

Serie: Documentos de trabajo - N° 7

**EL CONTEXTO SOCIAL EN ROCHA
Y
EL PROGRAMA PROBIDES**



Agustín Canzani

EL CONTEXTO SOCIAL EN ROCHA
Y
EL PROGRAMA PROBIDES

Rocha, noviembre de 1995

El autor contó con la colaboración de Manuel Cardozo en el trabajo de campo y la recopilación y análisis de información secundaria.

Asimismo, quiere agradecer el apoyo y la colaboración recibida de la dirección y personal de PROBIDES, y muy especialmente del A. S. Carlos Fagetti.

CATALOGACIÓN EN PUBLICACIÓN (CIP)

Canzani, Agustín.

El contexto social en Rocha y el Programa PROBIDES / Agustín Canzani.- Rocha, UY: PROBIDES, 1995.

18 p.: tbls., graf. (*Documentos de Trabajo*; 7)

Incluye anexos.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1. METODOLOGÍA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.....	6
2. EL CONTEXTO SOCIAL EN ROCHA (I): PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL DEPARTAMENTO.....	8
2.1 La población: evolución y características básicas.....	8
2.2 El mercado de empleo.....	10
2.3 Otros indicadores sociales.....	10
3. EL CONTEXTO SOCIAL EN ROCHA (II): LAS ORGANIZACIONES SOCIALES.....	11
4. EL PROGRAMA PROBIDES.....	14
5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.....	17
ANEXO 1. INFORMACIONES ESTADÍSTICAS.	

INTRODUCCIÓN

Este informe presenta las conclusiones del trabajo realizado para PROBIDES, bajo contrato con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El esquema del informe está dividido en cinco partes.

En el punto 1 se presenta una breve descripción de la metodología del estudio, y se establecen sus alcances y limitaciones.

En el punto 2 se analiza el contexto social de Rocha, enfocando específicamente las características sociales "macro" del departamento. Se estudia la evolución demográfica, las características más resaltables de la población y se establecen escenarios futuros.

En el punto 3 el análisis se centra en las características de las organizaciones sociales departamentales en general y de las organizaciones ambientales en particular. Se recogen y analizan elementos que surgieron a través del relevamiento de campo, y se realizan hipótesis sobre los niveles de organización y participación esperables.

En el punto 4 se estudia la situación de PROBIDES en términos de los aspectos que fueron objeto de este estudio -básicamente el Objetivo 7 del documento original, referido a la concientización sobre el valor ecológico, económico y socio-cultural de la biodiversidad de los humedales y la participación de las comunidades locales en su conservación- así como su vinculación con los principales actores sociales, a la vez que se realizan algunos comentarios sobre la percepción social existente respecto al estado de avance del Programa.

Finalmente, en el punto 5 se presentan las conclusiones y sugerencias del estudio.

1. METODOLOGÍA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

En primer lugar, aunque puede resultar una precaución excesiva, parece importante describir brevemente los objetivos y las características del estudio, para de esa manera establecer sus posibles alcances y limitaciones.

Una primera puntualización importante tiene que ver con el hecho de que este estudio no es ni intenta ser, de por sí, un análisis de todo el Programa PROBIDES, sino un estudio relativamente acotado a algunos aspectos identificados en el Objetivo 7 del Documento de Proyecto original, y que refieren fundamentalmente a la promoción de la conciencia sobre el valor ecológico, económico y socio-cultural de la biodiversidad de los humedales y la participación de las comunidades locales en su conservación. Por lo tanto, es razonable pensar que, en la medida que existe ese énfasis, los resultados de este informe sean relativamente parcializados. Refieren fundamentalmente a esos aspectos, y eventualmente pueden obviar otros impactos o avances importantes registrados en otras áreas y de las cuales el estudio no tuvo cuenta.

Una segunda puntualización importante refiere a la metodología. En la práctica, el estudio realizado adolece de una metodología sistemática y completa. Partiendo de las limitaciones de tiempo y recursos disponibles, se trató de encarar el estudio a partir de la utilización de dos técnicas básicas: recopilación y análisis de información secundaria y entrevistas con informantes claves en el marco de visitas de terreno. No fue posible realizar otro tipo de relevamientos sistemáticos, que pudieran aportar información complementaria.

Ambas técnicas tienen, además de las limitaciones que implican su propia naturaleza -imposibilidad de determinar el nivel de agregación de la información en el primer caso, imposibilidad de generalización con criterios estadísticos en el segundo caso- algunos problemas de adecuación que es importante dejar claro.

En el caso de los datos secundarios hay un primer problema de vigencia. La mayor parte de los datos aquí utilizados son relativamente antiguos -proviene en buena medida del Censo de Población y Vivienda realizado en 1985, hace ya más de diez años- y tienen un nivel de desagregación insuficiente para el estudio de zonas pequeñas. Probablemente, un estudio que implicara el manejo de otros recursos podría haber utilizado tiempo en acceder a información con un nivel de desagregación mayor -por ejemplo, el estudio de zonas y segmentos censales del departamento- pero ello excedía las posibilidades de tiempo del responsable, y es dudosa su utilidad dada la antigüedad de la información y las características relativamente dinámicas del departamento.

En el caso de las entrevistas a informantes las limitaciones provienen básicamente de su cantidad y perfil. Fueron relativamente pocas, y probablemente están concentradas -aún sin intencionalidad- en personas que tuvieron niveles de contacto relativamente altos con el Programa. Adicionalmente, algunos de sus resultados pueden estar afectados por el hecho de que fueron gestionadas en el marco de un trabajo "para" PROBIDES. Obviamente, debe añadirse a ello las precauciones básicas que provienen del manejo de cualquier tipo de información cualitativa no sistematizada, sobre la que siempre pueden cuestionarse la comparabilidad y la representatividad.

Todas estas puntualizaciones deben servir para entender que el estudio tiene obvias limitaciones. En la práctica, seguramente se parece más a una "observación informada" -probablemente impresionista y en algunos casos sesgada- que a un estudio sistemático.

Sin embargo, en la experiencia personal del consultor todo sugiere que la información relevada por diferentes técnicas es básicamente consistente entre sí y que muy probablemente, un estudio sistemático no brindaría resultados que se alejen demasiado de lo que son las conclusiones **centrales** de este informe.

En cualquier caso, el informe trata de asumir el estilo y el tono que pareció más razonable a las limitaciones de la información manejada, pero tratando que el mismo resulte un insumo de utilidad para PROBIDES. En cada caso, se trata de determinar con la mayor claridad posible el grado de confianza y el argumento empírico que se le asigna a cada de las afirmaciones.

2. EL CONTEXTO SOCIAL EN ROCHA (I): PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL DEPARTAMENTO.

2.1 La población: evolución y características básicas.

En términos demográficos, durante los años comprendidos en el último período intercensal (1975-1985), Rocha puede caracterizarse como un departamento de baja densidad poblacional, de crecimiento relativo más alto que el promedio nacional, con fuertes relocalizaciones de habitantes y una población con rasgos sociales y culturales predominantemente urbanos.

En la práctica, este es precisamente el peor momento para realizar una estimación de la población actual del departamento, ya que nos encontramos a la mayor distancia posible del anterior Censo. Por lo tanto, varias de las afirmaciones que aquí se realizan toman en cuenta algunas hipótesis básicas sobre la evolución demográfica del Uruguay que han sido utilizadas en otro tipo de estudios¹. Ese modelo básico supone -con argumentos empíricos tomados de la historia reciente- que Uruguay no es país de grandes cambios desde el punto de vista demográfico, y asume entonces algunas suposiciones generales que básicamente son seguidas aquí.

Los datos muestran que durante el último período intercensal la población del departamento creció a una tasa anual promedio del 9,6 por mil, bastante superior a la media del país (5,6 por mil) y a la del interior (5,5 por mil). Esa tasa supone un contexto poblacional dinámico para Uruguay, aunque de todas maneras relativamente bajo si se lo compara con la mayoría de los países latinoamericanos.

En la práctica, sin embargo, lo más relevante parece ser el análisis de ese crecimiento poblacional, que se presenta fuertemente localizado y se explica fundamentalmente por el peso fundamental de dos localidades: Chuy -que tuvo la segunda tasa de crecimiento más importante del país en ese período, con una velocidad francamente explosiva- y Lascano -también claramente por encima del promedio nacional. Por oposición, Castillos decrece en números absolutos, y Rocha crece por debajo del promedio nacional.

Aunque en Uruguay no existen análisis detallados de las causas que suponen relocalización de importantes segmentos de la población nacionales, un análisis primario de los datos censales, reafirmado por cierto "consenso informado" existente en la zona, sugiere que mientras el crecimiento de Lascano parece deberse fundamentalmente a la relocalización de población departamental, Chuy se nutre con migrantes de la zona pero también del resto del país. Esta hipótesis se corrobora, en parte, cuando se constata que Rocha es el segundo departamento en saldo migratorio positivo durante el período intercensal, sólo superado por Artigas. Los motivos que parecen estar detrás de cada uno de los crecientes probablemente son, también, bastante diferentes. Mientras Lascano crece asociada a la difusión del cultivo del arroz en la zona durante el período de

¹ Por ejemplo, Aguiar, C. y Licandro, O.; "Proyecciones de población uruguaya", FESUR, Montevideo, 1989.

referencia, Chuy crece consolidándose como centro comercial y de servicios asociado al flujo económico que supone la frontera y el contrabando.

Estas tendencias generales no permiten, sin embargo, establecer ningún escenario demográfico actual con alto nivel de probabilidad. En la práctica, el cultivo del arroz parece estar relocalizándose en algunas zonas del país y del departamento, y durante una parte del período post-censal probablemente Chuy siguió creciendo a tasas aceleradas, mientras que en otros momentos -básicamente los dos últimos años- seguramente ese crecimiento se frenó o directamente perdió población.

A falta de mejores hipótesis, la única alternativa razonable parece ser la de realizar un supuesto de crecimiento "lineal" tomando en cuenta los datos del período intercensal anterior. Si se proyectara una tasa de crecimiento de la población similar a la verificada entre 1975 y 1985, la población en el departamento estaría actualmente en el entorno de las 73.000 personas. Sin embargo, si se acepta la hipótesis sobre los cambios producidos en la frontera en los últimos años y el menor dinamismo relativo de la producción arrocerá en la zona sugieren que quizás ese número sea algo menor -en el entorno de las 70.000 personas.

Sea como sea, los datos permiten afirmar que Rocha -como la mayoría de las zonas del país- no es un departamento con presión demográfica ni lo será en el futuro cercano, y lo único que podría ocurrir es una presión demográfica localizada, por períodos limitados, en Chuy.

El departamento también experimenta, como el resto del país, una pérdida del peso relativo de la población rural que probablemente siguió ocurriendo en los años posteriores al Censo. Sin embargo, el hecho de contar con ciertas producciones dinámicas seguramente implica que el proceso de "desruralización" sea menos agudo que en otras zonas.

Es una población con una estructura etaria relativamente cercana a los rasgos típicos en una población urbana, donde tiene un peso no menor el sector de tercera edad, aunque Rocha no llega a ser un departamento de estructura etaria definitivamente envejecida, como por ejemplo Lavalleja.

En términos educativos es un departamento que muestra una estructura similar, aunque algo menos favorecida, que la del resto del país. El nivel de educación básico -primaria- está asegurado para la mayoría de la población y es razonable esperar mejoras "inerciales" del nivel educativo promedio. Estas mejoras son denominadas así porque se supone se registrarán aún en el caso que no existan cambios radicales en la estructura de la oferta educativa y el desempeño del sistema educativo, y tienen que ver con una renovación generacional de la población, en donde los grupos etarios con menor nivel educativo desaparecen paulatinamente y los grupos más jóvenes son, promedialmente, más educados. Importa señalar que ya los niveles actuales aseguran un mínimo de formación curricular que hace que, en la práctica, no existan vallas importantes para el desarrollo de programas educativos como los que PROBIDES tiene planteados.

2.2 El mercado de empleo.

El departamento de Rocha también se caracteriza por algunos valores peculiares, e incluso variaciones importantes de algunos de los indicadores. Los últimos datos disponibles (tomados de la Encuesta de Nacional de Hogares de 1993 y algunos meses de 1994) muestran que se registra una tasa de actividad sensiblemente mayor y una tasa de desempleo urbana menor que la del conjunto del interior urbano (6,6% contra 8,2%).

A primera vista, estos datos parecen contradictorios con la percepción predominante de un departamento en el que se plantean regularmente dificultades de trabajo y donde las oportunidades de empleo son pocas. Pero una mirada más profunda de los datos permite comprender que este estereotipo no es del todo falso.

En la práctica, Rocha se caracteriza por poseer una fuerza de trabajo con un bajo nivel de salarización, y una importancia relativa muy alta de las ocupaciones por cuenta propia. La experiencia de los estudios recientes sobre mercado de empleo muestra que esas ocupaciones representan, en muchos casos una fuente de auto-empleo poco seguro, de baja dedicación y baja remuneración promedio. La información empírica muestra que la proporción de ocupados que trabaja menos de 40 horas a la semana alcanza a casi cuatro de cada diez habitantes del departamento, casi tres de cada diez no superan las 30 horas semanales. Este fenómeno parece ser una característica de los departamentos de frontera más típicos, como ocurre también en el caso de Rivera.

2.3 Otros indicadores sociales.

Consecuentemente con esta situación en el mercado de empleo, Rocha se presenta como un departamento donde las familias perciben un ingreso líquido relativamente bajo, además de sufrir las consecuencias de la alta proporción de empleo informal, irregular o inestable. La situación se refleja en varios indicadores, desde los más directos, como el ingreso promedio familiar -que es en Rocha más bajo que el del interior urbano- o la cobertura de salud -más concentrada entre los habitantes de Rocha en la atención en Salud Pública o el grupo sin cobertura institucional de salud.

Según los últimos datos habían en el departamento cerca de 30% de hogares con necesidades básicas insatisfechas, alrededor de 6.500 hogares.

Todos estos elementos permitirían caracterizar a Rocha como un departamento de nivel socio-económico medio-bajo. Sin embargo, la situación puede relativizarse en parte por la influencia de dos efectos que han sido de peso fundamental en los últimos años: el "efecto frontera" y el "efecto turismo".

Por el primero aludimos a la disponibilidad de una canasta familiar de precios relativos más bajos y, por el segundo, a la presencia de una dinamización coyuntural de la economía y los mercados de trabajo locales durante la temporada de verano. Ambos factores, de peso probablemente desigual pero no desdeñable durante al menos los últimos quince años, explican no

sólo la capacidad de atracción poblacional del departamento, sino también la generación de una mayor "capacidad de subsistencia" de las familias rochenses aún en mercados de trabajo deprimidos y con ingresos reducidos.

3. EL CONTEXTO SOCIAL EN ROCHA (II): LAS ORGANIZACIONES SOCIALES.

Como es lógico, las variables macro-sociales tienen una influencia importante en el tipo y las características de las relaciones sociales y la organización social local.

Tradicionalmente, los departamentos con sistemas urbanos dispersos y diferenciados -esto es, ciudades con características socio-económicas diferentes y entornos productivos distintos- tienden a desarrollar grupos de población con características distintas, intereses diferenciados y, consecuentemente, instituciones y organizaciones sociales de base local con dificultades para lograr visiones departamentales globales. Los conflictos de intereses regionales suelen ser frecuentes dentro de estos departamentos, y no existen organizaciones representativas con reconocimiento amplio. Un ejemplo típico de esta caracterización es Canelones, y Rocha también encuadra adecuadamente dentro de esta tipificación.

Adicionalmente, se suma a este factor otro elemento importante: el peso de las ocupaciones informales o de baja estabilidad, que por lo general agrega un sustrato poco propicio para el desarrollo de organizaciones formales. Por lo pronto, es una generalización empírica sobre la que hay consenso el hecho de que en estos medios es poco común la existencia de gremios con poder y representatividad. Pero además, puede citarse también la hipótesis formulada en varias oportunidades sobre la influencia de la informalidad en la conformación de una cierta "sub-cultura" que, en muchos casos, tiene efectos negativos sobre los niveles de organización social².

Ambos factores -la dispersión y diferenciación del sistema urbano y la informalidad- hacen habitual el desarrollo de agrupaciones políticas de base "localista" y, en el caso de surgir movimientos sociales, estos son de alcance más bien bajo y enfrentan rápidamente problemas de representatividad.

En el caso de Rocha probablemente se adicionó también -al menos en cierto momento- el incipiente desarrollo de una "cultura de frontera", que implica referentes de origen diverso y estilos de organización distintos, que tampoco influencia positivamente el desarrollo de organizaciones locales.

Finalmente, también se constata en el departamento un escaso nivel de desarrollo e importancia de las organizaciones religiosas, que no aparecen como referentes básicos prácticamente para ningún sector de la población.

Todos estos factores probablemente permiten explicar porqué, tal como había sido

² Véase "El trabajo informal en Montevideo", Aguirre et. al, CIEDUR, Ed. BANDA ORIENTAL, Montevideo, 1989.

encontrado en trabajos anteriores³, la recorrida de campo y las entrevistas sugieren que no hay en el departamento una trama de organizaciones sociales importante, ni en términos generales ni en los aspectos específicos que interesan al proyecto (organizaciones ambientales).

Las organizaciones sociales que potencialmente podrían ser más movilizadoras, o bien directamente no existen o son pequeñas, con muy pequeña o casi inexistente estructura, poco conocidas y con escasos recursos como para llevar adelante iniciativas que impliquen una estrategia de acción social y la capacidad de realizar actividades de manera regular.

La única excepción a este panorama a nivel departamental son los grupos políticos y algunas agrupaciones económicas, fundamentalmente los arroceros.

Los partidos y grupos políticos aparecen como los intermediarios básicos entre la población civil y las autoridades, un rol que probablemente haya sido reforzado por estilos de gestión municipal que en algunos casos han priorizado ese papel. Aunque son organizaciones que en la actualidad están seguramente afectadas por el descenso en la participación política y el nivel de interés que se constata en todo el país, siguen manejando el aparato estatal a nivel nacional y local, además de ser los actores con contacto más fluido con diferentes tipos de personas y organizaciones.

Los arroceros son muy probablemente el grupo económico predominante a nivel departamental, y aunque su influencia está más concentrada en la zona norte del departamento, son reconocidos en todas partes como una organización con poder propio, capacidad de incidencia en las decisiones políticas a nivel nacional y local y dinamismo económico y empresarial.

Otro actor económico-empresarial, la Corporación Rochense de Turismo, aparece reconocido de manera sólo parcial, y con influencia localizada en la zona de la costa.

A nivel local existen algunas organizaciones con influencia muy localizada, pero sin proyección más amplia, como es el caso de algunas Sociedades de Fomento Rural. Adicionalmente, en muchos casos pareciera que tienden a operar más bajo la forma de "lobby" que como organizaciones sociales abiertas.

Las organizaciones ambientalistas son actores sociales relativamente nuevos, que por el momento presentan organización incipiente, capacidad de gestión reducida y escasos recursos. Su nivel de conocimiento es relativamente bajo -salvo en áreas particulares- y en algunos casos representan más que nada nombres que encuadran la acción de algunas pocas personas, con cierto prestigio social pero sin estructura de apoyo.

Entre las identificadas en el marco de este estudio, claramente las más reconocidas y articuladas parecen ser la Sociedad Ecológica Rochense y el Grupo Palmar. En el caso de la primera,

³ El autor tuvo oportunidad de realizar un trabajo similar a éste en 1991, para la Intendencia Municipal de Rocha. En ese momento la recorrida de campo y las entrevistas realizadas arrojaban situaciones básicamente consistentes con las observaciones actuales.

aparece algo más "lejana" pero de alcance territorial más amplia. En el caso de la segunda su nivel de conocimiento e impacto parece más fuerte pero acotado a un área de territorio más reducido -la ciudad de Castillos y su entorno-. Otras, como la Casa Ambiental, son menos conocidas y algunas entrevistas realizadas sugieren que parecen encontrar problemas de relacionamiento con algunos actores locales y cierta desconfianza.

Un grupo interesante parece estarse creando a través de los nuevos micro-empresarios vinculados al turismo de naturaleza y el eco-turismo. La mayor parte de esos emprendimientos parecen todavía incipientes, y es probable que en el futuro deberán enfrentar progresivamente algunos desafíos que definirán su grado de importancia relativa, como pueden ser los problemas que pueden implicar un aumento generalizado de la oferta (no necesariamente "auténtica") y las contradicciones que determinado nivel de desarrollo de la actividad puede encontrar con el discurso preservacionista más duro.

Obviamente, una debilidad adicional de las organizaciones ambientalistas es un nivel todavía escaso de coordinación y desarrollo de iniciativas comunes, asociado al hecho de que se trata de un tipo de organización de desarrollo todavía incipiente en Uruguay. A su favor tienen lo que parece ser un creciente interés de la población en el tema y la progresiva inclusión del tema en la agenda de preocupaciones de algunos sectores de la opinión pública, aunque aún con un nivel de prioridad bajo.

El otro punto resaltable es que otros sectores de actividad económica relevantes a nivel departamental, como el turismo, tienen un nivel de organización y acción relativamente bajo y, aunque en algunos casos están afectados por los cambios ambientales, no hacen de ello el centro de sus reivindicaciones. En algunos casos, los empresarios hoteleros que han realizado las inversiones más fuertes no se sienten directamente afectados por el tema ambiental porque probablemente no sienten que tengan "frontera territorial" cercana y pueden seguir creciendo, como parece ser el caso de La Paloma. En otros casos, aunque reconocen los efectos ambientales, reaccionan contra el discurso reivindicativo porque creen que esta posición potencia el impacto negativo que ya sufren o, directamente, están menos comprometidos económicamente con su inversión de lo que tradicionalmente se supone (como parece ser el caso de La Coronilla). Adicionalmente, el hecho de que en buena parte del sector predomina una lógica de "actividad extractiva" -a la que es muy propensa el turismo estacional de "playa y sol"- tampoco parece ayudar a consolidar una preocupación por un manejo racional del recurso natural.

4. EL PROGRAMA PROBIDES.

En este marco, pueden realizarse algunas apreciaciones sobre la situación actual del proyecto PROBIDES en las áreas de interés abarcadas por este estudio, que básicamente están relacionadas con las acciones previstas en el marco del Objetivo 7 del proyecto original: "Promover la concientización sobre el valor ecológico, económico y socio-cultural de la biodiversidad de los Humedales y la participación de las comunidades locales en su conservación". Las observaciones aquí formuladas aparecen entonces enmarcadas en esta área de acción, y no reflejan juicio alguno sobre otras áreas del Programa que el estudio no abarcó.

El primer elemento importante a considerar es la constatación de que, en el contexto departamental de Rocha, el Programa PROBIDES aparece en la zona como una iniciativa importante, no sólo por su temática y objetivos sino también por la magnitud de recursos y el tipo de acciones que implementa.

A nivel global las actividades de mayor nivel de conocimiento y difusión parecen ser las que están referidas a educación ambiental, pero también se encuentran referencias al desarrollo turístico y algunos proyectos productivos. Como era esperable, otras tareas como las de investigación y gestión territorial son, por sus propias características, menos conocidas.

En la imagen social de distintos actores sociales, el Programa parece haber ido ganando espacio progresivamente. Desde una etapa inicial en la cual se asemejaba la estructura a una nueva burocracia local, con poca o nula voluntad de acción específica en el medio, se ha ido cambiando a una imagen actual en la que se encuentran valoraciones predominantemente positivas y expectativas importantes sobre su nivel de acción futura.

En términos, la misión y los principales objetivos generales del Programa están relativamente claros, aunque en algunos casos puede observarse en la formulación original una cierta distancia entre los "outputs" y los "impactos" previstos por el proyecto. Adicionalmente, esto pudo estar agravado por lo que quizás fue la ausencia de un nivel de coordinación fuerte al inicio del Programa, que llevó a que las líneas de actividad de cada componente evolucionaran con cierta independencia.

Muy probablemente, esto dio lugar a que implícitamente se dibujaran estrategias de intervención diferentes entre los distintos integrantes del equipo técnico. Esta diferencia, si bien no deliberada, parece sin embargo haber planteado problemas en el trabajo, según se recoge en algunos documentos internos, y fue citada también por parte de algunos informantes en las entrevistas realizadas.

En el caso de las acciones comprendidas en el marco del Objetivo 7, a ello se agrega lo que parece ser un avance variable en el nivel de actividades previstas, probablemente ocasionado por el estilo de intervención asumido. En la práctica, una revisión de las principales actividades -resumidas como 7.1.1. a 7.3.5. en el documento original- sugiere que buena parte de ellas se han cumplido, pero probablemente con un perfil más "micro" y menos estructurado y articulado que el que el

proyecto requiere.

El nivel de dispersión del trabajo en todo el departamento, y en algunos casos la relación con grupos que no están directamente afectados por la problemática ambiental, aunado al estilo de intervención, probablemente pueda ayudar a explicar porqué existe un buen nivel de desarrollo de los aspectos más típicamente educativos, de la identificación de individuos y pequeños grupos y de las características más particulares de los medios locales micro, y a la vez un nivel más bajo de avance en la identificación de intereses de los grandes grupos, y la articulación y la organización de actores.

Esta situación contribuye a explicar porqué en los cuatro grandes niveles de impacto que gruesamente, pueden diferenciarse en un programa de este tipo -conocimiento, interés, involucramiento, organización- el estudio indica niveles de logro diversos.

Desde el punto de vista de la población, el impacto parece haber sido relativamente alto en el nivel de **conocimiento/información**. Sorprende a veces encontrar personas de nivel educativo bajo y actividades poco relacionadas con los temas ambientales hablando de "especies nativas" o "los efectos del Canal Andreoni"; sin embargo, es una situación frecuente.

En algunos sectores de la población el programa también parece haber tenido un efecto importante en términos de **interés**, el que se expresa en la creciente capacidad de convocatoria que tienen muchas de las actividades que se realizan en marco del PROBIDES.

La situación es bastante más selectiva en cuanto al **involucramiento**, y definitivamente mucho más débil en términos de **organización**. Si bien el involucramiento probablemente está dando sus frutos en una mayor valorización de buena parte de la gente común respecto del hábitat que lo rodea, la organización todavía ha avanzado poco.

Como ya fue expuesto antes, las características sociales del departamento probablemente explican parte de este resultado.

Pero el estudio sugiere que también está determinado por la acción del Programa y el estilo de intervención que, en esta área de actividad, el propio Programa implementó.

Es innegable que desde el punto de vista social de un modelo de promoción social con enfoque local ha habido un trabajo importante y serio con las comunidades locales, que tiene logros evidentes en la generación de vínculos positivos con buena parte de los individuos y actores micro-locales importantes. Pero en algunos casos ha asumido un perfil que tiene puntos de contacto con un programa de asistencia técnica y/o extensión, en una orientación que si bien puede haber sido requerida por los propios actores locales y hasta puede haber sido considerada necesaria como instancia de legitimación del Programa en el medio, es discutible como orientación general. Adicionalmente, el enfoque micro-social lleva a abarcar una cantidad de áreas geográficas e iniciativas que probablemente resulta difícil de manejar con eficacia y eficiencia de manera simultánea.

Esa misma situación es la que probablemente explica que se haya avanzado poco en el nivel de organización, que suele ser una consecuencia de la **articulación** de intereses entre actores. Este hecho se constata en lo que hoy aparece como una distancia todavía importante respecto a la capacidad del Programa de plantear los temas ambientales -y especialmente aquellos vinculados con el desarrollo sustentable, que son potencialmente los más conflictivos- con los actores locales más importantes -partidos, arroceros-. Actores que son, precisamente, aquellos capaces de otorgar apoyos fuertes y/o ejercer vetos sobre buena parte de las iniciativas de fondo.

Obviamente, el alcance de este estudio no permite considerar esto como un juicio definitivo. Y en medida alguna puede pretenderse que, en el contexto que describiéramos antes, un Programa con relativamente poco tiempo de acción pueda cambiar estilos de vida que tienen raíces relativamente profundas y que no han variado en muchos años. Pero todo sugiere que sería importante el avance hacia una etapa en la que las acciones comprendidas en el área del Objetivo 7 se enfoquen de manera más "estructural".

Adicionalmente, sería necesario interrogarse sobre la efectiva interdisciplinariedad del Programa. Si las impresiones recibidas sobre las dificultades de comunicación y coordinación entre miembros del equipo técnico son correctas, esto seguramente también atenta contra el logro efectivo de los objetivos del área que analizamos.

5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.

En el marco de las limitaciones señaladas en el punto 1 de este informe respecto a los alcances y límites de la metodología utilizada, puede realizarse un resumen de los principales resultados y la identificación de algunas sugerencias las que, obviamente, deberán ser consideradas por los responsables del Programa a la luz de consideraciones técnicas, estratégicas y políticas que exceden en mucho los elementos que este informe puede aportar.

El Programa PROBIDES está inserto en un contexto social caracterizado por sus dificultades históricas para generar organizaciones sociales con capacidad movilizadora fuerte y global a nivel departamental. En este marco, el desempeño que ha tenido le ha permitido aumentar de manera importante los niveles de conocimiento e información sobre temas ambientales a nivel local e incrementar en buena medida el interés por participar en actividades vinculadas con el tema. Estos logros se constatan en la existencia de una buena red de contactos personales, la disposición de un conjunto de "prototipos de proyectos" a desarrollar a nivel local y la legitimación del Programa como tal.

Sin embargo, el Programa ha tenido menos éxito en las dimensiones de involucramiento y, especialmente, organización de los actores locales en torno a los temas ambientales y la formulación y cristalización de un proyecto de desarrollo sustentable para la zona de los humedales.

Esta situación debería ser considerada para enfocar las próximas etapas del Programa.

La primera sugerencia general es que el mismo necesita de un mayor nivel de articulación entre las actividades y los resultados previstos y, probablemente, de una etapa de selección previa que determine los énfasis futuros. En principio, sin abandonar radicalmente sus rutinas habituales de trabajo, el Programa debería plantearse la posibilidad de sistematizar la experiencia de estos años para tomar algunas decisiones estratégicas que parecen necesarias para continuar en el futuro. Las decisiones estratégicas suponen decisiones técnicas pero **también** decisiones políticas, y ambas deberían servir para guiar con más claridad el trabajo en el área.

Probablemente, esto suponga que PROBIDES debería realizar un inventario de iniciativas identificadas y/o implementadas en estos años en el área de desarrollo sustentable, evaluar sus resultados y la posibilidad y el costo-beneficio esperado de seguir trabajando en cada una de ellas y seleccionar algunas en las cuales concentrar el trabajo. Un dato clave en este sentido, es evaluar seriamente la posibilidad de que esas iniciativas y líneas de acción puedan ser manejadas en el futuro por otras organizaciones que no sean PROBIDES -idealmente, organizaciones locales.

En ese sentido, sabiendo que el desarrollo de un cierto "tejido social" que involucre a organizaciones locales lleva un largo tiempo y no se genera espontáneamente, parece razonable que PROBIDES estimule la creación de mecanismos de coordinación y de oportunidades de gestión sobre algunos proyectos a organizaciones locales: **articulación** para ser la palabra clave. Eso probablemente suponga un cambio en el énfasis que hasta ahora han tenido ciertas tareas de promoción, reorientándolas con un enfoque más generalista y menos particularista. El trabajo de

base sumamente valioso que el Programa ha desarrollado puede dar frutos en el mediano y largo plazo, lo que seguramente requiere de más acciones generales para lograr algunas metas de corto plazo.

La etapa de coordinación entre organizaciones -para lo cual el mecanismo de una "red" o "mesa" departamental puede ser una alternativa a explotar- debiera ser manejada de manera muy cuidadosa, fundamentalmente en el tipo de organizaciones que convoca y las modalidades de participación que busca para cada una. En la práctica, no debe olvidarse que en la medida que varias de esas organizaciones ambientalistas representan a relativamente poca gente, hay que evitar a toda costa generar un grupo de ambientalistas "fundamentalistas" que seguramente no expresan el sentir general y que pueden enterrar definitivamente muchos proyectos.

Aún suponiendo que esta estrategia puede articular a actores sociales con más poder y potencialmente más capacidad movilizadora, PROBIDES debiera ser consciente que este camino tampoco es rápido, y probablemente enfrente problemas por las contradicciones de intereses que pueden generarse en determinados momentos.

Para ello, también puede ser útil que el Programa evalúe la posibilidad de tener un "campo de juego" más político, donde puede hacer jugar su peso formal (a través de la autoridad y el prestigio que se supone representan instituciones como la Universidad, la Intendencia, el Ministerio, las Naciones Unidas) para lograr la implementación de ciertas iniciativas o evitar vetos hacia otras. En este sentido, también debería evaluarse el rol que pueden jugar figuras personales "emblemáticas" que, en una sociedad como la rochense, probablemente pueden jugar un rol orientador que llevará tiempo que desarrollen las propias organizaciones locales.

Finalmente, todo sugiere que el Programa puede realizar algunas acciones hacia adentro que aumenten la probabilidad de lograr impactos. Una primera tiene que ver con la sistematización de información y análisis sobre la población directamente involucrada con las actuales y/o futuras transformaciones en las áreas claves, actividad que sólo parece haber cumplido en el caso de los pescadores, pero que debería abarcar a todos los núcleos residentes en las áreas protegidas y los principales grupos residentes en las áreas de amortiguación. Esto permitirá evaluar más cabalmente los efectos probables de alguna acción programada, e incluso puede colaborar en el establecimiento de prioridades claras para la acción. Adicionalmente, si la impresión es que la comunicación entre los diferentes sectores del programa no es óptima, y que el equipo es más "multidisciplinario" que "interdisciplinario", el Programa debiera plantearse la posibilidad de trabajar fuertemente intentando borrar las fronteras entre los grupos de técnicos y fomentar la sinergia seguramente posible que permite un equipo técnico y una estructura de trabajo como la que dispone.

ANEXO 1

CUADRO 1: EVOLUCIÓN ESTIMADA DE LA POBLACIÓN
DEL DEPARTAMENTO DE ROCHA.

Año	Población
1985	66601
1986	67240
1987	67886
1988	68538
1989	69196
1990	69860
1991	70530
1992	71208
1993	71891
1994	72581
1995	73278

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo de Población, 1985.

CUADRO 2: HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.
PORCENTAJES Y NÚMEROS ÍNDICE, SEGÚN DEPARTAMENTO.

	%	Índices
Total	27,6	
Interior	34,5	
Rivera	46,2	167
Artigas	44,2	160
Cerro Largo	43,7	158
Tacuarembó	42,0	152
Salto	38,7	140
Treinta y Tres	37,2	135
Durazno	36,7	133
Rocha	35,3	128
San José	35,1	127
Paysandú	34,4	125
Río Negro	34,1	124
Canelones	31,5	114
Soriano	31,5	114
Lavalleja	30,9	112
Florida	30,7	111
Flores	28,5	103
Maldonado	27,0	98
Colonia	25,2	91
Montevideo	9,0	69

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

CUADRO 3: NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN URBANA.

	País urbano	Mdeo.	Int. urbano	Rocha
Sin instrucción	2,8	1,7	3,9	5,2
Primaria	42,6	36,4	49,0	50,9
Secundaria 1º ciclo	22,1	24,6	19,5	20,4
Secundaria 2º ciclo	10,8	11,1	10,5	8,3
Técnica, Magisterio	13,0	12,4	13,6	12,4
Universidad	8,2	13,1	3,1	2,7
Otros	0,5	0,6	0,3	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CUADRO 4: COBERTURA MÉDICA DE LA POBLACIÓN URBANA.

	País urbano	Mdeo.	Int. urbano	Rocha
No tiene	6,5	5,2	7,7	14,6
IAMC* afiliación individual	36,4	48,7	24,3	15,3
IAMC DISSE	16,1	19,1	13,1	12,7
IAMC otros convenios	0,6	0,7	0,5	0,6
MSP	28,1	14,6	41,5	44,3
Otros públicos	9,7	9,1	10,4	8,5
Otros privados	2,6	2,7	2,5	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

*Instituciones de Asistencia Médica Colectivizada.

CUADRO 5: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD EN LA POBLACIÓN URBANA.

	País urbano	Mdeo.	Int. Urbano	Rocha
Activos	44,8	48,0	41,6	44,4
Inactivos	34,2	33,4	35,0	33,1
Menores	21,0	18,6	23,4	22,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CUADRO 6: CATEGORÍA DE OCUPACIÓN ENTRE LOS OCUPADOS URBANOS.

	País urbano	Mdeo	Int. urbano	Rocha
Asalariado privado	53,2	56,0	50,1	43,6
Asalariado público	19,5	18,0	21,3	19,1
Patrón	4,3	4,9	3,5	2,4
Cuenta propia c/inversión	6,8	6,1	7,6	11,9
Cuenta propia s/inversión	13,9	12,8	15,1	19,1
Trab. no remunerado	2,0	1,8	2,2	3,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CUADRO 7: TOTAL DE HORAS TRABAJADAS A LA SEMANA, ENTRE LOS OCUPADOS URBANOS.

	País urbano	Mdeo	Int. Urbano	Rocha
Hasta 9 horas semanales	7,5	8,0	7,0	9,4
10 a 19 horas semanales	3,6	3,3	4,0	7,0
20 a 29 horas semanales	7,6	7,2	8,2	8,0
30 horas semanales	6,9	7,6	6,2	5,3
31 a 39 horas semanales	6,7	7,1	6,1	8,2
40 horas semanales	12,9	15,3	10,2	7,5
41 a 47 horas semanales	7,8	7,4	8,2	7,0
48 horas semanales	18,6	16,3	21,3	15,0
49 a 59 horas semanales	8,1	8,5	7,6	11,9
60 o más horas semanales	20,2	19,3	21,2	20,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CUADRO 8: COMPOSICIÓN DE LA MANO DE OBRA OCUPADA URBANA,
POR GRUPOS DE EDAD.

	País urbano	Mdeo.	Int. urbano	Rocha
14 a 19	6,8	5,6	8,1	6,8
20 a 29	22,1	22,9	21,2	20,6
30 a 39	24,6	24,9	24,2	19,4
40 a 49	21,5	20,3	22,7	22,3
50 a 59	16,5	16,7	16,3	20,3
60 y más	8,6	9,5	7,6	10,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CUADRO 9: TASA DE DESEMPLEO Y SU COMPOSICIÓN,
EN POBLACIONES URBANAS.

	País urbano	Mdeo	Int. urbano	Rocha
Total	8,3	8,4	8,1	8,1
Desocupado propiamente dicho	5,7	5,7	5,8	5,2
Seguro de paro	0,2	0,2	0,2	0,5
Busca trabajo por 1ª vez	2,4	2,5	2,3	0,9

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CUADRO 10: CONTRIBUCIÓN A LA TASA DE DESEMPLEO,
SEGÚN SEXO, EDAD Y ROL FAMILIAR.

	País urbano	Mdeo.	Int. urbano	Rocha
SEXO				
Hombres	3,7	3,4	4,0	2,9
Mujeres	4,6	5,0	4,2	3,6
EDAD				
Hasta 24 años	4,9	4,8	5,0	4,3
25 y más años	3,5	3,7	3,2	2,3
ROL FAMILIAR				
Jefe	1,0	1,0	1,0	1,4
Otro	7,3	7,4	7,2	5,2

Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CUADRO 11: TRAMO DE INGRESO (NO INCLUYE EL VALOR DE LA VIVIENDA).

	País urbano	Mdeo	Int. urbano	Rocha
0 a 1000	15,6	8,8	22,8	30,5
1001 a 2000	28,3	22,1	34,8	32,6
2001 a 3000	20,1	20,8	19,2	16,7
3001 a 5000	20,9	25,6	16,2	14,5
5001 a 7500	9,0	13,1	4,7	4,0
7501 y más	6,0	9,6	2,1	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
MEDIA	3024,3	3743,5	2254,3	2045,0

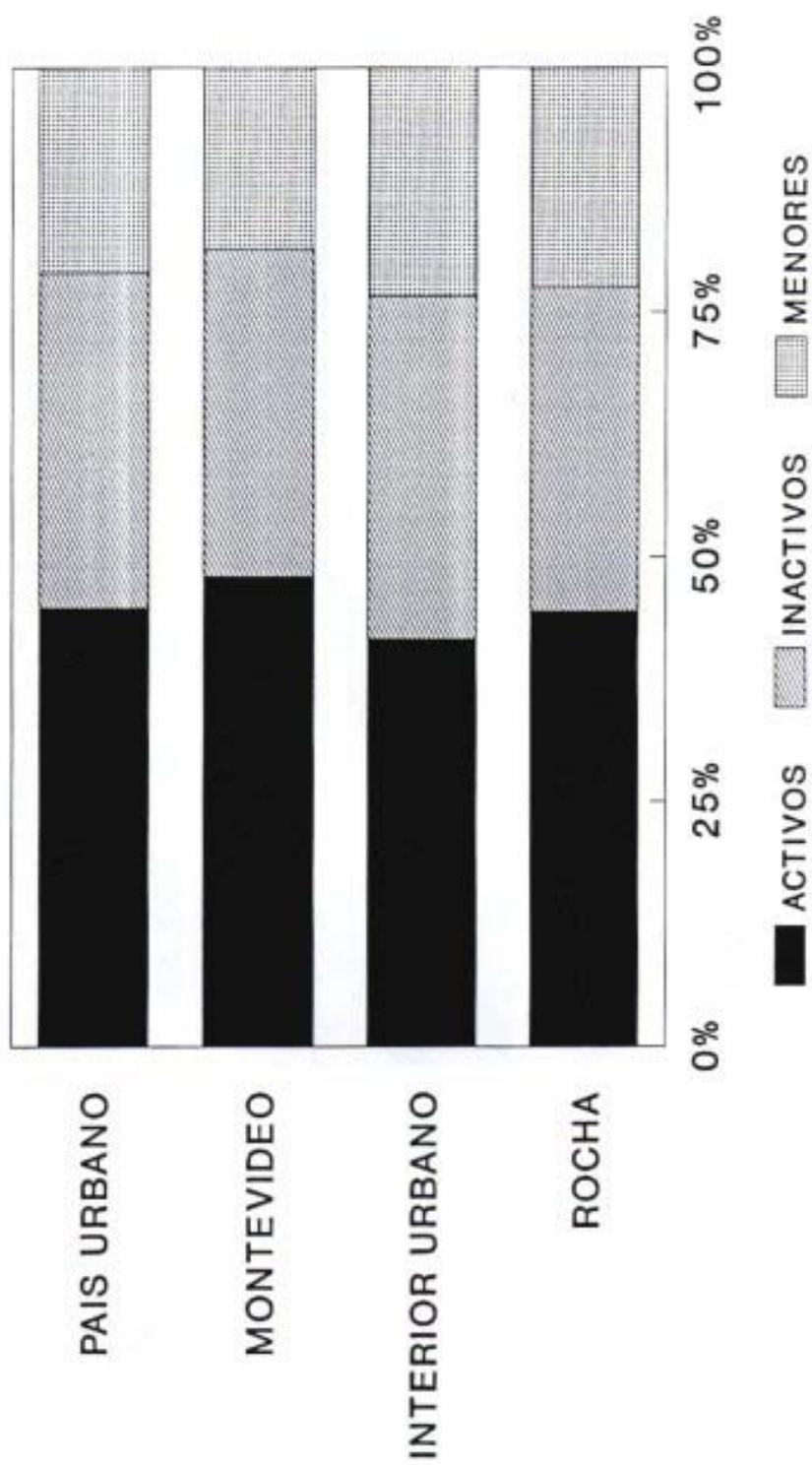
CUADRO 12: PROPORCIÓN DEL INGRESO, SEGÚN FUENTE DE INGRESOS,
ENTRE LA POBLACIÓN URBANA.

	País urbano	Mdeo.	Int. urbano	Rocha
Empleados privados	35,2	37,4	31,5	27,1
Empleados públicos	14,5	13,0	17,3	16,8
Cuenta propia	14,3	13,6	15,4	21,1
Patrón	8,7	9,5	7,4	6,3
Jubilados y pensionistas	20,6	19,5	22,6	22,7
Renta	3,2	3,4	2,8	2,6
Transferencias	3,2	3,4	2,9	3,4
Otros	0,2	0,3	0,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

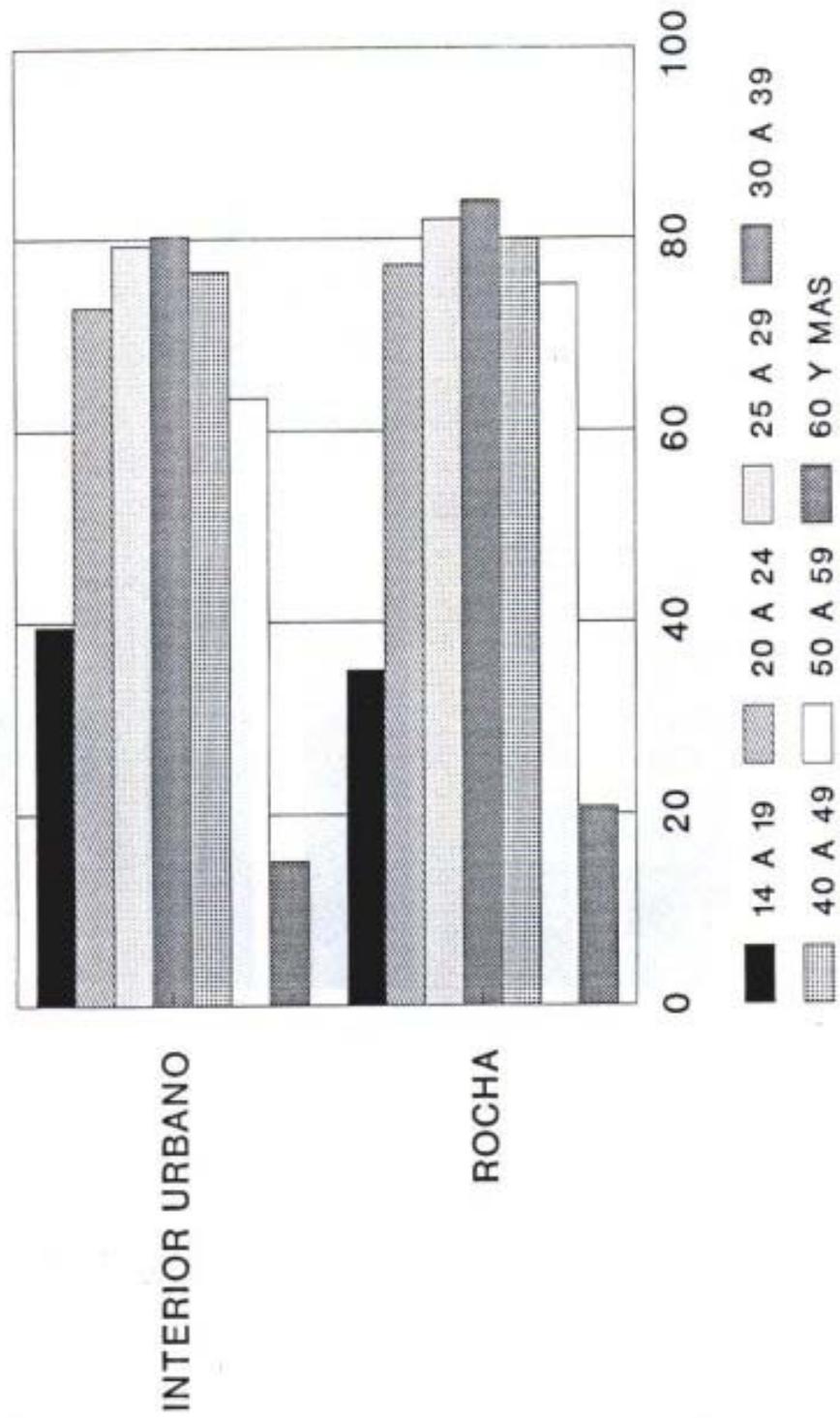
Fuente: Encuesta de Hogares - INE.

CONDICION DE ACTIVIDAD

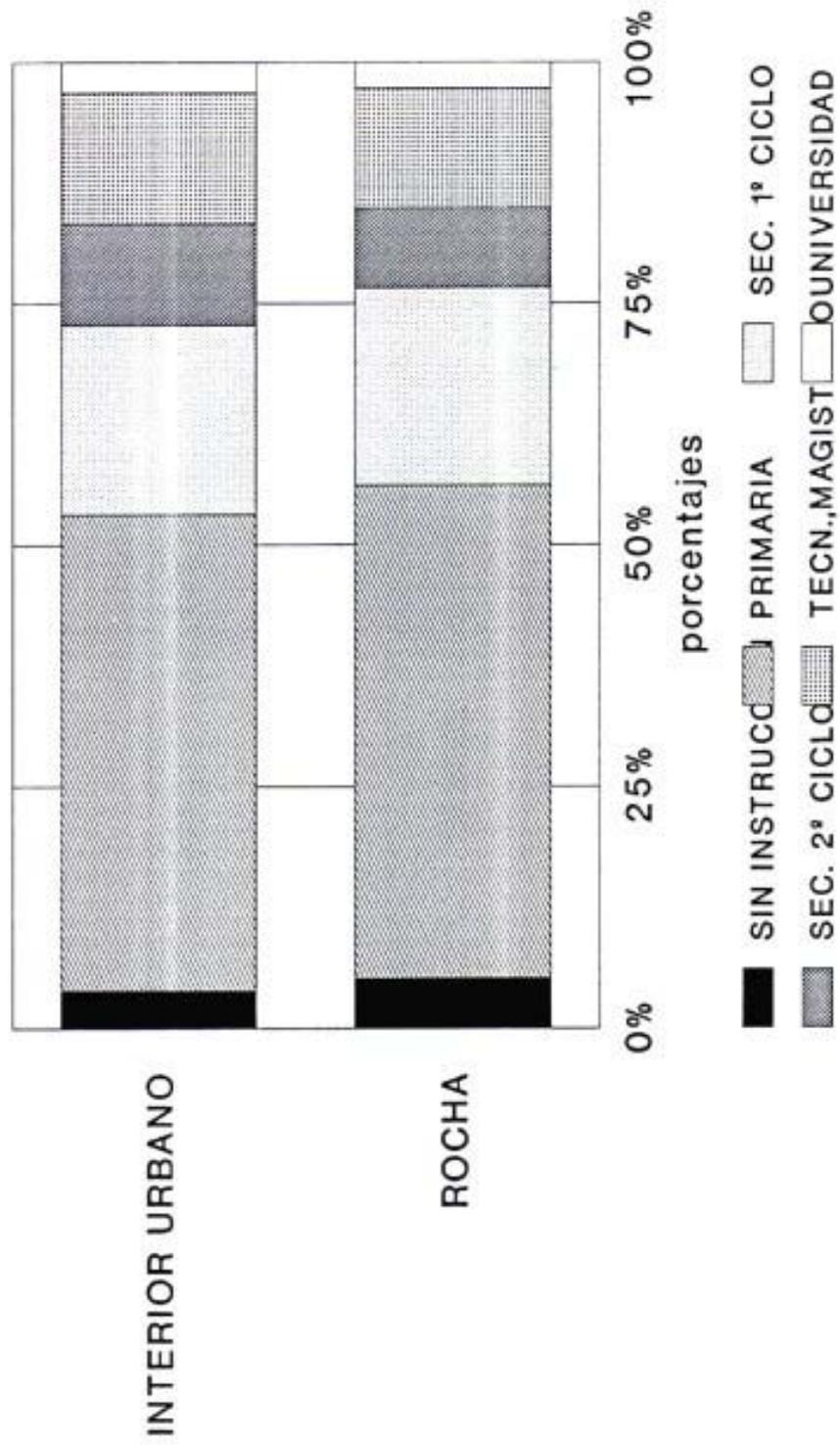
COMPARACION ROCHA-OTROS



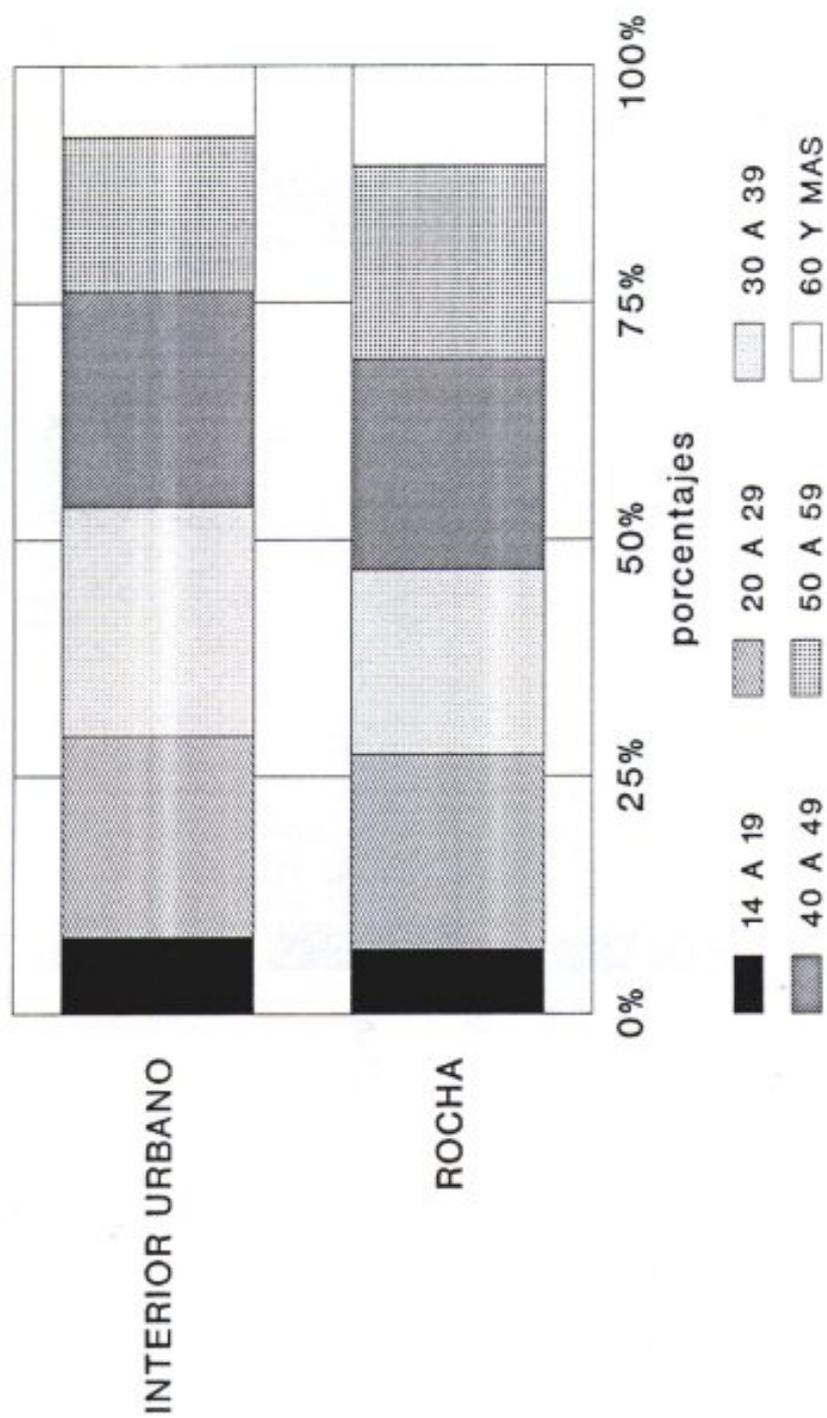
TASA ESPECIFICA DE ACTIVIDAD POR EDAD COMPARACION ROCHA-INTERIOR URBANO



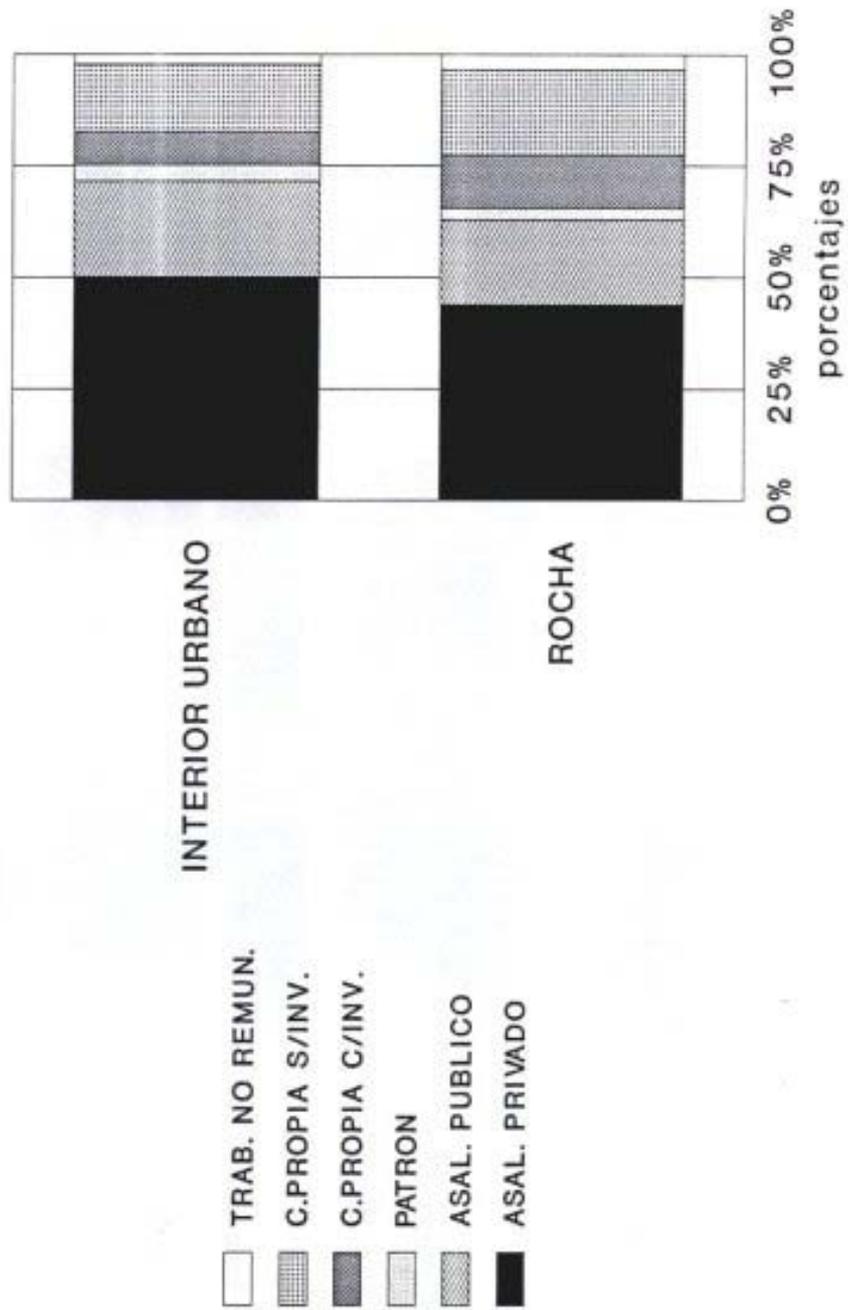
POBLACION DE 14 Y MAS AÑOS POR NIVEL DE INSTRUCCION



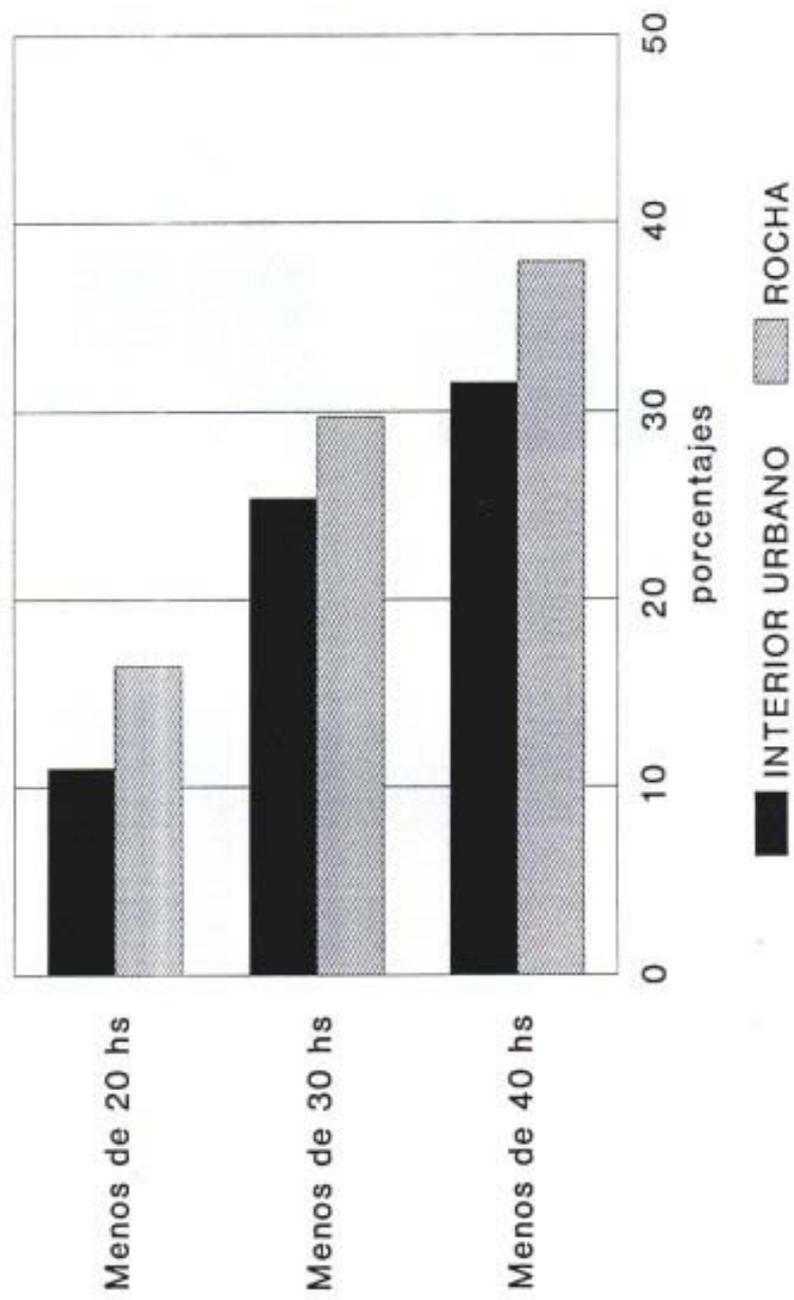
POBLACION OCUPADA POR EDADES COMPARACION ROCHA-INTERIOR URBANO



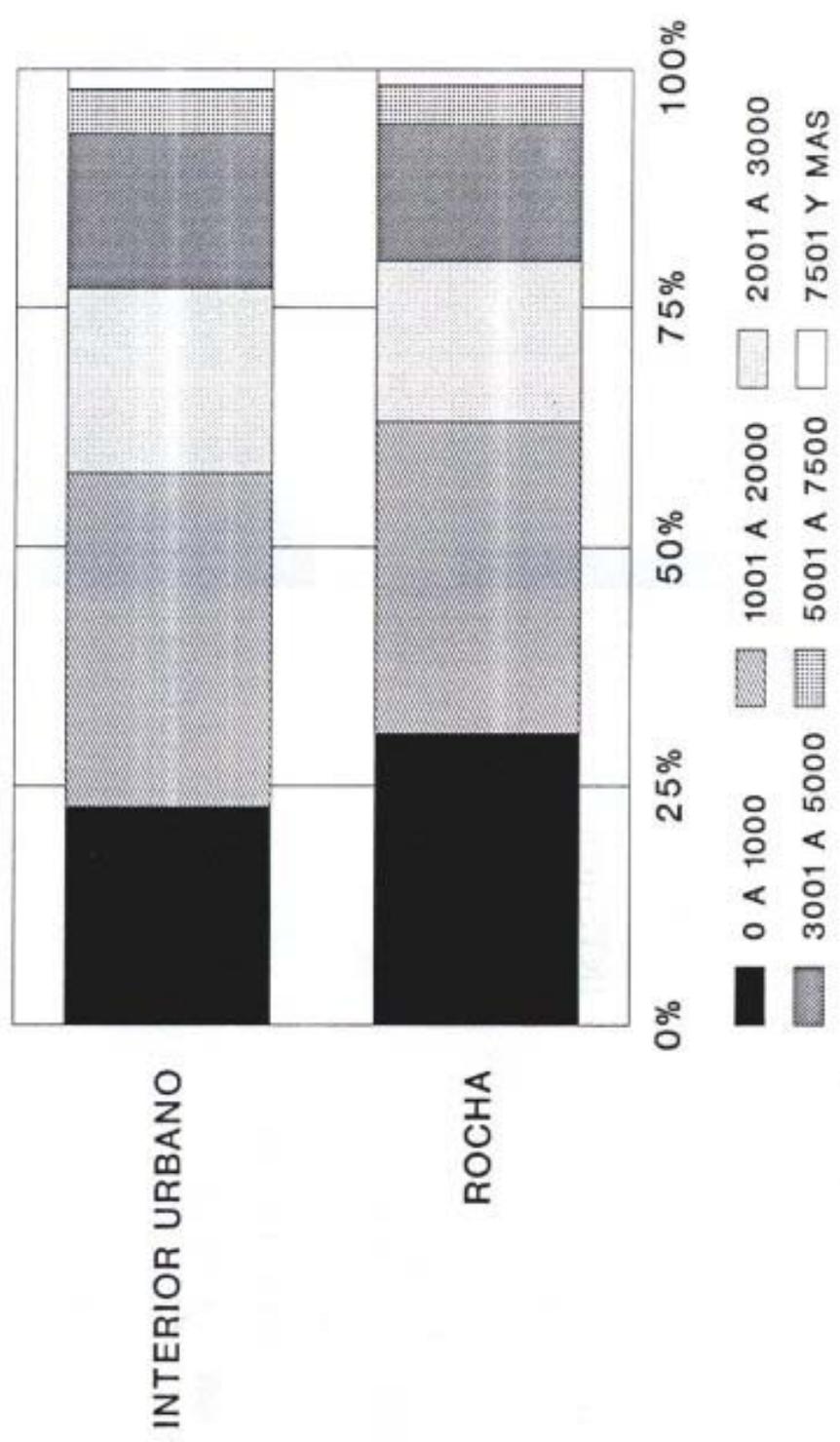
POBLACION POR CATEGORIA DE OCUPACION COMPARACION ROCHA-INTERIOR URBANO



HORAS DE TRABAJO SEMANALES (HASTA 39) COMPARACION ROCHA-INTERIOR URBANO



TRAMO DE INGRESO DE LOS HOGARES COMPARACION ROCHA-INTERIOR URBANO



COBERTURA DE SALUD COMPARACION ROCHA-INTERIOR URBANO

