

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

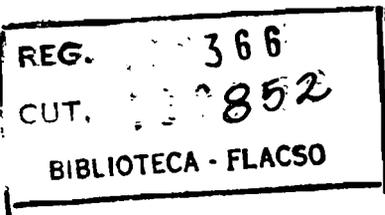
ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE

CARLOS BRIONES

INTRODUCCIÓN

Es evidente que la restricción fiscal —entendida como insuficiencia de recursos presupuestarios para atender las crecientes demandas sociales— impone una disyuntiva básica para el diseño de los objetivos estratégicos de la política social: concentrar los recursos y acciones del Estado en aliviar la situación de pobreza de los hogares o bien diseñar la política social en torno del objetivo de reducirla en forma permanente.

Esta opción básica se traduce en alternativas concretas de asignación de recursos. Si se prefiere el objetivo de aliviar la pobreza, los recursos se asignarán fundamentalmente a compensar los déficits de consumo presente de los hogares pobres o satisfacer alguna de sus múltiples carencias. En cambio, si se opta por la reducción de la pobreza, los recursos se asignarán a la inversión social, es decir a intervenciones destinadas a aumentar el capital humano y físico de los pobres.

Ciertamente, tal disyuntiva no debe plantearse en términos absolutos, pues el tipo de pobreza existente en el país hace necesario diseñar la política social de forma que la asignación de recursos y acciones refleje un énfasis en la inversión social sin descuidar las medidas de compensación de las necesidades básicas de los grupos más pobres.

Para la definición de las políticas de combate a la pobreza, es necesario considerar que ésta constituye una forma de exclusión que tiende a auto-reproducirse al generar una dinámica que limita la integración económica y social de la mayoría de los individuos que son afectados por dicha condición.

La «inversión social» busca incidir sobre los factores que limitan la aptitud de los hogares pobres para satisfacer adecuadamente —con sus propios recursos— la mayoría de sus necesidades básicas. Así, las políticas con énfasis «inversión social» se concentran en el objetivo de incrementar la capacidad

de generación de ingresos de los pobres, tratando de modificar (aumentar) su dotación de recursos presentes y futuros.

Uno de los principales problemas que enfrenta la reconversión de la política de gasto social a política de «inversión social», viene dado por el insuficiente conocimiento de los factores que inciden en la reproducción de la pobreza.

Para superar este problema es necesario, en primer lugar, abandonar la concepción estática y simple que piensa a la pobreza como una «situación de insuficiencia de ingresos» y adoptar un enfoque que la comprenda como una situación de carencias acumulativas que configuran una dinámica de exclusión social donde dicha situación se retroalimenta sincrónica y diacrónicamente, a menos que existan factores externos que rompan el proceso.

En este sentido, la pobreza persistente, debe de entenderse como un estado en que la condición de insuficiencia de ingresos, de inadecuación de los medios de consumo a las necesidades y la carencia de factores productivos de los hogares, no sólo se reproduce linealmente en el tiempo de los hogares, sino que también es transmitida generacionalmente, asignando una altísima probabilidad al hecho de que los individuos más jóvenes de esos hogares también serán pobres.

En segundo lugar, es necesario asumir una explicación «multicausal» de la pobreza de los hogares, que permita entender que al origen de la misma pueden concurrir hechos y procesos vinculados a la marginalidad geográfico-urbana; precariedad del patrimonio familiar; mal diseño de las políticas económicas y sociales; e incluso el mismo proceso de crecimiento económico.

Para pasar del enfoque estático (situación) al dinámico (causas), existe el marco conceptual de Amartya Sen,¹ que establece que la pobreza de las personas y hogares (incapacidad de satisfacer necesidades básicas) debe ser enfocada como una RELACIÓN entre las «capacidades» o recursos de los hogares e individuos² y las «disponibilidades» sociales de bienes de consumo.

Para Sen, estas «capacidades» equivalen a los derechos de propiedad e intercambio sobre diferentes canastas de bienes, según los recursos y derechos poseídos por los hogares o las personas. Partiendo del análisis de Sen, puede decirse que la condición de pobreza —presente y futura— estaría íntimamente vinculada a:

1 Para un análisis más detallado de estos conceptos ver «Pobreza y Titularidades» de A. Sen en «América Latina: El Reto de la Pobreza» de L. A. Beccaria, J. Bolvinik, J. C. Feres, O. Fresneda, A. León y A. Sen.; PNUD, Bogotá, 1992.

2 En el trabajo de Sen citado anteriormente se habla de relaciones de titularidad o derechos de propiedad y usufructo. Nosotros preferimos denominarlas «capacidades» para hacer referencia a las oportunidades o aptitudes de los hogares para satisfacer autónomamente sus necesidades.

- El paquete de propiedad de los hogares:
 - Cantidad y calidad de la fuerza de trabajo.
 - Cantidad y calidad de activos productivos.
 - Cantidad y calidad del patrimonio de bienes durables de consumo.
 - Cantidad y calidad de servicios sociales básicos a los que tiene derecho y acceso.
 - Capacidad de interacción social derivada de la red de relaciones sociales.
 - Capacidad de interacción pública.

- El Entorno Económico-Social Global que define las posibilidades y restricciones de transformación de los recursos de los hogares y especifica la RELACIÓN de intercambio que enfrentan los hogares:
 - Capacidad de las estructuras productivas locales de generar empleos.
 - Disponibilidad y acceso aceptable a los insumos productivos que puedan valorar la propiedad de activos laborales y no laborales.
 - Existencia de mercados que posibiliten y faciliten la venta de los activos no laborales.
 - El valor de mercado de los bienes de consumo.
 - El diseño y cobertura de ejecución de la política social.

- Las características institucionales de las estructuras productivas:
 - Tipo de segmentación de los mercados laborales.
 - Densidad educativa de las estructuras ocupacionales.
 - Regulaciones económicas existentes.

En este sentido podemos decir que tres de los elementos fundamentales para la persistencia de la pobreza serían: i) las características básicas del entorno vital de los hogares pobres, ii) el tipo de inserción laboral y iii) la capacidad de formación intergeneracional de recursos humanos.

Si entendemos la pobreza no sólo como una situación de carencias, sino también como un proceso de «exclusión y descalificación» social, podemos entender que un entorno vital hostil a la integración social se convierte en una de las principales causas de reproducción temporal de la pobreza de los individuos.

Un entorno es hostil cuando los hogares no cuentan con acceso fácil a los servicios sociales, presentan oportunidades laborales muy reducidas y no existen facilidades de apoyo productivo para las actividades productivas de los pobres.

La poca diversificación de la estructura productiva se traduce en mercados locales de trabajo poco dinámicos, y si además hay exceso de pobla-

ción activa, la limitada oferta de empleo se constituye en un mecanismo de descalificación indirecta que obliga a optar por ocupaciones poco calificadas de bajas productividades y consecuentemente de bajos salarios. Por otra parte, la condición de pobreza presente y en gran medida la persistencia de la misma, es determinada fundamentalmente por las características ocupacionales de la fuerza de trabajo de los hogares. Entre estas características asume una importancia fundamental la «calidad» de la inserción laboral. Tal calidad es a su vez determinada por el nivel de capital humano de los individuos y por la calidad de los puestos de trabajo a que estos logran acceder y en este sentido se convierten en determinantes «cuasiestructurales» en la medida de que en el corto plazo no se puede influir fácilmente sobre ellos.

Esta característica tiene dos consecuencias:

- Primero, a corto plazo los hogares sólo pueden influir sobre sus niveles de ingreso a través de una mayor movilización de su fuerza de trabajo.
- Segundo, como es el tipo de inserción laboral el factor que mayor peso tiene sobre los niveles de ingresos de estos hogares, los pobres enfrentarán serias restricciones para superar la condición de pobreza por sus «propios y exclusivos» medios.

A corto plazo, el problema es el de cómo ampliar las oportunidades laborales para permitir una mayor movilización de la fuerza de trabajo secundaria. A mediano y largo plazo la cuestión es la de mejorar la calidad de la inserción laboral de los miembros más jóvenes.

Finalmente, la condición de pobreza futura de los miembros más jóvenes de los hogares esta íntimamente ligada al esfuerzo y capacidad de formación de los recursos humanos de las familias.

Esta capacidad de formación de capital humano, no es independiente de la condición de pobreza presente (y de las características ocupacionales de adultos de los hogares, que condicionan «arbitrajes» en la asignación del tiempo de los menores) que se convierte en un factor influyente sobre las actitudes educativas.

En este trabajo se presenta un resumen de una investigación realizada para el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador durante el año de 1994. La investigación trataba de establecer las principales características de los hogares en pobreza persistente a partir de una muestra entre hogares que habían sido encontrados pobres y extremadamente pobres en la Encuesta de Hogares de 1991/1992. Los hogares fueron seleccionados con una metodología similar a la utilizada en la encuesta de hogares de propósitos múltiples, con la diferencia de que

al utilizar una base de datos preexistente el universo se restringió a los pobres según los ingresos reportados en la encuesta de 1991/1992.³

Debemos señalar que los resultados de dicha investigación no han sido presentados anteriormente y en tal sentido, a pesar del tiempo transcurrido aún mantienen alguna novedad. La información que se brinda a continuación presenta los principales resultados sobre dos de los elementos señalados anteriormente: el entorno vital de los hogares y su capacidad de formación de capital humano. Los datos están referidos a los hogares rurales que habiendo sido encontrados pobres a principios de 1992, continuaban en la misma situación a finales de 1993, cuando se realiza el trabajo de campo para determinar la persistencia de la pobreza en los hogares seleccionados.

EL ENTORNO VITAL DE LOS HOGARES RURALES POBRES

Anteriormente hemos señalado que la pobreza se vuelve una forma de exclusión que tiende a retroalimentarse en el tiempo al generar una dinámica que limita la integración económica y social de los individuos. En tanto fenómeno o proceso de exclusión, la pobreza debe de ser considerada un fenómeno de segundo grado resultante de la interacción de procesos más elementales de «descalificación» económico-sociales.⁴

El concepto de descalificación implica un proceso externo a la persona que lo sufre; por ejemplo, el empobrecimiento por ausencia de ingresos de un desempleado en una crisis económica es externo a su voluntad e incluso al capital humano poseído; igualmente es externa la pobreza derivada de la no integración social resultante de situaciones de racismo o de «apartheid».

Entre los procesos de descalificación más importantes se encuentran la reproducción de las formas tradicionales de pobreza en las regiones desfavorecidas y la «calidad» del hábitat, ya que muchos otros procesos de descalificación indirecta parecen asociarse cuando los entornos vitales de los hogares son «hostiles» a la integración social.

3 Para esto se contó con el apoyo del equipo técnico de la Dirección de Información del Ministerio de Planificación. Alrededor de un 85% de los hogares entrevistados continuaban en condición de pobreza en el momento de realizar la nueva encuesta. Los datos y las consideraciones sobre la persistencia de la pobreza están referidas únicamente a este subconjunto de hogares que reprodujo temporalmente su condición de pobreza.

4 La pobreza es proceso básico de descalificación que genera «de hecho» exclusión social; sin embargo, el concepto de exclusión social es más amplio ya que por ejemplo hay procesos de descalificación que partiendo de situaciones de no pobreza pueden llevar a situaciones de exclusión; la negación de derechos sociales o de un estándar laboral mínimo, a la larga, pueden terminar en formas absolutas de pobreza.

En general, se puede considerar que el entorno es hostil cuando los ambientes de los hogares están desprovistos de acceso fácil a los servicios sociales básicos de salud, educación, capacitación; cuando presentan limitadas oportunidades laborales —estructuras productivas poco dinámicas o poco diversificadas—; cuando los ambientes son insalubres y proclives a riesgos epidemiológicos o ecológicos y cuando no presentan facilidades de apoyo productivos para las actividades económicas de los pobres. En el cuadro 1, puede apreciarse la capacidad de acceso a los servicios básicos de los hogares rurales entrevistados.

En primer lugar, se observa que estos hogares presentan una cierta marginalidad geográfica en lo que respecta a comunicaciones modernas y facilidad de movilización territorial. En general, menos del 10% de los hogares tiene acceso a comunicación telefónica y a un servicio ágil de correos; por otra parte alrededor de un 75% de los hogares no dispone de un servicio de transporte fácilmente accesible, al no contar con un punto de buses en su comunidad de residencia. En relación con el servicio de energía eléctrica, se observa que es deficiente ya que entre la mitad y las dos terceras partes de los hogares declararon que su comunidad no poseía dicho servicio.

Con respecto a los servicios vinculados a los riesgos epidemiológicos que pueden afectar a un grupo poblacional determinado, observamos que hay unas claras deficiencias en materia de infraestructura sanitaria, pues menos de la tercera parte de los hogares contaban con establecimientos de salud en su comunidad y del total que no tenían este servicio en su comunidad, el

Cuadro 1
ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS
EN ENTORNO VITAL. HOGARES RURALES
—(Porcentajes)—

Servicios	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia de Escuela en Comunidad	81.9	86.4
Existencia de Establecimientos de Salud en Comunidad	23.6	31.5
Oficina de Antel	6.0	8.6
Teléfono Público	9.3	13.0
Oficina de Correo	3.3	4.3
Red de Agua por Cañería	26.9	30.9
Servicio Energía Eléctrica	53.8	63.6
Servicio de Transporte	20.3	28.4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Especial MIPLAN y a la investigación realizada.

42.4% debía de viajar más de 4 km. hacia el centro más cercano. Igualmente, se presenta un significativo déficit en el acceso a los servicios de agua potable (principal problema comunitario declarado) que puede influir no solamente sobre el riesgo de adquisición de enfermedades contagiosas, sino que también puede convertirse en una restricción —para algunos de los miembros del hogar— en la asignación de tiempo para otras actividades no vinculadas a la tarea doméstica de obtención del agua.

La dotación de servicios educativos parece ser relativamente aceptable, ya que más de un 80% de los hogares declararon que su comunidad estaba equipada de escuela.⁵ Sin embargo, es preciso destacar que el 64.9% de los entrevistados declararon que el mayor nivel o grado de la escuela era hasta el segundo ciclo (y casi 1 de cada 5 señaló que el nivel era de primer ciclo).⁶ Este hecho evidencia que la oportunidad educativa es desigual no sólo por los niveles de ingreso de las familias, sino que también es influido por los espacios de residencia de las mismas; para el área urbana, los hogares que respondieron esta encuesta —y que declararon que había escuela en su comunidad— se agruparon en niveles de tercer ciclo y bachillerato (58.1% y 33.1% respectivamente), de los hogares rurales sólo 2.0 % manifestaron que el nivel de su escuela alcanzaba el bachillerato.

La «hostilidad» del entorno vital o su capacidad de generar procesos de descalificación por ausencia de oportunidades de movilidad laboral, queda de manifiesto cuando se aprecian los datos del cuadro 2. La fuerza de trabajo

Cuadro 2
ENTORNO ECONÓMICO-PRODUCTIVO
HOGARES RURALES
—(Porcentajes)—

	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia Fábricas Industriales	10.4	15.4
Existencia Empresas Construcción	6.6	7.4
Existencia Almacenes Productos Eléctricos	23.1	34.0
Existencia Almacenes Productos del Hogar	27.1	35.2
Existencia Talleres de Reparación Mecánica	32.4	41.3
Existencia Talleres de Reparación Eléctrica	31.9	40.1

Fuente: Investigación realizada.

5 Decimos relativamente aceptables, porque se desconoce la razón alumno/profesor, el número de secciones, la dotación de materiales didácticos por aula o por alumnos, etc..

6 El principal ciclo son los primeros tres grados de escolaridad; el segundo ciclo va de cuarto a sexto grado; y el tercer ciclo son los últimos tres años de educación básica.

de estos hogares, enfrenta dificultades reales para ingresar a lo que conocemos como segmentos modernos del mercado de trabajo —representados en este caso por las fábricas y las constructoras—, ya que para 9 de cada 10 hogares no existía en su espacio residencial ampliado (radio 10 kms.), una verdadera implantación empresarial y mucho menos una infraestructura industrial y de servicios diversos. Los datos del cuadro 2 son además coincidentes con los resultados de la encuesta de comunidades realizada por MIPLAN en 1992, está señalaba, que sobre las 1704 pequeñas comunidades investigadas (en su casi totalidad caseríos rurales), el 99% no tenía fábricas de procesamiento de productos, ni mueblerías, ni zapaterías; únicamente un 25% tenía sastrerías y un 35% talleres de confección de ropa de mujer. Prácticamente estas pequeñas comunidades que habitan los hogares rurales en pobreza persistente, tienen las condiciones para obligarlos a reproducir sus «formas tradicionales de pobreza».

En el cuadro 3, vemos que prácticamente estos hogares no tienen facilidades para adquirir en forma satisfactoria —a bajo costo en tiempo y dinero— formación profesional o educación vocacional, ya que al ser cantones sus espacios residenciales, puede esperarse que esta limitación no pueda subsanarse cómodamente por desplazamiento a la comunidad vecina.

Sin embargo, debe de resaltarse que estas comunidades rurales han avanzado bastante en la creación de las bases organizativas para vincularse a los procesos institucionales de «mejora del tejido económico-social comunitario». Igualmente debe de señalarse que las acciones de política social —gubernamental y no gubernamental— han mejorado la atención hacia estas comunidades, que tradicionalmente han estado marginadas por su poco peso político.

Cuadro 3
ACCESO A POLÍTICAS Y ACCIONES DE DESARROLLO
EN COMUNIDADES DE HOGARES RURALES

—(Porcentajes)—

Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia de Centros de Capacitación Vocacional	6.6	7.4
Existencia de Organización Comunitaria de Desarrollo	21.4	26.5
Existencia de Programas de Asistencia de Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales	16.6	23.1

Fuente: Investigación realizada.

Por otra parte, de acuerdo a los datos del cuadro 4 se observa una clara marginalidad en servicios de apoyo productivo.

Los espacios económicos de los hogares rurales en pobreza persistente, carecen de infraestructura institucional que facilite el crédito o la asistencia técnica para sus actividades económicas.

En general, sólo 1 de cada 100 hogares entrevistados declaró existencia de agencias bancarias o de instituciones de asistencia técnica y solamente 10 de cada 100 manifestó que su comunidad era beneficiaria de extensionismo agrícola. Evidentemente, la ausencia de infraestructura productiva de apoyo, limita las oportunidades de incorporación de las innovaciones tecnológicas, las posibilidades de transformación de las unidades y de las estructuras productivas, la competitividad de las actividades económicas emprendidas por la fuerza de trabajo de estos hogares y la capacidad de transformación productiva de los entornos, para convertirse en zonas de desarrollo.

En resumen la influencia del entorno («ambiente doméstico primario») en los procesos de reproducción de la pobreza de los hogares, es claramente negativo en el área rural. Los graves déficits en servicios sociales y de apoyo productivo que presenta el área rural, prácticamente hacen que el entorno sea verdaderamente generador de procesos de descalificación social y limite las oportunidades laborales de la fuerza de trabajo. Esto

Cuadro 4
ACCESO A SERVICIOS DE APOYO PRODUCTIVO
EN ENTORNO VITAL HOGARES RURALES
-(Porcentajes)-

	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia en Comunidad de:		
Agencia BFA	1.6	2.5
Caja de Crédito Rural	1.1	1.2
Agencia Bancaria	1.1	1.2
Banco Comunal	1.1	0.6
Agencia de Extensión Agrícola MAG	1.6	0.0
Inst. de Asistencia Técnica	1.1	1.2
La Comunidad es visitada por:		
Extensionista Agrícola MAG	11.7	11.2
Extensionista de ONG's	0.5	0.6
Otros Extensionistas *	0.5	2.5

* Distribuidoras de insumos agrícolas.

Fuente: Investigación realizada.

hace que el combate a la pobreza rural deba vincularse con políticas sectoriales de desarrollo rural y además, evidencia que las políticas sociales no pueden tener éxito si no están integradas con una política económica de desarrollo regional.⁷

DEMANDA PRIVADA DE EDUCACIÓN Y ACTITUDES EDUCATIVAS EN LOS HOGARES RURALES POBRES

Como se señaló anteriormente, habitar en una región o espacio tradicionalmente desfavorecido —en términos de acceso a servicios básicos, de oportunidades laborales, etc.— contribuye a reforzar los procesos de descalificación que pueden afectar la capacidad de integración económica y social de los individuos que allí habitan. De la misma manera, se ha mostrado en la sección precedente, que tomando diversos indicadores las zonas rurales se presentan como entornos con mayor capacidad de generar procesos de descalificación.

La capacidad de formación de recursos humanos en los hogares, no es la excepción a la regla, ya que como señala Reimers, en el trabajo anteriormente citado, « los resultados de las desigualdades de oportunidad educativa tienen una expresión patética en los distintos niveles de escolaridad alcanzados en zonas urbanas y rurales.... [para mayores de 15 años la media urbana es de 7 grados aprobados y la media rural es de 2.8 grados] esta brecha [rural/urbana] expresa que los salvadoreños que viven en zonas urbanas y rurales han tenido un acceso diferencial a los códigos mínimos culturales que se adquieren en la escuela, tienen un dominio muy distinto del lenguaje y de las habilidades básicas, han tenido oportunidades muy distintas de aprender valores y conocimientos.... estas diferencias expresan un país dividido....».⁸

La baja capacidad de formación de recursos humanos en los hogares rurales, puede apreciarse en los diferentes cuadros que a continuación se presentan.

7 Esto no significa que debe volverse a las políticas voluntaristas de planificación regional desde y a través del Estado; sino más bien, que deben de buscarse mecanismos desde el mercado y la sociedad civil para promover desarrollos regionales, por el hecho de que el crecimiento económico no es necesariamente armónico en términos regionales.

8 Reimers, F.; «La formación de Recursos Humanos en El Salvador. Desafíos y Oportunidades» en «Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador». Harvard Institute for International Development con la colaboración de la Fundación Empresarial para el desarrollo educativo y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Enero 1994. p. 22. Los paréntesis son nuestros.

En el cuadro hay tres elementos a destacar: el primero de ellos es, la elevadísima proporción de niños pobres que ingresan tardíamente al sistema escolar; el segundo, la masiva deserción escolar de los jóvenes aún antes de alcanzar los niveles mínimos de la educación básica y el tercero, el alto nivel de analfabetismo existente entre los mayores de 15 años.

De acuerdo con los resultados, prácticamente la mitad de los niños pobres con edades de 7 a 9 años, no sabe leer ni escribir y no asiste a la escuela. Esta situación más que reflejar un problema de total inasistencia a la escuela por parte de los jóvenes rurales, nos señala el verdadero problema de la desigualdad de oportunidades educativas de las áreas rurales: ingreso tardío —sobre todo entre los pobres— y abandono prematuro del sistema de formación escolar.⁹

A pesar de que los datos del cuadro muestran una sensible disminución del analfabetismo absoluto de las nuevas generaciones de los hogares en pobreza persistente, a medida que aumenta la edad de la población el problema del analfabetismo no deja de ser grave entre los pobres rurales.¹⁰

A medida que se va subiendo en la edad de los grupos étnicos (cuadro 5), se observa que el analfabetismo disminuye (como consecuencia del ingreso al sistema escolar) pero comienza a aumentar la deserción o expulsión del sistema escolar.

Para estos grupos de hogares pobres, el punto de inflexión se da bastante temprano, alrededor de los 13 y los 15 años, ya que prácticamente uno de cada tres de los miembros de este grupo se encontraban fuera del sistema escolar, para edades superiores prácticamente se tiene fuera del sistema a los tres cuartos de la población respectiva de estos hogares.

Existe un retraso en el ingreso al sistema educativo que lo podemos observar claramente si concentramos nuestra atención en los grupos mayores de 10 años (cuadro 6). En primer lugar, tenemos que aproximadamente un 15% del grupo étnico de 10 a 14, no tiene ningún grado aprobado fundamentalmente porque nunca han ingresado al sistema escolar,¹¹ sin embargo, entre los que han asistido alguna vez o se encuentran efectivamente asistiendo, tenemos que

9 Los cálculos efectuados en el trabajo sobre la educación básica y parvularia, muestran que el porcentaje de asistencia a la escuela (78%) de los niños urbanos de 8 años de edad, pertenecientes al 20% más pobre de la población, sólo era alcanzado por los niños rurales del mismo grupo de ingresos (primer quintil) a la edad de 10 años y si se mantenía el mismo grupo de edad, sólo era alcanzado por los niños rurales pertenecientes a los hogares cuyos ingresos los ubicarían arriba del 60% de los hogares (cuarto quintil). Ver Dewees et. al.; op. cit. anexo 3.

10 Sobre este punto es necesario señalar que según estudios recientes, el porcentaje nacional de los jóvenes entre 15 y 19 años que no saben leer es de 13% y en los otros países latinoamericanos, sólo Guatemala y Haití tienen unas tasas mayores de analfabetismo para este grupo de edad. Ver Reimers, F.; op.cit. p.10.

11 Para el grupo en pobreza extrema persistente el 15.9% de los menores entre 10 y 14 años no sabían leer y para el grupo en pobreza relativa persistente el porcentaje alcanza al 16.7%.

Cuadro 5
CONDICIÓN DE ALFABETISMO Y ASISTENCIA A
LA ESCUELA DE HIJOS CON EDADES DE 7 A 23 AÑOS
—(Porcentajes)—

Edad	Pobreza Extrema			Pobreza Relativa		
	Total	No lee	No asiste	Total	No lee	No asiste
7-9	100.0	42.8		100.0	41.5	1.1
10-12	100.0	15.9	6.2	100.0	16.2	5.4
13-15	100.0	17.8	18.8	100.0	16.7	30.8
16-18	100.0	15.1	52.1	100.0	14.8	49.4
19-23	100.0	26.7	64.0	100.0	21.0	67.9

Fuente: Investigación realizada.

Cuadro 6
GRADO APROBADO POR GRUPO DE EDADES Y TIPO DE HOGAR
—(Porcentajes)—

Tipo de hogar y grupo de edad	Total	Ninguno	1-3	4-5	7-9	10-12	13 y más
Pobreza Extrema							
7-9		56.6	42.1	1.3			
10-14		19.8	37.1	34.1	9.0		
15-19		19.7	17.1	24.8	31.6	6.9	
Pobreza Relativa							
7-9		53.4	41.7				
10-14		16.2	43.6	33.3	6.8		
15-19		20.3	18.7	26.8	26.0	8.1	

Fuente: Investigación realizada.

la mayor parte no se encuentran en el ciclo correspondiente a su edad; incluso se tendría que, prácticamente la mitad de estos alumnos tiene un retraso de tres grados. Idealmente a los 19 años se debería de haber finalizado el bachillerato, no obstante en el cuadro anterior se aprecia que entre los jóvenes pobres de 15 a 19 años, del área rural, menos de 1 sobre 10 se encuentra en el ciclo terminal de la educación escolar y que incluso los dos tercios de ellos no han alcanzado a finalizar la primaria básica (primer y segundo ciclo).

El nivel escolar deseado entre los hogares pobres del área rural es muy bajo, de acuerdo a las respuestas proporcionadas para los estudiantes entre 7 y 14 años —para los cuales respondían el padre, la madre o el responsable de los menores— la meta deseada (para un 60%) era la educación primaria.

A pesar de que es evidente que las áreas rurales poseen una muy baja oferta de servicios educativos y que si se pudiera hacer ingresar y retener a la población en edad de estudiar, la capacidad del sub-sistema de educación rural se revelaría rápidamente incapaz de absorberla; la insuficiente oferta no parece ser la principal causa de la desigualdad de formación de recursos humanos existente entre los hogares urbanos y rurales.

El cuadro 7 reúne las respuestas de los miembros que no saben leer o que abandonaron la escuela durante 1993 y entre los motivos dominantes encontramos la falta de dinero para asumir los costos directos de la educación (entre un 20 y 25% de las respuestas) y los costos de oportunidad de la permanencia en la escuela (trabajo, alrededor de 25%). La coincidencia de los mismos factores socioeconómicos —con los hogares pobres del área urbana—indicarían que, para los grupos con ingresos muy bajos, son las restricciones en el ingreso familiar, más que la insuficiente oferta educativa, las que se constituyen en las principales barreras para la formación de capital humano. Aunque los hogares rurales tienden a otorgarle un menor valor a la educación, como veremos más adelante, es evidente que si las restricciones presupuestarias de los mismos fuesen menos intensas, posiblemente retrasarían un poco más la salida de los hijos del sistema escolar. Para los pobres el tiempo asignado a la educación parece tener un elevado costo de oportunidad. El «entorno vital», al revelar los precios de la mano de obra y las deman-

Cuadro 7
MOTIVOS DE NO ASISTENCIA O DE ABANDONO DE LA ESCUELA
ENTRE LOS JÓVENES RURALES DE HOGARES POBRES
 —(Porcentajes)—

Motivo	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Trabajo	26.6	24.8
Ayudar a las tareas domésticas	10.5	11.2
Casamiento/acompañamiento	2.8	3.2
Enfermedad	3.9	2.4
Por no tener dinero	22.6	24.4
Tenía suficientes estudios	0.4	0.8
No valía la pena seguir estudiando	4.4	2.4
Repitió muchos grados	1.3	3.0
Insuficiente oferta educativa	11.6	10.4
Otros no especificados	14.5	17.4
Total	100.0	100.0

Fuente: Investigación realizada.

das de calificaciones, contribuye a reducir la edad de abandono del sistema al influir en las percepciones que los individuos se forman acerca del nivel educativo que es considerado como satisfactorio para comenzar, lo más pronto posible, a aportar al ingreso familiar.

Cuando se reduce el grupo únicamente a los hijos entre 10 y 18 años que no trabajan y que están en plena edad escolar y se investiga el uso del tiempo de los que no asisten a la escuela, se observan dos cosas: en primer lugar, las tareas domésticas asumen una importancia significativa y la no realización de ninguna actividad en particular ocupa el segundo lugar de importancia.

El primer aspecto, estaría revelando que las tareas domésticas sí tienen un importante costo de oportunidad en los hogares pobres; sobre todo en estos hogares para los cuales las tareas de transformación de los bienes en consumo efectivo —tareas propias de la reproducción doméstica— son mucho más fatigantes por la ausencia de ciertos servicios básicos como la electricidad, las fuentes cercanas de agua potable, etc. Este aspecto, que aparece reflejado en el cuadro 8 se vuelve fundamental para las niñas; una vez fuera del sistema escolar el peso de un ambiente marcadamente tradicional, va a imponer los roles domésticos a las mujeres y las va a alejar permanentemente de la escuela.

El segundo aspecto, puede estar vinculado en el área rural a la estacionalidad de los empleos o bien al hecho de que algunos menores no son considerados como aptos —por su edad— para ciertas tareas y se incorporan al trabajo eventualmente; por lo que se encuentran más bien en una situación de «espera» para ingresar a una estructura productiva que no demanda mayores calificaciones y por lo tanto eleva más la percepción de los costos directos asociados a la educación.

Cuadro 8
USO DEL TIEMPO DE LOS HIJOS* QUE NO
ASISTEN A LA ESCUELA POR TIPO DE HOGAR
—(Porcentajes)—

Actividad predominante	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Tareas domésticas	49.4	63.6
Aprendiendo oficio	3.9	
Busca trabajo		
Ninguna	41.6	28.6
Otros**	5.1	7.8

* Jóvenes de 10 a 18 años que no trabajan.

** Por edad o por enfermedad mental.

Fuente: Investigación realizada.

El menor valor otorgado por los hogares rurales a la educación puede observarse claramente en el cuadro anterior. En la mitad de los casos, han sido los padres quienes han tomado directamente la decisión de sacar a sus hijos de la escuela (cuadro 9). Ciertamente, este hecho no es una cuestión de «preferencias»; no se prefiere ser analfabeto, o tener menos educación y por tanto menos oportunidades laborales. La situación es a la inversa, la decisión por menos educación es condicionada por factores de índole socio-económica: bajos niveles de ingreso disponible para afrontar los costos directos de la continuación en la escuela¹² y por tener expectativas bajas sobre el rendimiento esperado de la mayor educación en el «entorno vital» de los hogares rurales.¹³

El peso de los ingresos sacrificados, por la permanencia de los jóvenes en la escuela, adquiere mayor importancia cuando las expectativas de beneficios esperados de la educación son bastante bajos.

En general, las familias no calculan las tasas de rendimiento de la inversión en educación de los hijos, sin embargo, así como tienen información sobre los costos privados, también tienen claras percepciones sobre los beneficios privados que pueden esperar por la mayor educación. Estas últimas percepciones son derivadas de la información global que obtienen en su «entorno vital» y por eso este último influye sobre la demanda privada de educación.

Cuadro 9
TOMA DE DECISIÓN PARA ABANDONO DE LA ESCUELA EN
MAYORES DE 9 HASTA 18 AÑOS QUE NO ASISTEN A AL ESCUELA
—(Porcentajes)—

Quien decidió	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Decisión propia	48.6	52.6
Padres/familiares	51.4	47.4
Falta de cupo en escuela		
Servicio Militar		
Prescripción Médica		

Fuente: Investigación realizada.

- 12 A este respecto es importante resaltar un resultado de la encuesta pasada por el IUDOP a maestros de primer y cuarto grado, en el marco del DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR, que señaló que «al preguntar si algunos niños dejaron de asistir a clases por no tener zapatos o uniformes respondieron que sí para el primer grado únicamente un 3%, pero para el cuarto grado la respuesta positiva se elevó hasta un 77%. Ver Dewees et. al. p.25.
- 13 Se debe recordar que entre los hijos mayores de 10 años de estos hogares, el interés por la capacitación laboral estaba asociada a tener mejores oportunidades en la migración campocidad.

Las ideas sobre el rendimiento de la educación —que se forman los individuos o los hogares en tanto unidades de decisión— suelen estar fuertemente afectadas por el conocimiento de los niveles salariales predominantes en su hábitat y en su entorno social.

Ahora bien, las expectativas salariales están influenciadas por los salarios iniciales con que se comienza a trabajar en aquellos sectores que demandan mano de obra calificada (este salario estaría determinando el piso de las expectativas de ingreso esperado durante el ciclo de vida productivo) y por la probabilidad de emplearse en dichos sectores.

Los costos indirectos o los ingresos sacrificados se miden por el promedio de ingresos de los trabajadores que tienen los niveles inmediatos de educación más bajos. De esta manera, si los diferenciales de ingresos atribuidos a la educación no son significativos o hay una alta probabilidad de desempleo (o de subempleo invisible por no lograr acceder a puestos de trabajo con características acordes a la formación adquirida), la demanda privada por educación será más débil.¹⁴

El módulo de educación de la encuesta realizada, contenía una interrogante para los adultos responsables del hogar —jefes o amas de casa— que estaba referida a la percepción de la necesidad de asistir a la escuela para lograr trabajo en el entorno vital o en la economía local en que estaban insertados los encuestados. Las respuestas a esta pregunta señalan que el 17.4% de los pobres urbanos y el 43.1% de los pobres rurales, no consideran necesario asistir a la escuela para obtener un trabajo dentro de lo que hemos denominado su «entorno vital». Los resultados sobre el nivel necesario, entre los que si consideraron indispensable la formación escolar para obtener empleo, se reproducen en el cuadro 10 (que establece una comparación entre hogares urbanos y rurales).

Podemos asumir que la percepción de los individuos acerca de la necesidad de un mayor nivel educativo —para conseguir empleo— está asociada a mayores expectativas sobre el rendimiento de la educación. En este sentido los resultados presentados tienen dos aspectos que merecen destacarse:

En general los hogares rurales en pobreza persistente, consideran que no es necesario un alto nivel educativo para conseguir trabajo. Este hecho, podría estar vinculado a su historia/origen sociolaboral y también a sus niveles de percepción de movilidad social a través de la educación. En alguna medida, la respuesta a la interrogante ¿hasta qué grado es necesario haber asistido a la escuela? representa una proyección de los individuos de su inserción laboral presente (o futura) en las estructuras ocupacionales de la economía local. Sin embargo también podría estar expresando una aspiración,

14 Sobre el tema de la influencia de los costos indirectos y de los beneficios privados esperados se puede consultar a Psacharopoulos, G. y Woodhall, M. «Educación para el Desarrollo», Banco Mundial, 1987.

Cuadro 10
HOGARES*: ÍNDICE DE ESCOLARIDAD Y RESPUESTAS A NIVEL
EDUCATIVO QUE SE NECESITA PARA TRABAJAR EN ENTORNO VITAL
—(Porcentajes)—

	URBANOS		RURALES	
	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Hasta que grado necesita	100.0	100.0	100.0	100.0
1 - 3	1.0	2.8	6.6	1.5
4 - 6	14.6	10.3	36.8	46.3
7 - 9	50.0	46.7	44.7	43.3
10 - 12	33.3	36.4	11.8	9.0
13 y más	1.0	3.7		

* Únicamente hogares que creen que es necesario asistir a la escuela para obtener trabajo en su «Entorno Vital».

Fuente: Investigación realizada.

es decir, el máximo nivel que podrían adquirir los jóvenes del hogar para obtener mejores empleos que sus progenitores.

La influencia de las oportunidades laborales —existentes en el «entorno vital»— se aprecia en las diferencias encontradas entre los pobres rurales y los pobres urbanos. En general, para los pobres rurales el mayor número de respuestas se agrupa alrededor de ninguna educación, y en el caso de los que consideran necesaria alguna formación escolar, alrededor de la primaria incompleta o de la primaria básica. En cambio para los pobres urbanos las respuestas se agrupan en torno a los niveles de educación media y bachillerato.

Si consideramos las diferencias en el tipo de empleo predominante entre la población rural y la urbana, y lo asociamos con las respuestas obtenidas acerca de la relación nivel educativo/empleo, podríamos interpretar las respuestas obtenidas en la línea de que los pobres rurales tienen menores expectativas de aumentar ingresos por grado escolar adicional, que los pobres urbanos que se encuentran en mercados laborales más diversificados.

REFLEXIONES FINALES

En toda estrategia de combate a la pobreza existen dos grandes elementos: los de tipo macroeconómico y los de carácter sectorial o microeconómico-sociales.

Entre los primeros destaca como el más importante el mantenimiento de un clima de estabilidad económica que garantice no sólo que la canasta básica será accesible para los pobres, sino también que existirá un clima favorable para la inversión —nacional o extranjera— y por tanto, para la creación de empleos. Sin embargo, este no es el único elemento de carácter macroeconómico, de la misma manera también deben de considerarse algunos de los siguientes elementos concretos:¹⁵

- Asignar recursos suficientes a los sectores sociales.
- Garantizar la distribución regional equitativa de los recursos disponibles y asignar recursos suficientes a las regiones atrasadas y distantes es igualmente importante, elaborar estrategias de desarrollo apropiadas para esas regiones, a fin de que los recursos disponibles se utilicen para promover el desarrollo regional y no sólo para prestar servicios de asistencia social mientras se perpetúan las causas del subdesarrollo.
- Prever recursos suficientes para gastos de explotación y mantenimiento a fin de que la infraestructura social no se deteriore.

Mantener una adecuada política macroeconómica y de asignación del gasto público es fundamental para combatir la pobreza, sin embargo, hay hogares cuya situación de pobreza actual difícilmente puede ser afectada por el crecimiento económico, debido a que se encuentran desprovistos de capital físico y de capital humano al grado que no pueden aprovechar de ninguna manera las oportunidades que brinda un mercado en crecimiento.

A su vez, así como la pobreza presente está íntimamente vinculada a la inserción laboral, la pobreza futura está asociada a la educación en la medida de que es ésta la que provee de las calificaciones necesarias para mejorar la inserción en unos mercados laborales que elevan el nivel mínimo de calificación demandado como consecuencia de los procesos de globalización de la economía.

En este sentido, se hace evidente de que no basta una política macroeconómica correcta para combatir las diferentes formas de pobreza y que los elementos sectoriales y los programas específicos de la política social tienen un rol fundamental para promover el desarrollo humano a través del alivio de la pobreza.

Por otra parte, dados los bajos niveles de capital humano y físico de los ocupados de los hogares pobres, éstos no pueden influir por si solos en mejorar la calidad de su inserción laboral y por tanto, no pueden influir sobre su capacidad de generación de ingresos.

15 Ver Bamberger, M. «La Gestión del Gasto Público y su contribución al logro de los objetivos del desarrollo y a la prestación de servicios a los pobres». División de recursos humanos, Instituto de desarrollo económico, Banco Mundial, p. 9.

Ahora bien, la baja calificación de la mano de obra es un resultado acumulativo que resulta de las limitaciones que enfrentan los pobres para formar adecuadamente sus recursos humanos. Anteriormente hemos podido distinguir que hay diversos factores que intervienen limitando la demanda privada de educación de estos hogares, pero también hemos apreciado que los de mayor importancia son de índole socioeconómica, al grado que se puede decir que son factores «cuasiestructurales» que determinan que el que nace pobre continúe siendo pobre a lo largo de su vida.

Entre las principales causas del temprano abandono de la escuela entre los pobres, se han encontrado: el mayor peso de los costos directos de la educación por los precarios ingresos de las familias; el hecho de que frente a una situación de muy bajos ingresos familiares los menores tomen conciencia rápidamente de la necesidad de contribuir a solventar su propio consumo; las menores expectativas del rendimiento de la educación adicional y el bajo clima educativo de las familias, reflejado en la baja escolaridad de los padres.

En el espacio rural, a los elementos anteriores —que se presentan de una manera más aguda— se adicionan: la influencia de un «entorno vital» que no sólo presenta deficiencias en materia de la infraestructura escolar, sino que también tiende a desestimular la demanda privada de educación por las características de sus estructuras productivas y de sus mercados laborales. Estos dos últimos elementos condicionan de tal manera la evaluación costos-beneficios privados de la educación que sólo pueden ser compensados por cambios en las mismas ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS; por profundos cambios en las PREFERENCIAS EDUCATIVAS de las familias o bien por una combinación de los anteriores.

En El Salvador, a pesar de que todavía queda mucho camino por recorrer, se ha tenido un relativo éxito en la estabilización macroeconómica y en el control de la inflación. De esta forma se ha creado un ambiente que puede contribuir a disminuir la intensidad y la magnitud de la pobreza; sin embargo, lo anterior no agota la necesidad de políticas sociales más específicas que ataquen las causales del fenómeno o bien que estén diseñadas para dotar de oportunidades a los grupos sociales más desfavorecidos o en mayor situación de riesgo de que su condición de exclusión persista y se reproduzca en el tiempo.

A este nivel, en el país se ha desarrollado un programa sectorial que busca extender la cobertura de la educación parvularia y básica en el área rural y estimular simultáneamente el ingreso temprano, y una mayor permanencia, de los alumnos rurales dentro del sistema escolar.

Este programa de educación comunitaria (EDUCO), ha contribuido de manera significativa a atacar uno de los principales problemas detectados en la formación de recursos humanos en el área rural: el ingreso tardío al sistema escolar, que a juicio de especialistas, es un factor que limita el desarrollo educativo de los niños y además desestimula el futuro interés en la educación

formal. En este plano el hecho de que EDUCO cubra el 47.2% de los niños rurales que asistieron a educación parvularia y además, sea responsable del 70% del incremento de la matrícula rural en este nivel, durante el período 1992 y 1993, se constituyen en indicadores del éxito del programa y de la potencialidad del mismo para contribuir a normalizar la asistencia escolar y adecuar las edades de los alumnos por grado.

Por otra parte, EDUCO contribuye a crear un CLIMA EDUCACIONAL FAVORABLE entre las familias al mejorar el clima educacional de la comunidad. El hecho de que el programa esté fundado en las «Asociaciones Comunales para la Educación» y contemple además «La Escuela de Padres» como mecanismo de capacitación de los padres y catalizador de la participación comunal, constituye un poderoso elemento para elevar el interés por la educación entre las familias de la comunidad. De esta manera, se constituye en un programa antipobreza novedoso: incorpora otros factores de tipo cultural-sociológico y se diseña para un grupo objetivo particular de individuos pobres.

Adicionalmente, EDUCO ataca otro de los problemas que desestiman el clima educacional de las familias rurales: la desvinculación de los maestros con las comunidades rurales. La relación laboral que establecen las «ACEs»¹⁶ con los docentes, tienden a privilegiar la contratación de maestros que viven en la comunidad, muy cerca de ella, o que por voluntad propia deciden ir a trabajar allí. Esto hace que se refuerce el vínculo maestro-comunidad y por tanto, se pueda como mínimo aumentar el tiempo de asistencia del docente al aula y posiblemente, por la relación personal que se va estableciendo entre maestros y padres de familia, se pueda modificar las actitudes o preferencias de estos últimos en materia educativa.

No obstante lo anterior, es evidente —de acuerdo a los datos presentados— que las políticas sociales deben ser diseñadas a partir de nuevas concepciones que tomen en consideración la multicausalidad de factores que influyen en la reproducción de la pobreza, en la heterogeneidad de la misma y en su potencial de impacto para elevar las «capacidades» presentes y futuras de los hogares pobres.

La elaboración de la política social requiere entonces asumir los siguientes desafíos:

- Identificar con claridad los grupos y las regiones más afectadas por la pobreza y simultáneamente identificar las principales características de los diferentes tipos de pobreza para diseñar las formas más adecuadas para enfrentarlas. Aquí se impone la necesidad de que al FOCALIZAR no sólo se desarrolle un gasto temporal de compensación,

16 Las ACEs son las asociaciones comunales para la educación, formadas por gentes de la comunidad y organizadas en Juntas Directivas para administrar los espacios educativos o instalaciones de enseñanza adscritos al programa EDUCO.

- sino que a las «poblaciones objetivos» escogidas se les deberá acompañar con programas simultáneos de desarrollo social y de desarrollo productivo, por un tiempo lo suficientemente largo para romper el círculo generacional de reproducción de la pobreza.
- La necesidad de establecer los enlaces o los encadenamientos entre la política social y la política económica, de manera que queden claramente definidos los efectos positivos o negativos de las mismas sobre la condición de pobreza de los hogares. Esto requiere una mayor coordinación de los Ministerios encargados y sobre todo una reforma en la asignación de los recursos públicos para abandonar los presupuestos inerciales y sin coincidencia clara con los grandes objetivos del Gobierno.
 - La necesidad de establecer una estrategia SINCRÓNICA, que se preocupe por actuar en el presente y en el futuro, que considere las diferentes etapas y necesidades del ciclo vital de la población pobre de cara a maximizar la acción de la política social y consolidar los resultados alcanzados en materia de bienestar.
No se trata de que el GOBIERNO desarrolle una POLÍTICA SOCIAL que implementa acciones simultáneas en materias de programas pero con un impacto descoordinado por el hecho de que las poblaciones beneficiarias son dispersas y participan en unos programas y en otros no; o bien participan solamente de forma temporal en algunos de ellos. La erradicación de la pobreza en los hogares o en las comunidades que la sufren solamente puede ser lograda con programas dotados de continuidad tanto en su diseño como en los beneficiarios.
 - Priorizar la INFORMACIÓN SOCIAL tanto en su aspecto de diagnóstico de los grupos-objetivos, como también en la evaluación de impacto de las acciones ejecutadas sobre sus condiciones de vida. Esta información debería de tener el máximo de circulación entre los organismos encargados del área social con el objeto de mejorar la COORDINACION interinstitucional de la política social. De esta manera se lograría una MÁXIMA vinculación del trabajo de los diferentes entes estatales encargados de la POLÍTICA SOCIAL; la generación de esta información consolidada debería ser responsabilidad del Ministerio encargado por el reglamento interno del PODER EJECUTIVO de asesorar en materia económica y social a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.