aglomeración residencial y la actividad económica, por una parte, y diversificación de empleo fuera y en complemento de la agricultura, por la otra.
- Las políticas que favorezcan el desarrollo integral de espacios rurales de diferentes características y niveles de desarrollo relativos. Estas políticas pueden dirigirse a facilitar la concentración territorial de la población y a la diversificación del empleo como medios importantes para superar la pobreza rural o, en condiciones diferentes, a incentivar inversiones públicas y privadas que contribuyan a cambiar la estructura de la demanda de bienes no agropecuarios, lo cual puede pasar por transformar el propio desarrollo agrícola en regiones de agricultura tradicional.
- Los espacios rurales con un centro de consumo importante parecen generar una dinámica más propicia para la absorción de mano de obra rural en empleos no agropecuarios.
- Desde el punto de vista del ingreso no agropecuario como alternativa para el desarrollo sostenible, la evidencia empírica hace difícil pensar que el ERNA constituye una alternativa claramente delineada. Se puede afirmar que su potencial se puede expandir a través de políticas y, eventualmente, planes de acción dirigidos a crear condiciones que permitan generar ingresos a través de actividades rurales no agropecuarias, pero en espacios rurales con umbrales de actividades económicas que ofrezcan dinámicas mínimas.
- En la definición de políticas para potenciar el ingreso no agropecuario como un instrumento de desarrollo, existen algunas acciones prioritarias que pueden propiciar cambios en las condiciones que parecen correlacionarse con el ingreso rural no agropecuario: Una política de distribución de ingresos que supere la apertura del acceso a la captura de excedentes y proporcione medios para participar en el proceso de acumulación.
- Una distribución más equitativa del ingreso tiende a producir un mayor volumen de consumo de bienes que tienen las características de los producidos por acciones rurales no agropecuarios.
- Definir y asumir en la práctica el concepto de sector rural ampliado que acontece en un espacio rural donde se establece un continuo rural-urbano en formas de vida y patrones de consumo. Se trata de reconocer las transformaciones de los espacios rurales y de estrechar los encadenamientos de los distintos sectores de la economía.

- Los encadenamientos harían más favorable el desarrollo de la producción de bienes y servicios no agropecuarios en las zonas rurales, permitiendo combinaciones de producción y consumo positivas.
- Enfocar acciones hacia las cadenas productivas completas, de tal manera que se agregue valor en el sector y se genere empleo con tendencias más permanentes, al menos en los espacios que ofrecen un potencial inmediato para estas actividades.
- Diseñar y ejecutar sostenidamente planes y programas de inversión pública focalizados para generar empleo y proveer activos públicos, particularmente en el área de los servicios básicos y de infraestructura física para facilitar la producción y la comercialización.
- Brindar estímulos a la inversión privada en los espacios rurales donde la mano de obra pueda ser aprovechada en actividades de procesamiento y transformación.
- La descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la planificación participativa, deben ser aprovechados para atraer inversiones para el subsector rural no agropecuario.
- Promover planes de capacitación amplia y generalizada entre jóvenes del medio rural, de tal manera que se conforme una base de trabajadores con las herramientas mínimas que requieren los sectores secundarios y terciarios para establecerse y permanecer en operación.
- Revisar definiciones y procedimientos de recolección de información eficaces que terminen con categorías y ambigüedades que hacen invisibles problemas y posibilidades, a fin de facilitar la formulación de políticas y la toma de decisión sobre las mismas.
- La Educación para el Trabajo es un proceso permanente y continuo de educación no formal de adultos que, a partir de las características y necesidades de la población, proporciona los elementos formativos correspondientes para la incorporación del ser humano al trabajo productivo,
- La metodología de Educación para el Trabajo puede desarrollarse en todos los ámbitos donde existan poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, donde se han logrado mayores resultados ha sido en las poblaciones rurales.
- El proceso de acción-reflexión-acción es un fundamento metodológico ampliamente utilizado por la Educación para el Trabajo. Se estima que es la forma en que los participantes pueden apropiarse de su realidad de una manera consciente y transformarla con miras a lograr su bienestar individual y colectivo.
- La Educación para el Trabajo es una tarea nacional participativa, que involucra todo el potencial educativo del país. Por tanto, supone la presencia

activa de todos los actores y formas de acción social que tengan capacidad educativa.

- La introducción del trabajo productivo en los programas de enseñanza de todos los niveles, como medio de transición de la escuela al trabajo, supone que no se debe repetir el esquema tradicional del proceso, en el que la escuela, colegio o centro de educación superior, forman a la persona con una visión "académica" desvinculada de la realidad, sin proporcionar las habilidades prácticas para el ejercicio del trabajo productivo, sino que se debe educar para el trabajo, asociando el proceso de enseñanza-aprendizaje con una continua dualidad entre aula-taller y empresa.
- La Educación para el Trabajo es responsabilidad compartida por múltiples actores de la vida local o nacional, lo cual determina necesidad de contribuir a la creación de una entidad operativa multiinstitucional, a través de la cual se posibilite la participación de esos agentes en el desarrollo de la Educación para el Trabajo, como medio para contribuir a los sectores de educación, trabajo y producción.

VI. ANEXO

Honduras. El caso del proyecto de Lempira Sur (FAO)

El Proyecto de Lempira Sur se inició en 1988 como una respuesta institucional a la prolongada sequía que tuvo resultados desastrosos en la pequeña agricultura del Departamento de Lempira, Honduras.

El proyecto es financiado e implementado por la FAO y el Gobierno de Honduras (Ministerio de Agricultura). La primera fase (1988-1990) estuvo orientada a aumentar la productividad, incentivando el manejo de los terrenos y el agua para alcanzar objetivos de seguridad alimentaria de los alimentos.

La segunda fase (1992-1995) continuó con un enfoque en el manejo de recursos naturales y la producción agrícola, pero agregó actividades relacionadas con el ERNA, especialmente actividades de producción relacionadas con el sector agrícola, como la construcción de silos para almacenar granos.

En la tercera fase (1995-1999), la familia y la comunidad rural reemplazaron la agricultura y la micro división de las aguas como los principales objetivos del proyecto, y el fomento del ERNA se convirtió en un importante complemento para el sector agrícola y las actividades relacionadas con el manejo de recursos naturales en el proyecto.

Además, el proyecto adoptó un enfoque explícito de Desarrollo Económico Local, ya que la cobertura del proyecto se extendió más allá de los terrenos rurales, para llegar a los pequeños pueblos rurales del área. El proyecto de Lempira Sur adopta un enfoque descentralizado y participativo a través del cual las comunidades rurales desarrollan planes estratégicos basados en el diagnóstico. Los Comités de

Desarrollo Local negocian estos planes con los gobiernos locales, organismos estatales y ONG de la zona. Este mecanismo ha resultado útil cuando se trata de identificar problemas y oportunidades: la producción de leche en época seca, la elaboración de queso para el mercado local, la necesidad de construir silos para almacenar la mayor producción de maíz resultado de un aumento en la producción agrícola. El proyecto promueve la creación de pequeñas empresas o empresas colectivas. El proyecto entrega los estudios de factibilidad y, en la mayoría de los casos, realiza un seguimiento de la asistencia sobre información técnica y de mercado.

Estratégicamente, el proyecto de Lempira Sur respalda las actividades de generación de ERNA por el lado de la oferta y la demanda. Por el lado de la oferta, el proyecto facilita el acceso a los insumos mediante la promoción y el respaldo a los bancos comunitarios y los fondos renovables, que son administrados por los pequeños productores y permiten a los microempresarios tener acceso a los insumos y bienes de capital. Del mismo modo, el proyecto facilita las actividades de capacitación de los pequeños empresarios, ya sea directamente o a través de otras instituciones que puedan entregar capacitación especializada.

En el lado de la demanda, el proyecto ha respaldado la elaboración de estudios de comercialización para los productos generados por el ERNA, especialmente utensilios de metal, queso, alfombras y verduras procesadas. Además, ha facilitado la realización de mesas de negociaciones comprador-vendedor, los viajes de promoción del comercio y la identificación del mercado, aspectos que permiten que las microempresas puedan concentrar sus estrategias de mercado y adaptar al mercado los productos generados por el ERNA.

El proyecto ha desarrollado estrategias institucionales para respaldar las actividades del ERNA. Se han usado con éxito las alianzas estratégicas con instituciones públicas y ONG a fin de entregar capacitación, asistencia técnica y de gestión, acceso a infraestructura física, contacto con los potenciales compradores y, también, para facilitar la participación de las comunidades a través de los Comités de Desarrollo Local.

El proyecto de Lempira Sur ha podido entregar asistencia para que los pequeños agricultores desarrollen las siguientes microempresas:

Producción de queso, que aprovecha el cambio tecnológico introducido por el proyecto en la producción lechera que arrojó una mayor producción, especialmente durante la estación seca. En la actualidad existen pequeñas plantas que están produciendo crema y queso.

Utensilios de metal y productos relacionados. El aumento en la producción de granos introducida por el proyecto creó la necesidad de fabricar silos de acero (para reemplazar los antiguos sistemas de almacenamiento de granos en la cocina que ocasionaba pérdidas de un 40% y contaminación de los alimentos), regaderas, baldes, parrillas, embudos y otros utensilios.

Hay 26 pequeños productores en la región que se encuentran organizados en dos grupos: la Asociación Regional de Artesanos de Lempira, que funciona en

Candelaria (un pequeño pueblo rural), y la Asociación Regional de Artesanos del Área de Lempira Sur, que funciona en Guarita (un pequeño pueblo rural). El Proyecto ha prestado asistencia técnica y organizacional para el diseño de estas microempresas, acceso a insumos importados, capacitación y penetración en el mercado así como información estratégica.

Materiales de construcción. Como consecuencia del aumento de los ingresos y las remesas enviadas por los emigrantes, ha crecido rápidamente la demanda de la construcción de nuevas casas y mejoramiento de casas antiguas. Utilizando las mismas estrategias, el proyecto ha fomentado la producción de bloques y baldosas para el mercado urbano local.

El proyecto de Lempira Sur también ha respaldado la fabricación artesanal de cerámicas y géneros. Se ha fortalecido la cooperativa La Campa (creada antes del proyecto) y se ha fomentado el desarrollo de una nueva organización en Santo Domingo (un pueblo más grande) con la cooperación de una ONG. En la actualidad, productos de mejor calidad están llegando al mercado local y nacional, y existe la posibilidad de que la producción sea exportada.

Aserradero y trabajo en madera. Estas son nuevas actividades que sólo se están realizando en el área de Lempira Central, caracterizada por un incipiente mercado local y un mercado establecido en la ciudad de San Pedro Sula y los pueblos aledaños. El proyecto está relacionando esta actividad con la producción de resina en los bosques de pino (como otra forma de utilizar la madera de pino en los bosques manejados, lo que ayuda a combinar el manejo de recursos naturales con el fomento del ERNA). Además, el proyecto está usando las instituciones nacionales para capacitaciones vocacionales, adaptando este tipo de instrucción a las necesidades del mercado local.

Programa de generación de ERNA en Cundinamarca, Colombia

En el año 2000, el gobierno de Cundinamarca y el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, IICA, iniciaron un programa destinado a reducir los índices de desempleo en el Departamento, para lo cual se concentraron en desempleo existente entre las mujeres, la juventud y los desplazados a raíz del conflicto social en Colombia.

El programa contempló la promoción de una serie de actividades, como el procesamiento de alimentos, el comercio, la fabricación de artesanías, turismo, transporte, servicios de distribución de insumos, servicios de comunicación regional (telefonía rural, radio, Internet), comida rápida, servicios personales, etc. Durante el 2001, la primera fase del programa rural se concentró en el procesamiento de alimentos en el campo o en los pueblos rurales, en pequeñas y medianas empresas.

El programa inició 37 proyectos el primer año; estos incluyeron proyectos en el área del procesamiento de alimentos, comercio por mayor y al detalle y servicios (financieros, contabilidad) ofrecidos a otros proyectos. Cada proyecto requiere un promedio de inversión de US\$7.000, de los cuales US\$2.000 van a formar un fondo de ahorros para que los miembros inviertan posteriormente en la actividad.

La identificación de los mercados y canales de comercialización es una de las cuatro estrategias principales del proyecto. Las otras tres son: tecnología de producción, incluido el aprendizaje mediante la acción; facilidades financieras, especialmente un fondo renovable que constituya el fondo inicial para cada proyecto; y administración/formación de empresas, que incluye organización grupal y aprendizaje mediante la acción. No obstante, el programa adopta la posición de que la etapa de 'identificación de mercado' tiene que venir primero.

El procesamiento de alimentos es realizado por los agricultores, logrando así que la integración vertical sea practicable y evitando que se realicen inversiones mayores en la planta.

Cada proyecto recibe asistencia técnica de un estudiante universitario que sirve de asesor. Los administradores del programa consideran que dicha asistencia, combinada con la sólida organización participativa del grupo, es un elemento decisivo que contribuye a la sustentabilidad de cada empresa.

Como medida complementaria, las alianzas estratégicas con el sector privado, los otros programas gubernamentales y las ONG regionales conectan los proyectos con el mercado y con la cadena industrial mayor.

El Desarrollo de la Agroindustria Láctea: Una alternativa viable para la generación de Empleo Rural no Agrícola en zonas altoandinas de la región sur del Perú.⁹

La experiencia se desarrolla en las provincias de Condesuyos y Castilla del Departamento de Arequipa y la provincia General Sánchez Cerro, del departamento de Moquegua. Estas tres zonas tienen características agroecológicas y socioeconómicas similares; se localizan en el flanco occidental de la cordillera de los Andes del sur del país, entre los 2.500 y 3.500 m.s.n.m.. El centro poblado principal se ubica a 4 horas, en el caso de Condesuyos, a 5 horas en el caso de Castilla y a 2 horas en el caso de Puquina.

La mayoría de su población (90%) vivía del trabajo en las labores agropecuarias, especialmente de la cría de ganado vacuno asociado al cultivo de la alfalfa. Se trata de pequeños agricultores independientes que tiene en promedio 2.3 ha. de tierras de cultivo y alrededor de 6 cabezas de ganado vacuno.

Los factores que condicionaron el diseño de la intervención fueron:

- Alto grado de dependencia de los pequeños productores de leche, de la empresa GLORIA S.A., única compradora de leche en la región y por lo tanto, con la capacidad de imponer precios y condiciones totalmente desfavorables al productor. Esta situación condicionaba ingresos bastante bajos para la mayoría, lo cual, a su vez, condujo a un permanente

⁹ Juan Catacora y Alipio Montes, Perú. Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER)

descontento de los pequeños productores y a la búsqueda de alternativas para la comercialización de la leche.

- La mayoría de los agricultores involucrados, son pequeños productores de leche (en promedio 20 lts. diarios), que por la reducida escala de su producción no se hallaban en condiciones de enfrentar el problema de manera individual.
- Escaso nivel de diversificación del aparato productivo local, sustentando únicamente en las labores agropecuarias, teniendo como eje la cría de ganado vacuno, prácticamente sin otras actividades productivas.
- Resultado de lo anterior es que el empleo rural no agrícola era bastante precario. Las únicas actividades que generaban este tipo de empleo eran el pequeño comercio y los servicios públicos de educación y salud. El ERNA representaba alrededor del 10% de la población empleada. La actividad principalmente se centraba principalmente en el abastecimiento de productos de primera necesidad (abarrotes) a través de pequeños establecimientos comerciales, cuyo tipo de empleo generado es a tiempo parcial.

La intervención forma parte de un programa de desarrollo rural de mayor alcance que se implementa desde 1986 en la Provincia de Condesuyos y, desde 1992 en la provincia General Sánchez Cerro, en el Departamento de Moquegua, a cargo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER. Uno de los componentes básicos de dicho programa fue el desarrollo de la agroindustria láctea en pequeña escala para la producción de queso, yogurt y mantequilla. Los objetivos de este componente fueron:

- Mejorar el ingreso de los pequeños productores de leche mediante el incremento del valor agregado de la producción lechera a través de su transformación en queso, yogurt y mantequilla.
- Contribuir a la diversificación del aparato productivo local, mediante el impulso de una nueva actividad económica (agroindustria láctea), de manera que sea capaz de convertirse en el núcleo dinamizador de la zona, mejorando el empleo y el ingreso de la población rural.

El programa de desarrollo rural tenía, otras metas como el mejoramiento de la infraestructura menor de riego a través de la construcción de reservorios, canales y compuertas; el desarrollo de la ganadería lechera a través de la producción de forrajes, mejoramiento genético (inseminación artificial y selección de vientres y reproductores), sanidad animal, prácticas alimenticias y gestión del hato; la introducción de nuevos cultivos alternativos (aromáticos) y la prestación de servicios de crédito.

El programa benefició aproximadamente a unas 1300 familias de pequeños agricultores, en las zonas de intervención. Para su implementación, este programa

contó con el apoyo financiero de la Fundación Interamericana de los EE.UU. y del Fondo Contravalor Perú-Canadá.

Para lograr el desarrollo de la agroindustria láctea se implementaron las siguientes estrategias:

a. Implementación de dos plantas piloto procesadoras de leche: una en la localidad de Chuquibamba (Provincia de Condesuyos) y la otra en el Distrito de Puquina (Provincia General Sánchez Cerro). Tuvieron como finalidad ser centros de demostración y de formación de recursos humanos. Se partió del supuesto que las plantas servirían de ejemplo y de centros de capacitación de mano de obra calificada para motivar la instalación de otras plantas.

Esta estrategia fue puesta en marcha con el desarrollo de las siguientes prácticas:

Construcción de infraestructura y equipamiento. La infraestructura física de las dos plantas fue construida mediante convenio con los grupos de productores beneficiarios. El programa suministraba los materiales de construcción necesarios no existentes en la zona (cemento, calamina, fierro, ladrillo, mayólica, etc.), mano de obra calificada y asesoramiento técnico; en tanto, que los productores aportaban los materiales de la zona (agregados, madera), la mano de obra no calificada y el terreno para el local de la planta. En el diseño de la infraestructura se cuidó que los materiales utilizados y la distribución de ambientes fueran los más adecuados posibles a las condiciones medioambientales y socioeconómicas de las zonas, a fin de facilitar su fácil replicabilidad por otros grupos o personas interesadas. Las construcciones incluyeron: sala de recepción y procesamiento, sala de maduración, un ambiente para administración y un espacio para el ingreso y descarga de la leche.

El equipamiento de equipos de procesamiento en ambas plantas incluyó: paila (400 lts/día para Chuquibamba y 600 lts/día para Puquina), mesas de moldeo, molderas, lira, andamios, quemadores, batidores, reloj, balanzas, etc. así como equipos de laboratorio: lactodensímetro, acidómetro, higrómetro, buretas, reactivos, etc.. Todo ello financiado en su totalidad por el programa, bajo forma de donación.

Capacitación del personal técnico y administrativo. Para la operación de las plantas, el programa capacitó al personal técnico que se encargaría de la elaboración de los derivados lácteos y de los aspectos administrativos. Para ello, se seleccionaron de entre los asociados a quienes se encargarían de la elaboración del queso, yogurt y mantequilla y a los directivos de las plantas.

Los productores seleccionados visitaron distintas empresas de la región (Provincias de La Unión y Caylloma, en Arequipa y Huaraz en Ancash, en el caso de Condesuyos; y Condesuyos y Castilla en el caso de Puquina). En dichas plantas recibieron capacitación a fin de manejar adecuadamente todos los aspectos de la tecnología de producción de queso y otros derivados lácteos. Con ello se logró capacitar un cuadro mínimo de personal (6 en cada caso), en quienes recayó la responsabilidad de iniciar y desarrollar las actividades de las plantas.

Organización empresarial. En el caso de Condesuyos, se optó por un modelo de Cooperativa, integrada por 23 asociados, entre pequeños ganaderos y asalariados

agrícolas. Se formó inicialmente un comité pro planta, conformado por los 23 productores que se asociaron y, luego, en el marco de múltiples talleres de trabajo, se acordó formar la cooperativa, que en su momento era la alternativa más adecuada de gestión empresarial asociativa. Esta organización se denominó “Cooperativa de Producción Especial La Campiña”. En la planta de Puquina, el modelo organizativo optado fue el Sociedad Anónima, integrada por 27 socios, todos pequeños ganaderos. El proceso de formación de la empresa siguió la misma secuencia del caso de Condesuyos. Se decidió la S.A. debido a que el modelo cooperativo, en el momento, sufría muchos cuestionamientos sobre su viabilidad.

Apertura de mercado para el queso. El reto más difícil de superar fue la apertura de mercado para los productos. En el caso de Condesuyos el trabajo fue más difícil, pues el proyecto no tenía experiencia en este aspecto. Esto impidió prever, de allí que no se pudo prever claramente la forma de ingreso al mercado. Acertadamente, se actuó más de acuerdo a las circunstancias, participando incluso los miembros del proyecto personalmente junto a los directivos de la cooperativa, en las acciones de venta directa en la ciudad de Arequipa (puerta por puerta) a fin de abrir el mercado. Poco a poco fueron siendo conocidas las características y comportamiento del mercado, llegándose a formar una cartera de clientes, al mismo tiempo que el queso se posicionó fuertemente en la ciudad de Arequipa. En Puquina el trabajo fue más fácil, pues se conocía el mercado fue posible captar clientes con relativa facilidad; además, se utilizaron distintas formas de promoción tales como ofertas por volumen de compra, entrega de muestras gratis, descuentos por compras al contado, ofertas por puntualidad en el pago de créditos, etc. Sin embargo, como se verá más adelante, esta situación funcionó solamente durante cuatro años.

La estrategia de implementación de plantas piloto permitió resolver los problemas de aprendizaje en el diseño de la planta, los procesos tecnológicos, la gestión empresarial y la comercialización así como la apertura de mercados para el producto.

Formación de recursos humanos y desarrollo tecnológico y empresarial de la agroindustria. A fin de asegurar el éxito de la experiencia y su replicabilidad, el proyecto puso énfasis en la formación de recursos humanos para la producción de derivados lácteos así como en el desarrollo tecnológico y empresarial de esta actividad.

Las prácticas desarrolladas fueron las siguientes:

En un primer momento, utilizó como centro de formación la planta piloto de Chuquibamba. Allí se formaron alrededor de 40 técnicos queseros; algunos de ellos fueron los que más adelante crearían sus propias empresas procesadoras de leche.

En una segunda etapa, en la medida que la experiencia se iba siendo replicaba, el proyecto implementó los servicios de asistencia técnica y capacitación a las plantas de nueva creación y a aquellas otras personas interesadas en hacerlo, a fin de asegurar el desarrollo tecnológico y empresarial de las mismas. Se puso énfasis en el mejoramiento de la calidad del producto (estandarización) y la diversificación con otras variedades de queso (andino, paria y edam).

Fomento de la organización de los microempresarios lácteos. A fin lograr una producción estandarizada y homogénea capaz de tener una identificación de origen y poder ingresar a los mercados de mayores ingresos en el país así como ordenar la compra de la leche, el proyecto impulsó la organización de los productores de lácteos, lamentablemente sin resultados favorables, pues el celo personal entre ellos quebró toda posibilidad de asociación.

La segunda estrategia permitió resolver los problemas de recursos humanos requeridos, tanto para los procesos de producción como para la gestión empresarial de las micro y pequeñas empresas queseras.

Una tercera estrategia que permitió el éxito de la experiencia fue la prestación de servicios de crédito a aquellos técnicos queseros u otras personas interesadas en replicar la experiencia. El crédito cubría básicamente el capital de trabajo y parte del equipamiento. La infraestructura y buena parte del equipamiento fue financiada por los microempresarios, con recursos propios.

La combinación de estas tres estrategias permitió el desarrollo exitoso de la experiencia. La planta piloto de Condesuyos inicia sus operaciones en julio de 1989, llegando a alcanzar su capacidad máxima diseñada (400 lts/día) a los 6 meses, que obligó a replantear su tamaño hasta 1500 lts/día. Muy pronto el producto logró posicionarse muy bien en el mercado regional y en el mercado limeño, de suerte que la demanda de queso de Chuquibamba llegó a ser superior a la oferta.

Aproximadamente al año y medio de operaciones de la planta, la experiencia comenzó a ser replicada por productores individuales que estuvieron relacionados con la planta, sea como técnicos formados en la planta o como comercializadores del producto y con la asistencia técnica y financiera del proyecto. De esta manera, fueron surgiendo una serie de micro y pequeñas plantas procesadoras de leche, hasta llegar a la cifra de 18 microplantas en diciembre de 1994. Actualmente, operan en la zona 16 micro y pequeñas plantas procesadoras de leche, incluida la cooperativa, cuya capacidad oscila entre 300 y 1500 lts/día. Todo el conjunto de plantas procesa alrededor de 8000 lts/día.

Sobre la base de esta experiencia en 1993, el CEDER instala la planta piloto de Puquina bajo el mismo marco conceptual. Al igual que en el caso anterior, luego de que la planta mostró sus éxitos, el ejemplo comenzó a ser emulado por otros productores individuales, llegando a la cifra de siete microplantas, con capacidades que oscilan entre 300 y 1200 lts/día, procesando en conjunto 5000 lts/día actualmente.

A pesar que la planta de Puquina creada por el proyecto logró tener una importante cartera de clientes, no pudo mantenerse en el mercado debido a los conflictos personales entre sus asociados, que privilegiaron intereses personales sobre los de la empresa, cerrando sus operaciones en 1997. A partir de esta fecha, la planta ha sido alquilada a un productor particular quien actualmente procesa alrededor de 600 lts/día.

La experiencia de Condesuyos, también se expandió a la localidad vecina de Pampacolca (Provincia de Castilla) con le apoyo del proyecto, lográndose instalar alrededor de 12 pequeñas microplantas de propiedad individual, cuyas capacidades oscilan entre 50 y 2000 lts/día, procesando en conjunto 6500 lts/día.

Actualmente en las tres zonas existen 35 micro y pequeñas plantas procesadoras de leche, propiedad de 55 familias, en conjunto procesan 19500 lts/día.

Como se indicó anteriormente, el ERNA antes de la intervención se centraba en torno al pequeño comercio de abarrotes. Actualmente, gracias a la intervención se cuenta con una nueva fuente de empleo: la agroindustria láctea. En este sentido, se pueden observar los siguientes resultados:

Creación de 35 micro y pequeñas empresas agroindustriales, propiedad de 55 familias, que procesan anualmente 7117 toneladas de leche para la producción de queso y en menor medida yogurt y mantequilla principalmente, generando un valor bruto de la producción de 2 033 571 dólares, anualmente.

Incremento del ingreso familiar de 55 familias propietarias de las plantas, en 5165 dólares por conceptos de utilidades.

Generación de 100 puestos de trabajo permanente al interior de las micro y pequeñas empresas encargados de la producción y administración de las micro y pequeñas empresas. El salario es de 1542 dólares anualmente, indicando que el 50% de los trabajadores son miembros de la familia y el otro 50% son asalariados, que no cuentan con otros beneficios que su salario mensual. No obstante su salario es el doble de los ingresos que reciben los asalariados agrícolas.

Creación de 120 nuevos puestos de trabajo, a tiempo parcial, en las labores de comercialización. El ingreso anual por este concepto es de 1582 dólares americanos por trabajador.

Los efectos en las otras actividades económicas generadas por la agroindustria láctea son:

Incremento del ingreso de aproximadamente 800 familias de pequeños productores de leche, gracias a que las queserías pagan cuatro céntimos mas de dólar por litro de leche, que la empresa GLORIA S.A. Esto ha permitido aumentar el ingreso de dichas familias en aproximadamente, 356 dólares al año.

Dinamización de las actividades económicas del pequeño comercio, mediante el incremento de los volúmenes de venta de abarrotes y la venta de queso y yogurt.

Surgimiento de una nueva actividad agropecuaria aun a una pequeña escala, de crianza de porcinos, sobre la base del aprovechamiento de los desechos de la agroindustria láctea.

Creación de un núcleo de micro y pequeños empresarios dispuestos a reinvertir sus excedentes en sus localidades.

En suma, el proyecto ha permitido mejorar sustantivamente el ERNA así como el empleo agrícola, dinamizando la economía local de la zona, alrededor del núcleo central tomado por la agroindustria láctea.

El costo de todo el proyecto alcanza aproximadamente a unos 260 000 dólares americanos, de los cuales 120 000 fueron aportados por el CEDER bajo la forma de donaciones (destinados a infraestructura y equipamiento de las plantas pilotos, y capacitación y asistencia técnica); 40 000 dólares fueron proporcionados por el Fondo de Desarrollo Regional – FONDESURCO, bajo la forma de crédito que estuvieron destinados principalmente a capital de trabajo; y los 100 000 restantes constituyen los aportes de los microempresarios.

LECCIONES APRENDIDAS

- Las prácticas con mejor resultado son: i) el diseño de la infraestructura y los procesos tecnológicos adecuados a las condiciones ambientales y socioeconómicas del medio, lo que permitió su adopción por las otras microempresas; ii) el desarrollo de recursos humanos constituye un elemento fundamental para el éxito de estas experiencias, porque permitió dotar del personal técnico necesario para la producción de un buen producto; iii) gran parte del financiamiento de las empresas que replicaron la experiencia fue propio lo que permitió un mayor compromiso; el subsidio solo debe cubrir aquellos costos que no son posibles de realizar por el pequeño productor.

Otra práctica esencial para este tipo de experiencias es el acompañamiento a los microempresarios en la búsqueda de mercados hasta asegurar su posicionamiento.

- Las prácticas que no dieron los resultados esperados fueron: el intento de agremiación de los microempresarios lácteos; lamentablemente en la zona prima con demasiada fuerza el individualismo y el interés personal, impidiendo comprender las ventajas que tiene agremiarse. Una segunda práctica que no dio buenos resultados fue el intento de producir quesos con un alto valor agregado destinados a mercados de altos ingresos, este tipo de producción requiere escalas mayores.

- Otras lecciones aprendidas fueron: Los socios protagonistas de la experiencia deben tener absoluta claridad de los beneficios que recibirán del proyecto, de manera que puedan hacerlo suyo fácilmente; se debe trabajar todo el circuito empresarial para asegurar el éxito de las microempresas, es decir, la organización, la producción y el mercado; Cuando se trata de organizaciones colectivas como la cooperativa, deben separarse claramente las atribuciones de los asociados respecto a los del aparato de gestión empresarial, a fin de que no se den interferencias perniciosas.

VII. BIBLIOGRAFIA CITADA Y CONSULTADA

1. Schejtman, Alexander; Reardon, Thomas, Empleo Rural No agrícola y los proyectos como política rural, Presentado en el Seminario sobre “Desarrollo del Empleo Rural No Agrícola” BIDCEPAL-FAO-RIMISP, Santiago de Chile, 6-8 de septiembre de 1999.
2. Schejtman. A y Berdegue. J Desarrollo Territorial rural. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2004.
3. Schejtman, A y Reardon, T. El ERNA y los Proyectos como Política Rural. 1999.
4. Escobar.G, Reardon.T y Berdegue. Mejores Prácticas y Estrategias de Intervención para Fomentar la Generación de Empleo Rural no Agrícola en América Latina. 2001.
5. Pereira Colls, Nory (2002): Intervención en comunidades rurales para un desarrollo sustentable en la producción agraria en Millaruelo Aparicio, José y Orduña Rebollo, Enrique (Coordinadores) (2002) Municipio rural y desarrollo local. Editorial Ciudad Argentina 2002 Madrid.
6. Quintana Cabanillas, Juan Ignacio (2002): Desarrollo y políticas de desarrollo rural en Sancho Comins, José (Coordinador): Desarrollo Rural. De los fundamentos a la Aplicación. Cooperación Internacional.Ed. Paraninfo 2002. Madrid
7. ASIES. Mapas de Pobreza y Desigualdad de Guatemala. Insumo Preliminar elaborado por ASIES. Guatemala, abril 2005.
8. Zelaya, C.A., y Reardon, T. 2001. La incorporación del fomento del ERNA en los proyectos de desarrollo: El caso del proyecto Lempira Sur (FAO) en Honduras. FAO Honduras, Michigan State University. Honduras.
9. Mendoza, G. 2001. Programa de generación de empleo urbano y rural, de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca, Colombia, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Colombia.
10. Alipio Montes Urday, y Juan Catorá Bruna. El Desarrollo de la Agroindustria Láctea: Una alternativa viable para la generación de Empleo Rural no Agrícola en zonas altoandinas de la región sur del Perú, 2001.
11. Mollinedo, S. Informe Final sobre el Concepto y Sistema Nacional de Formación Profesional en Guatemala. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES. Guatemala, 1991.

