

I.P.A.

investigación sobre pobreza en argentina

INDEC

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS



17 AGO. 1988

**Un aporte al concepto
de déficit habitacional**

Horacio Prémoli

La problemática del área educativa

Inés Aguerrondo

Buenos Aires, mayo 1988

Documentos de trabajo

N°5

55/14.5

Ej. 2

I.P.A.

investigación sobre pobreza en argentina

INDEC

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS



17 AGO. 1988

**Un aporte al concepto
de déficit habitacional**

Horacio Prémoli

La problemática del área educativa

Inés Aguerrondo

Buenos Aires, mayo 1988

Documentos de trabajo

N°5

INDICE

PRESENTACION	5
UN APORTE AL CONCEPTO DE DEFICIT HABITACIONAL	7
1.- Déficit de vivienda	9
2.- Nivel del hábitat e indicadores del déficit	12
3.- Componentes del hábitat	13
4.- Indicadores del déficit	20
5.- Política de habitación popular	23
LA PROBLEMATICA DEL AREA EDUCATIVA	25
1.- Introducción	27
2.- La cuota real de educación formal que recibe cada estrato	29
3.- La población adulta: consecuencias de su pasaje por el sistema escolar	38
4.- Marco metodológico	43
ANEXO	47
BIBLIOGRAFIA	51

PRESENTACION

Los documentos de trabajo que el INDEC -A través del Proyecto "Investigación sobre Pobreza en Argentina" (IPA)- viene publicando, abarcan tanto estudios de tipo cuantitativo como cualitativo.

La investigación de tipo cuantitativo, tendiente a diagnosticar y de limitar las condiciones de pobreza urbana, contempla cinco áreas específicas: vivienda, trabajo, salud, educación y adolescentes.

Para cada uno de los cuestionarios que conforman esta encuesta sobre condiciones de vida, se elaboraron previamente diagnósticos sectoriales sobre dichas áreas, que posibilitaron tanto la adecuación de las preguntas a la nueva realidad emergente en el país en los últimos años, como la inclusión de temáticas poco transitadas en las investigaciones sobre este campo.

Así, uno de estos formularios (H), en su primera parte, está destinado a describir las características de la vivienda y el hogar, para cuyo diseño conceptual se realizó uno de los trabajos que aquí presentamos.

Lo mismo corresponde a aquél -destinado a obtener información sobre aspectos relacionados con el nivel educativo alcanzado por el encuestado-, confeccionado luego de haber considerado el otro de los trabajos que aquí constan.

Asimismo, publicaremos oportunamente aquellos otros que fueron utilizados en la realización de las encuestas sobre trabajo, salud y el destinado a un sector en particular como es el de los adolescentes.

Estos trabajos, además de ese fundamental aporte que brindaron, plantean un diagnóstico actualizado sobre cada una de estas áreas, por lo que juzgamos de interés su difusión.

El primero de los trabajos que conforman este documento, realizado por el Ingeniero Horacio Prémoli ("Un aporte al concepto de déficit habi

tacional"), parte de redefinir el concepto de "déficit" y sus indicadores, así como de precisar el de "hábitat", caracterizando por niveles a cada componente de este último según mínimos relativos, absolutos y óptimos.

El trabajo de la Licenciada Inés Aguerrondo ("La problemática del área educativa") además de configurar una muestra de la educación formal que recibe cada estrato social y de las tasas de crecimiento educativo, -en niños y adultos- expone las consecuencias que el pasaje por el sistema escolar genera en esos estratos. Se plantean, finalmente, algunos interrogantes referidos a la manera en que la escuela cumple la función de distribuir conocimiento.

Este trabajo se realizó en el marco del proyecto "Investigación sobre Pobreza en Argentina" desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y dirigido por Alberto Minujín.

UN APORTE AL CONCEPTO DE DEFICIT HABITACIONAL

Horacio Prémoli

1. DEFICIT DE VIVIENDA

Si bien el "problema de la vivienda" ha constituido un tema prioritario para el discurso de los diferentes gobiernos, constitucionales o de facto, que ha tenido el país en el último medio siglo, dicho tema no ha merecido, a nivel oficial, una discusión político-ideológica que permita definir un marco sobre el que asentar una Política Nacional de Vivienda como parte integrante de una política social constitutiva a su vez de un proyecto nacional.

Resulta oportuno entonces realizar un análisis del "Diagnóstico de la situación habitacional", elaborado a fines de 1984 por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental. El mismo expresa, la opinión dominante en dicha Secretaría en los últimos 20 años y fue considerado como punto de partida de un futuro Plan Nacional de Vivienda, constituyendo, por otra parte, la última manifestación en tal sentido, del organismo específico del Gobierno Nacional.

Con relación a lo que es una buena o mala vivienda, en dicho documento, se expresa: "una buena vivienda es aquella que satisface las necesidades de albergue, protección y desarrollo personal del grupo que la habita, en las condiciones medias del desarrollo social, industrial y tecnológico vigente en una sociedad... Todo lo que no alcance esas condiciones medias, operativamente definidas, será considerado deficitario" (el subrayado es de los autores). Estos conceptos definen claramente como deficitaria toda vivienda que se encuentre por debajo de "la media".

Esta definición determinaría que la mitad de las viviendas del país fueran deficitarias, y si tal cosa no surge del citado Diagnóstico se debe a que los indicadores utilizados no responden totalmente a dicho concepto. No obstante ello, las viviendas deficitarias por precariedad son el 28,8% del total, debiéndose agregar a este porcentaje el 4,5% de viviendas faltantes, que corresponden al hacinamiento familiar, con lo que se llega al 33,5% del total. Es decir, el déficit de vivienda, considera

do como lo hace la Secretaría de Vivienda de la Nación llega a un tercio del total del país. (Además el 6,1% de las no deficitarias, tienen más de dos personas por cuarto).

Esta definición tiene graves defectos y por sobre todas las cosas no es "operativa", ya que presenta como única solución la construcción de viviendas terminadas cuyas características se aproximen a "la media", no previniéndose la solución por etapas, al no valorizarse los diferentes componentes de cada vivienda, y por lo tanto los diferentes déficits que componen el habitacional.

Esta concepción ha llevado a que, (salvo algunas experiencias insignificantes en función del tamaño del déficit, como "Viviendas Progresivas", "Plan Techo" y "Erradicación de Ranchos/005"), el sector público, sólo haya ofrecido como solución al problema habitacional la vivienda terminada (tipo FONAVI).

Por otra parte, cada censo demuestra que el déficit definido en esta forma, y en valores absolutos, sigue aumentando. Este aumento es consecuencia de que anualmente se forman 125.000 nuevas familias y vuelven obsoletas 92.000 viviendas, por lo que deberían construirse 217.000 nuevas por año, para mantener el déficit en los mismos valores absolutos. Para eliminar el déficit en 20 años deberían agregarse 102.000 viviendas más, con lo que el total llega a 319.000 viviendas/año.

Durante la década 71/80 se construyeron promedio 155.000 viviendas nuevas por año, de las cuales 36.000 fueron producidas por el sector público (FONAVI, BHN y Banco Provincia de Buenos Aires) y 119.000 por el sector privado. Durante esta década el número de viviendas producidas por el sector público ha subido levemente, lo que no ha compensado el fuerte descenso del sector privado y el promedio anual total para la década, debe estar en torno de 100 a 110.000 viviendas.

Las cifras mencionadas son lo suficientemente explícitas con relación al fracaso de la totalidad de las políticas de vivienda aplicadas en

el país durante los últimos 20 años. Ni aún durante los años 71-75, quinquenio en el cual los asalariados tuvieron el mejor poder de compra, se construyeron suficientes viviendas como para disminuir el déficit absoluto.

Un defecto que se percibe en la definición del déficit que figura en el documento de la Secretaría de Vivienda, es la utilización de las mismas categorías y por lo tanto de los mismos indicadores para la cuantificación de ese déficit, ya sea en el medio rural como en el medio urbano. En realidad, el documento realiza un exhaustivo análisis de la habitación en el área rural, pero sigue manteniendo los mismos indicadores del Censo 1980, con lo que el déficit habitacional nacional para el sector rural asciende al 66,2% de las viviendas, y en algunas regiones como en el N.O.A.* al 89,1%.

*Noroeste argentino.

2. NIVEL DEL HABITAT E INDICADORES DEL DEFICIT

El concepto más utilizado en la actualidad para un análisis científico y operativo del "problema de la vivienda" es el de "hábitat", el que se puede definir como el entorno donde el grupo familiar desarrolla sus actividades, comprensivo no sólo de la vivienda en sí, sino también de la infraestructura que sirve a la misma (por redes o no) como agua potable, electricidad, gas, desagües pluviales y cloacales, pavimento, alumbrado público, recolección de residuos, etc., y como también de los equipamientos como los de salud, educación, recreación, cultura, seguridad, comercio, etc., y además el sistema de transportes y comunicaciones.

Por otra parte el nivel "mínimo" del hábitat, no es un valor absoluto y permanente, sino que varía en cada lugar y en cada momento histórico. En el caso de algunas redes de infraestructura, hace menos de un siglo que dichos servicios se encuentran disponibles, aún para los grupos sociales de mayores ingresos. También los equipamientos y sistemas de transportes y comunicaciones han sufrido tales transformaciones, que su naturaleza e influencia en el hábitat ha variado sustancialmente.

Cada componente del hábitat puede ser definido por mínimos "absolutos" y "relativos", mediante indicadores similares a los utilizados para los términos pobreza absoluta y relativa; teniendo en cuenta el grado de desarrollo social, económico y tecnológico de nuestra sociedad.

Por ejemplo, como mínimo "absoluto", para la infraestructura "pavimento", se considera que debe haber una calle pavimentada a no más de 500 m de cada vivienda urbana, por la cual debe circular una línea de transporte colectivo, y como mínimo "relativo" se considera que debe haber en el frente de cada vivienda algún tipo de pavimento y desagüe pluvial que permita circular vehículos, sin perjuicio del estado del tiempo.

3. COMPONENTES DEL HABITAT

Cada hábitat, involucra una serie de componentes. De ellos, uno o varios, pueden resultar por debajo del mínimo "absoluto" o "relativo". La mejora de dichos componentes redundará en una mejora del nivel del hábitat.

Resulta necesario para la formulación de Programas de Vivienda, definir los mínimos "absolutos" y "relativos" de los principales componentes del hábitat, lo que permitirá a su vez, caracterizar el déficit y la mejora para cada componente, sin olvidar que la forma en que éstos se interrelacionan asume gran importancia en la configuración del nivel del hábitat.

El terreno donde se ubicará la vivienda es el primer componente del hábitat a considerar y, su aptitud para el "uso residencial" (de vivienda), el primer indicador a tener en cuenta.

En tal sentido se considera que las características "mínimas absolutas" (exigibles), por debajo del cual el terreno no sería apto, debe ser: a) que no sea inundable, b) que la primera napa no se encuentre en ciertos momentos a nivel de la superficie y, c) que no tenga pendientes mayores del 25%. Cualquier solución a este tipo de problemas como: relleno de terreno, sistema de bombeo para bajar la napa, y movimientos de tierra y muros de contención para disminuir la pendiente, debido a su alto costo resulta prohibitivo para el uso de "habitación popular" que se requiere dar al terreno.

Asimismo, el terreno, para ser de "uso residencial", debe agregar otras características que se puedan considerar como "mínimo relativas": a) que su capacidad de soportar peso permita la construcción en altura, b) que no existan afloramientos de rocas y, c) que la pendiente no sea mayor al 15%. Cualquiera de estos problemas tiene fácil solución técnica, pero en todos los casos debe considerarse que el valor de dicha solución

recaerá sobre el costo de construcción de la habitación a levantar.

El costo del terreno apto, destinado a habitación popular es una de las variables fundamentales a considerar en un Programa de Vivienda. Dicho valor, dentro del área urbana, no guarda relación con su capacidad productiva, sino con su localización ("apropiación monopolística del lugar"). El valor aumenta según las inversiones públicas o privadas que se realicen en su entorno, aunque el propietario del mismo no haya efectuado ninguna de dichas inversiones. Los valores y las características del mercado de tierras resultan información de conocimiento imprescindible para cualquier acción a desarrollar.

Por otra parte, en las grandes ciudades, existe un porcentaje apreciable de la población que ha construido su vivienda en terrenos aptos, los cuales ocuparon ilegalmente.

Para la formulación de Programas que se aboquen a esta problemática se requiere conocer la situación de dominio de las tierras. Si el terreno es de propiedad pública o privada, y en el caso de que fuera de propiedad pública, si pertenece al Estado nacional, provincial o municipal o a alguna empresa pública, ya que las acciones destinadas a regularizar la situación legal de la ocupación variarán según las características de cada caso.

Es de hacer notar que las familias que se encuentran en dicha situación, si bien reconocen que su ocupación es ilegal, se consideran propietarios de la vivienda levantada allí.

El segundo componente del hábitat a considerar, es la infraestructura de servicios de la cual está dotada la vivienda. En tal sentido se consideran como "mínimos absolutos" la existencia de servicios de agua potable, de energía eléctrica y de disposición de los efluentes cloacales.

Con relación al agua potable, en las ciudades medias y grandes la primera napa está contaminada bacteriológicamente como consecuencia de la existencia de pozos negros, y en algunas circunstancias también lo está

la segunda napa como resultado de filtraciones de la primera, al haberse realizado perforaciones, sin el correspondiente encamisado. Por ello, en las áreas urbanas de media o alta densidad la provisión del servicio de agua potable deberá hacerse a través de red pública o de perforación encamisada que permitan extraer el agua de napas profundas. En este último caso y con mayor razón cuando el agua procede de un pozo que llega a la primera napa, deben realizarse análisis periódicos de potabilidad, especialmente bacteriológicos. La provisión de agua bacteriológicamente potable, extraída de pozo o de perforación de las primeras napas, constituiría el "mínimo absoluto" en este tema, mientras que la provisión a través de red pública o de perforación profunda y encamisada constituiría el "mínimo relativo". El "óptimo" de este servicio se relaciona con la cantidad de agua potable provista, pero este dato es muy difícil de obtener ya que, en el país, no se opera con medidores domiciliarios individuales.

Con relación a la energía eléctrica domiciliaria, es un servicio que en la actualidad se presta a la casi totalidad de la población de las ciudades medias y grandes, y que va acompañado por otro servicio también considerado actualmente como "mínimo absoluto", al definir el déficit de infraestructura: el alumbrado público.

Con relación al sistema sanitario de disposición de los efluentes cloacales, en la actualidad el "mínimo absoluto" está dado por la existencia de una letrina y el "mínimo relativo" por un baño con retrete provisto de descarga de agua. Los efluentes cloacales, en este último caso, deberán tener un tratamiento primario en una cámara séptica y luego pasar a un pozo negro, o a una red de desagües cloacales. El "óptimo" de este servicio requiere una red pública de desagües cloacales con planta de tratamiento de los efluentes, cuya disposición final, será un curso de agua que no debe ser contaminado por los mismos. En la actualidad, el porcentaje de la población urbana servida por red pública de desagües cloacales es muy inferior al porcentaje de la población servida por redes de energía eléctrica y agua potable y sólo una parte de las redes de cloa-

cas existentes poseen la correspondiente planta de tratamiento de efluentes.

Con relación a los desagües pluviales, el "mínimo absoluto" está constituido por la existencia de zanjas que permitan el escurrimiento del agua de lluvia, el "mínimo relativo" por la existencia de cordón cuneta y alcantarillado que permita franquear el desagüe a "cielo abierto". El "óptimo" de este servicio requiere una red de desagües pluviales entubados con capacidad para el escurrimiento rápido de aguas provenientes de lluvias extraordinarias.

Con relación a la red de calles pavimentadas se había expresado precedentemente que el "mínimo absoluto" correspondía a la existencia de una calle pavimentada por la que pudiera circular una línea de transporte colectivo a no más de 500 m de cada vivienda, y como "mínimo relativo" la existencia de algún tipo de pavimento que permita circular vehículos por el frente de la vivienda, aún en los días de lluvia. El "óptimo" con relación a pavimentos urbanos corresponde a la existencia frente a cada vivienda de una calle asfaltada o con pavimento de hormigón con un ancho no inferior a 6,5 m, provista de los correspondientes desagües pluviales entubados y conectada al sistema viario troncal y de distribución.

Con relación a la red de provisión de gas a las viviendas, su extensión a todas las áreas residenciales de aquellas ciudades que tengan parte de su área urbana con este servicio, debe considerarse como un "mínimo relativo". El "óptimo" de este servicio se relaciona con la cantidad de gas provisto, el que no debe escasear en ninguna época del año.

Con respecto a la recolección y disposición final de residuos sólidos, este servicio como "mínimo absoluto" deberá prestarse una vez por semana, como "mínimo relativo", tres veces por semana y como "óptimo" todos los días.

El análisis de los diferentes componentes que constituyen la infraestructura de servicios, permite determinar, para cada uno de ellos, un "mínimo absoluto", un "mínimo relativo" y un "óptimo". En consecuencia,

se pueden formular Programas que primeramente cubran el déficit "absoluto", luego otros que mejoren la prestación de cada servicio de modo de superar el "mínimo relativo" y finalmente otros Programas que lleven la prestación al "óptimo" definido.

Esta forma de construir por etapas la infraestructura de prestación de servicios, es consecuencia de la escasez de recursos financieros que se puedan devolver a largo plazo. La solución óptima suele ser costosa y con una durabilidad siempre mayor a 30 años, por lo que se trata de una inversión que debe ser amortizada en un plazo que se aproxime a esta cantidad de años, y, al no existir la financiación correspondiente, la práctica más común en el país es llegar a ella por etapas bastante espaciadas en el tiempo.

En los diagnósticos habitacionales se considera a los equipamientos sociales que constituyen el hábitat, desde el punto de vista de su localización y de su capacidad, no teniendo en cuenta la eficiencia y eficacia del servicio que prestan, lo que es considerado por los correspondientes análisis sectoriales.

Con relación al equipamiento de educación primaria, el "mínimo absoluto" está determinado por la existencia en el barrio o sector urbano, de una escuela pública con capacidad para todos los niños en edad escolar de dicho sector, el "mínimo relativo" está a su vez determinado por un sistema de escuelas distribuidas de tal forma, que ninguna vivienda se encuentre a más de 1.000 m de una de ellas, y en el "óptimo" esta distancia debe disminuirse a 500 m y la capacidad de cada una de estas escuelas superar en un 20% la cantidad de niños de su entorno para permitir a los padres cierta libertad de elección. Con respecto a la educación secundaria, los mínimos "absolutos" y "relativos" coinciden: debe existir una escuela de este tipo en el barrio o sector urbano. El "óptimo" está definido por la existencia de una escuela secundaria a no más de 1.500 m de cualquier vivienda.

Con relación a los equipamientos materno infantil, los "mínimos ab-

solutos" y "mínimo relativo" también están determinados por la existencia en el barrio, y a menos de 1.000 m de cualquier vivienda, respectivamente, de un centro materno-infantil, con una guardería. El "óptimo" está determinado por un centro a no más de 500 m de cualquier vivienda, con una guardería con capacidad para el 50% de los niños (de la edad correspondiente) existentes en su entorno.

Con relación a los equipamientos de salud los "mínimos" están determinados por la existencia en el barrio o sector urbano, de un centro de atención, tanto preventiva como de urgencia, durante las 24 hs.. El "óptimo" está determinado porque estos centros estén distribuidos de tal forma que ninguna vivienda se encuentre a más de 1.000 m de los mismos.

En forma similar se deberán analizar los demás equipamientos sociales, como recreación, cultura, seguridad, comercio diario, etc., donde los "mínimos" y el "óptimo" estarán determinados por su distancia a la vivienda más alejada y su capacidad con relación a la población en su entorno.

Con relación a los sistemas de transporte, los "mínimos" están determinados por la existencia de una parada de línea de transporte colectivo a no más de 800 m de cualquier vivienda y el "óptimo" reduce esta cantidad a 400 m con capacidad para atender cómodamente el servicio durante las horas pico.

Con relación a las comunicaciones, en especial a la existencia de teléfonos públicos, el "mínimo absoluto" está determinado por la presencia de uno de estos aparatos a no más de 500 m de cualquier vivienda, reduciéndose esta distancia para el "mínimo relativo" a 200 m.

Con respecto a la vivienda en sí, se considera que se debe analizar las características edilicias de la misma y el tamaño (capacidad) con relación a la cantidad de habitantes.

En el análisis de los materiales con los que está construida una vivienda, se debe considerar que la misma puede y debe recibir mejoras y am

pliaciones, por lo que cada uno de los elementos que la componen (piso, paredes, techo) debe estar ejecutado en un material que acepte dichas mejoras y actúe como soporte de la misma.

En este sentido, con relación a los materiales para paredes y techo el "mínimo absoluto" está determinado por cualquier material que no sea cartón, paja, desechos, chorizos de barro, etc.. En los cuartos de baño debe haber algún tipo de revoque o revestimiento que impermeabilice a las paredes de los mismos. El "mínimo relativo" debe contemplar la aislación de la vivienda del medio climático, por lo que las características de este "mínimo relativo" se deben modificar según la ubicación geográfica de la misma.

Con relación al piso el "mínimo absoluto" está determinado por cualquier material (cemento alisado por ejemplo) diferente de la tierra en estado natural. El "mínimo relativo" está dado por cualquier recubrimiento (superficie de desgaste) colocado sobre un contrapiso y que pueda ser reemplazado cuantas veces sea necesario. El edificio de una vivienda, debe analizarse en forma similar a la que propongo para el análisis de la infraestructura: es un bien con una duración mínima de 30 años (haciendo el correspondiente mantenimiento) y escasean en el país recursos financieros a devolver al largo plazo. La práctica ha sido construir primeramente una unidad mínima, y luego mejorar y ampliar en otras etapas. Asimismo en muchos casos dichas etapas fueron realizadas por autoconstrucción o ayuda mutua.

Con relación al tema del hacinamiento (déficit por falta de capacidad de la vivienda) el "mínimo absoluto" está dado por hasta tres habitantes por cuarto (habitación que no es baño o cocina). El "mínimo relativo" está determinado por el límite de dos habitantes por cuarto. El "óptimo" por un dormitorio para el matrimonio y otro para cada grupo de hijos de distinto sexo.

4. INDICADORES DEL DEFICIT

Para el primer tipo de déficit que fue considerado con anterioridad: "Déficit de viviendas asentadas en terrenos no aptos para el uso residencial", no existen indicadores en el Censo 1980 que permitan cuantificarlo. Por otra parte, en la consideración de este déficit se hace necesario diferenciar las viviendas rurales de las urbanas, ya que la instalación de las primeras en áreas rurales que periódicamente se inundan, puede estar justificada por la explotación agropecuaria de dichas áreas. La definición de las áreas inundables o de extrema pendiente, puede obtenerse a través de los organismos respectivos de las municipalidades medias y grandes, de las provincias o del gobierno nacional, y a continuación debería realizarse un censo de las viviendas localizadas en esas áreas. Esta cuantificación, permitirá la formulación local de programas de provisión de lotes urbanizados a las familias censadas.

Para el segundo tipo: "Déficit de vivienda por ocupación ilegal", los indicadores no están perfectamente definidos en el Censo 1980, pero la Secretaría de Vivienda agrega bajo la denominación "situaciones no legales de tenencia" a los ocupantes gratuitos, los propietarios sólo de vivienda, etc., lo que daría en esta situación el 12,7% de las viviendas del país y el 62,1% de las precarias. En este caso deberá diferenciarse la situación rural y urbana, ya que en el primer caso existen varias formas tradicionales de tenencia que no pueden ser catalogadas como "no legales" y que comprende entre otros a "ocupantes gratuitos" y "propietarios sólo de vivienda". La definición de este déficit en las áreas urbanas, con la especificación de quién es el propietario del terreno invadido, permitirá realizar programas de regularización de la tenencia de la tierra.

Para el tercer tipo: "Déficit de vivienda por falta de servicios de infraestructura", el Censo 1980 consigna los datos necesarios para cuantificar los déficits en agua potable, energía eléctrica, combustible y

desagües cloacales, no existiendo referencias de pavimentación, desagües pluviales y alumbrado público, como así tampoco con relación a transporte público, infraestructura de comunicación y recolección de residuos. Se estima que la consideración de esta infraestructura, absolutamente indispensable, es consecuencia del concepto equivocado de "vivienda" que maneja la Secretaría, mucho menos completo que el de "hábitat". La infraestructura que se considera en este concepto es la existente en el edificio de la "vivienda" (área privada), y no la existente en la calle en que se ubica la misma (área pública), a pesar que esta infraestructura es tan importante como la primera para definir el nivel de habitabilidad y en consecuencia el nivel de vida de los ocupantes. Estos servicios que son prestados por las llamadas "redes de consumo colectivo" tienen mayor viabilidad económica cuanto más grande es el centro urbano, y resultan inviables en el área rural con la excepción de la energía eléctrica. Definido el déficit en infraestructura se podrán formular Programas Sectoriales cuyos proyectos abarcarán áreas urbanas delimitadas; o sea el déficit en este caso, deberá referirse a un área o zona urbana y no a una vivienda.

Para el cuarto tipo: "Déficit de vivienda por deficiencias edilicias", el Censo 1980 recoge todos los datos necesarios para cuantificar este déficit consignados como: "material predominante en la construcción", "servicio de alumbrado y combustible empleado para cocinar", "procedencia y sistema de abastecimiento del agua" y "servicio sanitario y disponibilidad de ducha o bañera". Se considera erróneo el índice de precariedad que en función de estos indicadores (Déficit 3º y 4º) elaboró la Secretaría de Vivienda y que al determinar el grado de precariedad de cada vivienda, resulta la base sobre la cual se formularán los diferentes Programas de Vivienda y se fijarán las prioridades entre los mismos. Como por ejemplo: una casa realizada con los mejores materiales pero sin ninguna de las instalaciones y servicios, como agua, luz, etc., sin baño ni cocina, ni tampoco ninguna infraestructura externa, y a más de ocho cuadras de cualquier medio de transporte tiene 55 puntos, del Índice de Precariedad que va de 0 a 100. Esto es consecuencia de que en la elabora

ción de este Índice, se han valorizado más los materiales con que está construida la vivienda que las instalaciones y los servicios que brinda a sus ocupantes. Definido este déficit se deberán formular Programas de Viviendas, donde se deberán privilegiar, para la primera etapa la construcción de las instalaciones húmedas (baño, cocina y pileta de lavar), eléctricas y de gas (para cocinar, agua caliente y calefacción).

Para el quinto tipo: "Déficit de vivienda por hacinamiento", el Censo 1980 consigna todos los datos necesarios a la cuantificación de este déficit, a partir del número de personas por cuarto. Se hace necesario agregar a dichos indicadores los que permitan definir el hacinamiento familiar (más de una familia por vivienda) ya que el mismo implica la construcción de nuevas viviendas. Definidos estos déficits se deberán formular Programas de ampliación de viviendas y de construcción de nuevas.

5. POLITICA DE HABITACION POPULAR

En función del enfoque explicitado precedentemente consideramos oportuno definir como objetivo general y objetivos específicos de una Política de habitación popular los siguientes:

OBJETIVO GENERAL: Mejorar la situación habitacional de la población priorizando los sectores de menores ingresos.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- 1.- Producir directa o indirectamente, nuevas soluciones habitacionales, como lotes con servicios, viviendas progresivas o viviendas terminadas.
- 2.- Mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios marginales regularizando su ocupación.
- 3.- Proveer de la infraestructura y los equipamientos sociales a los asentamientos precarios.
- 4.- Dar asistencia técnica, financiera e institucional a la autoconstrucción y la ayuda mutua.
- 5.- Ampliar la disponibilidad de tierras con infraestructura, destinadas especialmente a vivienda popular.
- 6.- Producir soluciones habitacionales para la población rural, considerando las características socio-culturales propias.
- 7.- Atender a las diferentes franjas socio-económicas de la población, instrumentando programas para cada una de ellas.
- 8.- Apoyar la formación y consolidación de formas organizativas, como cooperativas y mutuales, que integren a los usuarios en la solución de sus problemas habitacionales.
- 9.- Incentivar los sistemas industrializados de vivienda, compatibilizando la utilización de los cupos financieros con los sistemas tradicionales, manteniendo el ritmo y la escala de producción, estimulando la racionalización, abaratamiento y mayor calidad de la construcción.
- 10.- Impulsar la formulación de una política nacional de vivienda,

compatibilizada con las políticas provinciales y que contemple los objetivos expresados precedentemente.

Asimismo, esta Política de Habitación Popular deberá comprender Políticas Sectoriales como: a) Política de Tierras que tiene como objetivo ampliar la disponibilidad de tierras destinadas a habitación popular a un costo compatible con las poblaciones de menores ingresos; b) Política de Recursos que tiene como objetivo buscar en los niveles públicos y privados, recursos destinados a habitación popular; c) Política de participación de la Comunidad que tiene como objetivo integrar a los sectores involucrados en la solución de los problemas habitacionales, tendiendo a su mar esfuerzos y a garantizar la implementación de los programas; y d) Políticas de Participación de la Iniciativa Privada que tiene como objetivo estimular la participación efectiva de la iniciativa privada, complementando al sector público, en la implantación de los programas de habitación popular.

El Objetivo General y los Específicos de esta Política de Habitación Popular, como así también, los Objetivos de las Políticas Sectoriales, permitirán formular los correspondientes Programas. Cada Programa formulado, tendrá metas y establecerá una estrategia de implantación. Para llegar a definir cada Programa será preciso previamente elaborar un diagnóstico conforme a los Indicadores ya mencionados.

LA PROBLEMÁTICA DEL AREA EDUCATIVA

Inés Aguerrondo

INTRODUCCION

Entre los distintos bienes de consumo social y las políticas correspondientes, se adjudica a la educación un papel prioritario porque se la considera un bien en sí misma y un elemento indispensable para que los individuos puedan participar como ciudadanos. Pero también porque abre distintas posibilidades de acceso al empleo, a mayores niveles de ingreso, y a un más amplio consumo cultural.

En este sentido, la educación que se adquiere en el nivel primario del sistema de educación formal, es absolutamente indispensable. Quienes no lo concluyen quedan limitados para seguir avanzando dentro de él y se encuentran con una limitación grave para desenvolverse en la vida social en sociedades que, en todos sus ámbitos, elevan continuamente sus requerimientos educacionales.

Para ordenar la descripción de la problemática educativa en relación a los sectores populares se han tomado dos grandes ejes. El primero de ellos se refiere a la cuota real de educación que recibe cada sector poblacional que está condicionada por dos factores: por un lado los mecanismos que operan dentro del sistema educativo formal para que cada estrato reciba determinada cuota de educación; por el otro las conductas que desarrollan ellos frente al sistema educativo, lo que a su vez está condicionado por la visualización de lo que es posible o se desea obtener de éste.

El otro eje ordenador de esta problemática se refiere al grado en que el sistema educativo cumple de manera diferencial con las tres funciones básicas que desempeña en la sociedad, a saber: 1. distribución del conocimiento; 2. formación de actitudes y valores; 3. capacitación para el mundo del trabajo.

Resta finalmente enmarcar este análisis desde la estructura organizativa e institucional en que se desarrolla en la actualidad el sistema educativo formal en nuestro país. El sistema educativo argentino está es

estructurado por niveles: preprimario, primario, medio y superior. Todos ellos incluyen ciclos internos. El nivel medio está organizado en modalidades, el nivel superior en carreras. Salvo el preprimario y el superior universitario, todos los niveles son graduados, es decir que se debe transitar por ellos de acuerdo a una gradación determinada que implica que sin haber aprobado el grado o año anterior no puede continuarse al siguiente.

El servicio educativo se brinda a través de establecimientos que dependen de veinticinco jurisdicciones educacionales (Capital Federal, las provincias y el territorio nacional*), y de algunas municipalidades provinciales, lo que conforma el régimen oficial. A éste debe agregársele la actividad privada que actúa en todos los niveles y jurisdicciones.

* Se denomina territorio nacional a las Islas del Atlántico Sur y Tierra del Fuego.

LA CUOTA REAL DE EDUCACION FORMAL QUE RECIBE CADA ESTRATO

a) El acceso de la población a la educación: tasas de escolarización

La aplicación de la ley 1420 que fijó en 1884 la obligatoriedad de la educación primaria dio lugar a un rápido proceso de expansión de este nivel mediante el cual se logró escolarizar a gran parte de la población en la edad correspondiente por lo que en la actualidad las tasas de escolaridad en la educación primaria han alcanzado niveles aceptables. Prácticamente se escolariza a toda la población entre los 7 y los 11 años (ver Cuadro 1).

A pesar de esta situación, las investigaciones realizadas muestran que todos los no escolarizados habitan en zonas rurales o urbano marginales, aún en el caso de ciudades de industrialización temprana normalmente identificadas como poseedoras de población altamente educada (UNESCO/CEPAL/PNUD. DEALC/Informe Final, Cuadro 5, 1981). Este es el caso del conurbano bonaerense donde para el grupo de edad de 6 a 12 años aumentó la tasa de escolarización, de un 89,7% a un 90,2% entre 1960-1970, aunque para 1980 cayó levemente (90,1%) (Tedesco, Braslavsky, Carciofi, 1982).

Esta situación de óptima escolarización no se repite en los demás niveles del sistema educativo. En la enseñanza preprimaria, que no es obligatoria, las cifras indicativas de que se dispone hacen suponer que de ese nivel se beneficia alrededor del 50% de la población entre 4 y 5 años, y mucho menos en las edades anteriores. Los establecimientos que prestan este servicio se han concentrado en zonas urbanas, y dentro de éstas, en aquellas en que la población se ha estabilizado. En las zonas rurales, así como en la periferia de las ciudades, existen amplios sectores de la población infantil que no tienen acceso a este servicio.

En general, la asistencia al nivel preescolar facilita la preparación de los niños para llevar a cabo el aprendizaje en primaria. Los resultados de un estudio internacional (Schiefe/Bein, 1982) sugieren que la

asistencia al preescolar durante el año previo al ingreso a la primaria tiende a reducir las diferencias en el rendimiento de los niños que provienen de sectores sociales diferentes aunque no alcanza para equipararlos.

Los mayores beneficios de la asistencia a la educación preescolar deberían ser para los niños de sectores socioeconómicos bajos del área rural, posiblemente porque la estimulación que recibe éste en el área rural es diferente a la que recibe el niño en el área urbana y sólo esta última tiene valor para el curriculum de 1er. grado. Se sostiene entonces que los alumnos que han tenido atención escolar de nivel preprimario tienen mejor rendimiento ya que parecen registrarse diferencias en el aprendizaje para la lectoescritura y las matemáticas entre los niños que asistieron al nivel preprimario y aquéllos que no asistieron.

En el caso del nivel medio, sus distintas modalidades y orientaciones se fueron creando en el transcurso del tiempo como respuesta a distintos requerimientos políticos, económicos y sociales. Si se considera el conjunto de este nivel, su carácter restrictivo se pone de manifiesto a partir de que la tasa de escolarización entre los 13 y los 18 años (o sea la que corresponda a la escuela media) es del 38% (ver Cuadro 1).

Estudios realizados en nuestra realidad han demostrado tentativamente cuáles son las consecuencias del pasaje del nivel primario al secundario. Pareciera que estos pasajes de nivel actúan como "instancias de orientación" que determinan -o mejor dicho hacen creer a la población que determinan- rumbos distintos al interior del sistema educativo según rendimientos diferenciales, cuando en realidad determinan rumbos distintos según origen social (Filmus, 1986).

Las principales consecuencias demostradas son por un lado la exclusión del sistema educativo sólo de niños provenientes de sectores populares que asistieron además a escuelas para sectores populares, es decir, a escuelas primarias mal equipadas, con pocas horas de clase, un cuerpo docente comparativamente desfavorable, y que promovían la socialización

no cognitiva en lugar de la transmisión y reconstrucción de conocimientos. Por otro lado, se encontró que esta tendencia a la exclusión se acentuaba al interior de los grados de niños procedentes de escuelas primarias para sectores populares con un menor nivel ocupacional y educacional de los padres y en el caso de los niños que trabajan (Filmus, 1986).

b) La permanencia de los alumnos en el sistema educativo: las tasas de rendimiento (la repetición y el abandono)

Como los grupos infantiles que no asisten a la escuela no constituyen una mayoría en nuestro país, el problema del acceso a la educación ha dejado de ser un problema acuciante, centrándose la atención en el bajo rendimiento cuantitativo del sistema educativo formal.

Los niños, especialmente los de sectores populares, acceden a la escuela primaria, pero no transitan por ella como está previsto un grado tras otro cada año consecutivo. Muchos repiten los grados una, dos y hasta más veces, se retrasan y abandonan la escuela. El porcentaje de repetencia es elevado en los primeros grados: en 1985 repetían 1er. grado 28,7% de los alumnos que lo estaban cursando, 27,3% de los que cursaban 2do. grado y 30,6% de los de 3er. grado (Cohen, Vinocur, 1986).

La repetición de grado es la sanción que impone la institución escolar al niño que fracasa, según los criterios de evaluación de la misma escuela. Es importante destacar que no existe un criterio objetivo de evaluación ya que no hay metas nacionales establecidas operacionalmente, ni existe una actitud que cuestione el origen del fracaso por parte de las familias o del alumno (Krawczyk, 1985).

Para paliar estos efectos pueden existir prácticas de educación compensatoria, aunque no muy generalizadas y tampoco distribuidas de manera homogénea. Estas consisten en organizar un ámbito y prácticas pedagógicas o psicopedagógicas especiales para los escolares que fracasan (Kramer, 1982). En ocasiones, se crean clases especiales en las escuelas co-

munes, grados niveladores, o también escuelas totalmente diferentes, llamadas de recuperación.

Además de estos ámbitos de educación compensatoria, cada vez es más frecuente la derivación de los escolares que fracasan a gabinetes educacionales u hospitalarios para su diagnóstico y tratamiento psicopedagógico. En la difusión de estas prácticas subyace una concepción según la cual el fracaso en la escuela está fuertemente condicionado por causas neurofisiológicas o psicológicas individuales. Esta concepción es compartida en términos generales tanto por los sectores docentes y la institución escolar (Schapira, 1979), como por los padres de los alumnos (Krawczyk, 1986).

La repetición de grado es un fenómeno que no se reduce a la escuela primaria. Subsiste en todos los demás niveles del sistema educativo, siempre con la particularidad de que sus máximos valores están en el primer año de cada ciclo y que funciona como la causa principal del abandono (Pfeffer y Schapira, 1985).

En cuanto al abandono, la situación es también preocupante. Si bien es verdad que la aplicación de la ley 1420 a fines del siglo pasado dio lugar a un rápido proceso de expansión de la enseñanza primaria mediante el cual se logró escolarizar a gran parte de la población de la edad correspondiente, no es menos cierto que en la actualidad el porcentaje de chicos que no terminan la escuela primaria de todo el país se calcula en un 46,3% (Dto. de Estadística Educativa: Retención y desgranamiento 1974-1980). La función francamente expulsora de la matrícula que cumple el sistema escolar tiene resultado concreto en la exclusión de la escuela de grandes masas poblacionales, sobre todo en los grados iniciales (ver Cuadro 2).

Las características de los sectores que se excluyen son conocidas: corresponden a los estratos socioeconómicos más desfavorecidos.

Uno de los mecanismos principales de exclusión es que la propuesta

pedagógica vigente no es la apropiada para todos ellos: al no ser flexible para adecuarla a las distintas características de los educandos, el grupo que no se adapta a ellas, abandona la escuela. Por ello, la población que se encuentra incorporada en los distintos niveles educativos no es homogénea, sino que a medida que se asciende en el sistema educativo, mayor es el nivel socioeconómico al que pertenecen los beneficiarios de la educación.

Los grados donde está más marcado este mecanismo en el sistema educativo son el primero y el segundo de la escuela primaria, que es donde se debieran adquirir los elementos fundamentales (lectoescritura y cálculo inicial) que luego se perfeccionarán y se completarán a lo largo de toda escolaridad.

Entre 1er. y 2do. grado se perdieron en 1973 el 25% de los alumnos, y entre 2do. y 3ro., el año siguiente, un 7% más (Dto. de Estadística Educativa, op. cit.). Es decir que en dos años un tercio de los alumnos que daron fuera de la escuela. Habiendo mejorado algo estas cifras en la actualidad (no hay datos desagregados por grado, recientes), siguen siendo alarmantes, sobre todo porque hay suficientes evidencias que señalan que las características sociales y culturales que trae un niño al entrar a la escuela son las que actuarán de manera decisiva para predecir hasta qué grado o nivel probablemente accederá, qué tipo de modalidad estudiará, o cuál será la excelencia del centro académico o superior al que concurrirá.

La propuesta educativa vigente se estructura sobre la base de la homogeneidad del sujeto de la educación, establecida a partir del modelo de niñez brindada por los estratos medios y altos urbanos, y supone que todo desajuste frente a dicho modelo es un déficit del alumno (propio o de su familia). Esta concepción tiene consecuencias directas para algunos sectores sociales: las deterioradas condiciones materiales de vida de los sectores populares no son neutrales ante las exigencias del desarrollo físico e intelectual.

Es bastante evidente que el hecho de haber nacido en el medio rural o urbano tiene alta incidencia. La cifra del 25% de desgranamiento entre 1ro. y 2do. grado en 1973 se transforma en ese mismo año en 46,5% para el medio rural y 17,7% para el urbano. Estudios longitudinales muestran también que a igualdad relativa de situación inicial, los niños tienen desigual probabilidad de desarrollar su inteligencia según pertenezcan a cada uno de estos medios (Temlin, 1984).

Pero dentro de cada una de estas áreas hay también grupos que están menos favorecidos que otros, como pasa con los sectores urbano-marginales, o con los grupos aborígenes en los medios rurales. La posibilidad de alcanzar uno u otro nivel, o de estudiar una u otra modalidad, está también asociada con la ocupación y el nivel de estudios a que llegó el padre del alumno (Bertran, 1983). Se destacan asimismo en los estratos socioeconómicos más desfavorecidos las carencias nutricionales que afectan ostensiblemente los resultados escolares (Cohen, Vinocur, 1986).

Por otro lado, la estructura del sistema escolar da por supuesto que los niños y adolescentes que concurren a la escuela no asumen responsabilidad laboral, cosa que es cierta en algunos sectores, pero no tan cierta en otros. A pesar de que habitualmente se señala que una de las dificultades con que se encuentran los niños y jóvenes que quieren estudiar y pertenecen a los sectores populares es el hecho de que deben trabajar, existen pocos estudios que permitan describir esta característica de los estudiantes. Las pocas evidencias existentes señalan que el último grado del nivel primario si bien hay escuelas en que ningún escolar trabaja, en otras se registra hasta un 30% ó 40% de alumnos que sí lo hacen, más otro 30% que tienen responsabilidades fijas en el hogar (Braslavsky, 1985). Estudios parciales sobre el tema encontraron también que en el último año de la escuela técnica, la mitad de los alumnos (51,5%) trabajan y estudian y, de ellos, el 70% en forma permanente pero en tiempo completo, aun que en el bachillerato y comercial sólo trabajan el 10% en estas condiciones (Bertran, 1983).

No se conocen trabajos que permitan estimar cómo la necesidad de migrar estacionalmente de algunos grupos ocupacionales afecta la posibilidad de estos niños de concurrir a la escuela, aun cuando se acepta generalmente ésta como una causa importante del fracaso escolar y del desgranamiento. Esta situación trae aparejada un probable ingreso a la escuela fuera del inicio del ciclo escolar o su abandono temporario algunos meses antes de que éste termine. Es notorio que este rasgo, con muchos otros, debiera conocerse no sólo de manera general sino en términos de los diferentes niveles educativos y sectores sociales que afecta, de manera de hacer posible la oferta de soluciones educativas adecuadas.

Finalmente, otro de los elementos que condiciona en gran medida las posibilidades de fracaso y abandono diferencial de los niños de los diferentes estratos sociales es la cuantía de la ración educativa que se ofrece a cada uno de ellos. Las escuelas primarias oficiales pueden ser de jornada simple o completa. Los establecimientos de jornada simple funcionan durante la mañana o la tarde en un horario de 4 horas 20 min.. Frecuentemente tienen dos grupos de alumnos, uno en cada momento del día con el objeto de incrementar el aprovechamiento de la infraestructura edilicia.

En los casos de las zonas muy superpobladas, especialmente las urbano-marginales, cuando no alcanzan las instalaciones para satisfacer la demanda de educación de la comunidad, se acortan los turnos de la mañana y de la tarde insertándose un turno intermedio. Puede también ocurrir que existan escuelas con cuatro turnos. La existencia de tres o cuatro turnos acorta el tiempo de clase que recibe cada grupo de alumnos, mientras que la jornada completa lo alarga a casi el doble, creándose de esta manera situaciones diferenciales.

A pesar del altísimo grado de desgranamiento registrado dentro del nivel primario -o quizás precisamente debido a que ello permite seleccionar los estratos que llegan al final- la gran mayoría de quienes egresan intentan, por lo menos, cursar la escuela media, (la tasa de pasaje fue en 1985 del 91%). Pero aquí nuevamente es en el primer año donde se acu-

san los índices más altos de deserción: los matriculados en 2do. año en 1980 son sólo el 76% de los matriculados en el primer curso el año anterior (Dto. de Estadística Educativa: Estadísticas de la Educación, 1979 y 1980).

Las diferencias en la duración de las modalidades del nivel medio (bachillerato y comercial 5 años, técnica y agrícola 6 años) impiden establecer una relación entre la matrícula de primer año y la que egresa, pero las tasas de desgranamiento y las tasas de escolarización por edades presentadas al final ofrecen claros indicios de que tampoco en este nivel se logra retener al alumnado, ni que éste avance año a año. Algunas soluciones que se han experimentado desde hace algún tiempo, como el Proyecto 13 de Profesores Designados por Cargo Docente, muestran que un cambio en la organización escolar y en la atención del alumnado tiene efectos positivos concretos.

Los resultados de diversas investigaciones señalan que la población infantil de los sectores populares está concentrada en escuelas públicas (por oposición a las privadas), con peor infraestructura física y equipamiento, con predominio del modelo pedagógico autoritario y tradicional, con niveles más bajos y perfil menos amplio de conocimientos transmitidos (Bagur, 1982). En consecuencia, el rendimiento escolar de los niños de los estratos populares está condicionado no sólo por la especificidad del estrato y del hogar a que pertenece, sino también por la escuela y el circuito de escolarización a que están destinados.

Las diferencias objetivas producidas por el impacto de la desigualdad social no son completamente subsumibles dentro de la categoría de pautas culturales diferentes. Su reconocimiento constituye un punto de partida válido para la comprensión de algunos de los procesos que ocurren en el ámbito de la educación. Las deficiencias de aprendizaje y/o las de conducta siempre se imputan a las características sociales y personales del alumno, pero poco se cuestiona el papel de la escuela frente al fracaso.

De este modo, la cuota real de educación formal que recibe cada estrato de la sociedad está relacionada por un lado con todos estos mecanismos que operan dentro del sistema educativo, pero también con conductas concretas que desarrollan los distintos sectores frente a la educación, y por la visualización de lo que es posible o se desea obtener de ella.

LA POBLACION ADULTA: CONSECUENCIAS DE SU PASAJE POR EL SISTEMA ESCOLAR

El acceso de la población al sistema educativo y la permanencia del alumnado dentro de él dan como resultado el cumplimiento o no de los distintos niveles de enseñanza y, como consecuencia de ello, el nivel de educación formal que existe en la sociedad.

Como se ha señalado, en el caso de la educación primaria argentina el acceso de la población a ella es actualmente casi total, aunque también es alto el desgranamiento que se produce. La conjunción de ambos hechos hace que en 1980 el 34,5% de la población de 13 años y más no hubiera logrado cumplir con la escolaridad primaria, obligatoria desde hace 100 años. Como puede suponerse, el cumplimiento del nivel medio es mucho más restringido que el primario: sólo el 17,4% de la población de 25 y más años completó estos estudios según el Censo Nacional de Población de 1980. La educación superior tiene alcances más restringidos aunque comparables a las cifras existentes en países con mucho mayor nivel de desarrollo social y económico que la Argentina. En 1980, el 4,5% de la población de 25 y más años tenía algún título de nivel terciario según la misma fuente señalada.

El porcentaje de analfabetismo en la población de 15 años y más de edad era, en 1980, del 6,1%, lo que resulta algo inferior al 7,4% que arroja el Censo de 1970. Este descenso relativamente lento, junto con la baja tasa de crecimiento demográfico argentino, produce el hecho de que la cifra absoluta de las personas que no saben leer y escribir se mantenga prácticamente estable en los Censos de Población de 1960, 1970 y 1980, alcanzando a 1.200.000 personas.

No obstante, para estimar la verdadera magnitud del analfabetismo no puede dejar de considerarse la cantidad importante de adultos que, a pesar de haber pasado por el sistema formal de enseñanza uno o más años, la escasa utilización de la lectura y la escritura los ha transformado en analfabetos por desuso. Aún cuando no existen estudios específicos que

permitan cuantificar estos sectores, estimaciones que tienen en cuenta factores tales como el abandono en la escuela primaria y el nivel educativo medio de la población estiman globalmente en 6.000.000 de personas el grupo de adultos analfabetos y semianalfabetos. (Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977, Area Educación, Diagnóstico).

Las tasas de analfabetismo muestran algunas tendencias interesantes en lo que se refiere a la caracterización de los sectores populares, habida cuenta de que abundante bibliografía permite considerar a éste como un fenómeno casi exclusivo de los sectores más deprimidos de la población. Una de ellas es el hecho de que contrariamente a lo que ocurría anteriormente, a partir de 1970 la tasa de analfabetismo femenino es menor que la masculina (para el grupo de edad 15-24) lo cual podría denotar un cambio en la percepción de la educación por parte de los sectores populares o un cambio en las estrategias familiares frente a la escuela (ver Cuadro 3).

La otra tendencia importante se refiere a los cambios ocurridos en el analfabetismo de los jóvenes de 15-24 años entre 1960 y 1970. Un estudio que compara muestras censales elaboradas por CELADE relativas a 17 países de Latinoamérica que representa el 94% de la población de la región (Terra, 1980) arroja un descenso casi de un tercio: de 25,3% a 17,3%, descenso que se produce en todos los países (incluido Argentina), con la sola excepción de República Dominicana.

Por zonas, la diferencia en los descensos es muy notoria. Para la media aritmética de las tasas la reducción es de un 22% en la tasa juvenil rural y de 30% en la urbana. Dentro de la urbana, alcanza a 45% en las capitales, y sólo al 27% en el resto urbano.

No obstante, los elementos más sugerentes aparecen cuando se establecen las comparaciones entre los jóvenes de 15-24 años de los censos del '60 con el grupo de 25-34 de los censos del '70, ya que se pueden apreciar de este modo las variaciones ocurridas en la misma cohorte. A ni

vel global, lo primero que salta a la vista es que en el intervalo de diez años la cohorte ha reducido apreciablemente la tasa de analfabetismo. La media aritmética descendió de 25,8% a 23,2% o sea que se redujo en un 10%.

Esto llama la atención debido a la edad en que el cambio ha ocurrido, ya que difícilmente puede resultar de la acción formal de la escuela primaria. Parece más adecuado catalogarla de "alfabetización de adultos", y cabe interrogarse sobre los medios y las circunstancias que la rodean. Un estudio ajustado no debería descuidar el examen de si la edad y las condiciones sociales pueden haber alterado la propensión a hacer declaraciones falsas. Se constatan reducciones de entre el 10% y el 5% en Brasil, Guatemala, Argentina y Ecuador.

Al examinar las variaciones por sexo se destaca que el descenso del analfabetismo en la cohorte es mucho más pronunciado en los hombres. La media aritmética de las tasas masculinas para toda América desciende un 17% mientras que la de las tasas femeninas sólo lo hace en 4%. La alfabetización en esas edades sería un fenómeno típicamente masculino. Esto sugiere la posibilidad de que esté ligada al trabajo fuera del hogar, a una diversidad de academias y escuelas de oficios poco conocidas, a otras modalidades de educación no formal, al servicio militar, etc. (ver Cuadro 4).

En este sentido es importante destacar que el concepto de "alfabetizado" sobrepasa actualmente el hecho de que una persona descifre palabras de un manual, o sea meramente capaz de firmar, ya que incluye procesos mucho más complejos tales como la idea de que el individuo se integre mejor al medio social, que tome mayor contacto con la realidad, que sea capaz de afirmar mejor su dignidad personal, que tenga acceso a las fuentes de un saber que le sea útil, que adquiera habilidades y técnicas que le ayuden a vivir mejor, etc..

Todo esto tiene que ver con características específicas del sistema educativo formal y lleva a preguntarse hasta qué punto la escuela define

la alfabetización desde una perspectiva restringida a lo escolar o tiene en cuenta las necesidades de los sujetos en la vida adulta. Parecería que al supuesto de la homogeneidad del sujeto que se ha descrito en el punto anterior se puede agregar el supuesto del fin endógeno de la enseñanza, que implica que no se "enseña para la vida" sino más bien para la escuela. Subyace en la práctica escolar una concepción del alumno como objeto de enseñanza y no como sujeto de aprendizaje de lo cual se desprenden consecuencias concretas tales como la escasa actividad que se propone al alumno, la infrecuente oportunidad de opciones y el fomento de una personalidad dependiente como el ideal, aún cuando a su egreso la sociedad le reclame que se comporte de acuerdo con las características de un adulto independiente.

Es en función de este convencimiento que la educación adquiere importancia estratégica dentro de un programa de políticas sociales para sectores populares ya que se constituye en uno de los ejes centrales a partir del cual se puede intentar romper la cadena de reproducción de la pobreza en las próximas generaciones porque ofrece elementos claves para actuar en varias instancias:

- en el inicio de la vida del individuo permite, a través de la estimulación temprana, modificar las consecuencias diferenciales de situaciones culturales muy desparejas que retardan la aparición de las capacidades y aptitudes en los niños de sectores populares.
- en la infancia y pubertad ofrece, a través de la adquisición de la lectoescritura y de los demás elementos necesarios para manejarse en la sociedad, la oportunidad de reclamar una serie de beneficios que la sociedad ofrece y de los cuales están generalmente excluidos los sectores populares.

Al margen de la utilidad concreta y específica que pueda ofrecer al individuo su pasaje por la escuela actualmente vigente, es indudable que tanto el desarrollo temprano como el de la infancia marcan en buena parte la vida social y laboral futura de los individuos lo que constituye

uno de los principales mecanismos de reproducción de la pobreza. Es por ello que tanto la estimulación temprana cuanto la extensión real de la escolaridad primaria (es decir, incorporando a la actual escuela mecanismos de no expulsión) se presentan como herramientas óptimas para generar rupturas importantes en el proceso de reproducción.

MARCO METODOLOGICO

A partir de los dos ejes principales a través de los cuales se ha descripto la problemática educativa, se proponen dos estudios complementarios que ofrezcan elementos para clarificar cada uno de dichos ejes.

a) La cuota real de educación que recibe cada sector poblacional

Se ha planteado ya que esta cuota real de educación está condicionada por dos series de factores: los mecanismos que operan dentro del sistema educativo formal para que cada estrato reciba la cantidad de educación que recibe; y por el otro las conductas que desarrollan los estratos frente al sistema educativo que a su vez están condicionadas por la visualización de lo que pueden obtener de éste.

La información referida a este aspecto se relevará de una muestra de niños y adolescentes hasta 15 años de edad. Las principales variables serán las siguientes:

1. Cuánta educación formal recibió cada individuo ?. Hasta qué grado-año del sistema educativo formal llegó ?. Si abandonó, qué experiencias educativas y laborales tuvo ?. Por qué abandonó ?. Por qué no quiso abandonar ?. En el caso de la población infantil, se intenta establecer el comportamiento de estos sectores frente a la oferta (y a la demanda) de guarderías, jardines de infantes, etc..

2. Qué consecuencias tiene el accionar del sistema educativo ante cada estrato ?. Cómo se percibe la conducta del niño repitente ?. Repiten o no, cuántos grados, qué grados, cuántas veces ?.

Hay ayuda escolar para lo que tienen dificultades: grados niveladores, escuelas de recuperación, gabinetes psicopedagógicos, otros mecanismos, etc. ?.

Se ofrece más o menos tiempo de aprendizaje ofrecido: jornada completa, jornada simple, jornada restringida de 3 ó 4 turnos. Ausentismo

del docente. Cambio del docente durante el año, etc. ?.

Se ofrece asistencialidad y de qué calidad: comedor, ropa, útiles, asistencia sanitaria u odontológica ?.

3. Cómo se comporta el estrato frente al sistema educativo ?.

Ingresan o no a los seis años ?.

Van antes a jardín o guardería. De qué tipo (sindicato, oficial, confesional) ?.

Abandonan la escuela (porque repiten, porque trabajan, porque la estrategia familiar no la prioriza) ?.

Estructuran modos de ayuda frente al fracaso escolar ?.

4. Cómo visualizan los distintos estratos sus derechos, y sus demandas frente al sistema educativo (o frente a la oferta que debe hacer el Estado de la educación) ?.

Requieren aprender (que les enseñen algo. Qué cosa específica) ?.

Requieren comer (eligen a la escuela por la oferta alimentaria, la consideran adecuada o no) ?.

Requieren un lugar para que los chicos se puedan quedar (demandan guarderías, jornada completa, etc.) ?.

Requieren ascenso socioeconómico ?. Indagar la existencia de pautas de gratificación diferida.

b) Consecuencias del pasaje por el sistema escolar para la población adulta

Con respecto a este eje, se tratará de averiguar en qué medida el sistema educativo cumple de manera diferencial con las tres funciones básicas que desempeña en la sociedad, distribuir conocimientos, formar actitudes y valores y capacitar para el mundo del trabajo.

La información referida a este aspecto se relevará de una muestra de población adulta de ambos sexos entre 25 y 40 años y comprenderá dos grupos básicos de variables.

Referidas a la manera en que la escuela cumple la función de distribuir conocimiento, la pregunta es: cuánto sabe cada estrato?.

Area lengua: en qué nivel de uso instrumental de la lectoescri-tura se encuentra cada estrato ?. (Sólo puede firmar/puede anotar y de-jar mensajes simples; escribir cartas cortas muy informales/puede seguir noticias a través de diarios y revistas, ver películas subtituladas/pue-de hacer trámites, entender formularios preimpresos/puede entender con-signas impersonales, puede escribir y entender cartas formales).

Area matemática: en qué nivel de uso instrumental se encuentra cada estrato ? (usa cotidianamente las cuatro operaciones/manejo adecuado de pesos y medidas/lectura de planos, interpreta la información conteni-da en un gráfico, registra datos en un gráfico, hace planos, inventarios, presupuestos, etc./usa fórmulas como intereses, descuentos, porcentajes).

A N E X O

Cuadro 1.- Tasa de escolarización según nivel y edad
República Argentina - 1980

Edad	Población	Tasa de escolarización en %			
		Pre-primario	Primario	Medio	Superior
5	605.187	59,5			
6	555.167	20,4	64,0		
7	543.712		94,3		
8	547.791		95,3		
9	531.898		95,7		
10	528.795		95,5		
11	498.947		95,2		
12	489.929		92,4	1,4	
13	469.027		34,2	32,2	
14	469.470		27,9	48,2	
15	477.623		13,7	46,9	
16	471.842		6,6	43,5	
17	467.046		3,1	39,8	6,4
18	472.239		2,0	21,3	7,0
19	446.657		2,2	10,4	10,7
20	446.129		1,2	6,6	11,4
21	435.020		1,1	4,0	11,0
22	443.316		1,0	2,9	9,8
23	452.777		1,0	2,1	8,6
24	440.455		1,0	1,7	7,2
25 y más	14.913.575		0,44	0,22	0,34

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 1980

Cuadro 2.- Nivel primario: desgranamiento por grado
República Argentina, 1974 - 1980

Año	Grado	Matrícula	% de desgranamiento
1974	1º	729.048	-
1975	2º	594.161	18,5
1976	3º	556.140	6,4
1977	4º	513.253	7,7
1978	5º	466.330	9,1
1979	6º	431.211	7,5
1980	7º	391.756	9,1

Fuente: Dto. de Estadística Educativa: Retención y desgranamiento
to 1974-1980, Ministerio de Educación y Justicia

Cuadro 3.- Analfabetismo por sexo - 1970 - República Argentina

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Población de 15 y más años	7,4	6,5	8,3
Población entre 15 y 24 años	4,2	4,4	3,9

Fuente: Terra, Juan Pablo: Analfabetismo y Escolarización básica de los jóvenes en América latina - UNESCO/CEPAL/PNUD/CEALC/24, Bs. As.

Cuadro 4.- Variaciones ocurridas en el analfabetismo de la cohorte que tenía 15-24 años en 1960, por sexos

Países por grupos según analfabetismo	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
	15-24	25-34	15-24	25-34	15-24	25-34
Grupo IV: Haití	-	-	-	-	-	-
Guatemala	57,2	53,4	51,7	44,7	62,4	61,8
El Salvador	45,6	40,7	45,1	37,2	46,0	44,0
Honduras	48,7	38,5	49,6	36,2	47,9	40,4
Grupo III: Brasil	32,8	29,8	32,2	26,7	33,4	32,7
México	26,2	22,9	24,1	18,9	28,2	26,8
Grupo II: Ecuador	23,0	21,8	20,6	17,8	25,4	25,7
Colombia	18,5	15,6	19,1	14,5	18,0	16,5
Panamá	18,3	18,4	18,0	17,6	18,7	19,1
Grupo I: Paraguay	14,6	14,5	12,2	11,8	17,1	17,2
Costa Rica	10,1	10,1	10,7	9,8	9,5	10,4
Chile	9,7	8,4	9,9	7,7	9,6	9,0
Argentina	5,1	4,8	5,3	4,4	4,9	5,2
Medias aritméticas totales	25,8	23,2	24,9	20,6	26,8	25,7

Fuente: Terra, Juan Pablo, op. cit., Cuadro 16.

BIBLIOGRAFIA

1. AGUERRONDO, Inés: Revisión de la escuela actual, CEAL, Bibl. Política Argentina N° 171, Buenos Aires, 1987.
2. BAGUR DE BOUQUET, Susana; GOMEZ, Cecilia; KUNNZ, Ana: Jardines de Infantes en área urbana y urbano-marginal. Un estudio exploratorio, Mo. de educación-OEA, Proyecto de Educación Inicial, Buenos Aires, 1983.
3. BARREIRO, Telma: Escuela, aprendizaje y afectividad, Univ. Nac. del Comahue - Centro Regional Bariloche, N° 12, Marzo 1983.
4. BERTONI, Alicia y CARBONE, Graciela: Los perfiles de aprendizaje de los alumnos de las escuelas primarias de la MCBA según el nivel de logro de los objetivos curriculares, MCBA, 1984.
5. BERTRAN, Ana María: Origen social y aspiraciones educacionales y ocupacionales del alumno del último año de educación técnica del Partido de San Isidro (Bs. As.). Monografía interna para la maestría de FLACSO, Buenos Aires, 1983.
6. BORSOTTI, Carlos: Circuitos de satisfacción de necesidades, selección y educación, Doc. 15/84, CIDES-OEA, Buenos Aires, 1984.
7. ----- : La familia pobre rural y urbana como grupo focal de políticas, E/CEPAL/ILPES/R.3, Setiembre 1979.
8. -----, BRASLAVSKY, Cecilia: Fracaso escolar y actividades infantiles en familias de estratos populares, C/8/83, CIDES-OEA, Buenos Aires, 1983.
9. BRASLAVSKY, Cecilia: La discriminación educativa en la Argentina, FLACSO-GEL, Buenos Aires, 1985.
10. COHEN, E; VINOCUR, P. y otros: Evaluación de los impactos nutricionales y educacionales y análisis costo-efectividad del programa de promoción social nutricional, Primer Informe, CIDES/OEA/OPS, Buenos Aires, 1986.

11. ENTEL, Alicia: El conocimiento escolar. Discusión sobre su conceptualización y propuesta para su medición. FLACSO - Programa - Buenos Aires, 1985.

12. FILMUS, Daniel y BRASLAVSKY, Cecilia: Obstáculos a la democratización del sistema educativo, FLACSO, Serie Materiales de difusión del Área Educación y Sociedad Nº 2, Buenos Aires, 1986.

13. FILMUS, Daniel: "Primer Año del colegio secundario y discriminación educativa", en Revista Temas de Psicopedagogía, Anuario 2, 1986.

14. FLIP, Johanna y SCHIEFELBEIN, Ernesto: "Efecto de la educación preescolar en el rendimiento de primer grado de primaria: el estudio UMBRAL en Argentina, Bolivia, Colombia y Chile", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XII Nº 1, México D.F.

15. GALLART, María Antonia: Estrategias de supervivencia en un mercado cíclico: La inserción ocupacional de los técnicos de nivel medio en la industria de la construcción de Buenos Aires, CIE, Cuaderno Nº 34, Buenos Aires, Marzo de 1984.

16. ----- : La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo, CENEP, Cuaderno Nº 33-34, Buenos Aires, Agosto 1985.

17. HERNANDEZ, Isabel y FACCIOLO, Ana María: "Educación de adultos en la Argentina en la última década" en Revista Interamericana de Educación de Adultos, Vol. 7 Nº 1 y 2, PREDE-OEA, CREFAL, México, 1984.

18. KRAWCZYK, Nora: Cómo perciben los sectores populares la responsabilidad del Estado en la educación de sus hijos, FLACSO Programa Bs. As. Serie de Documentos e Informes de Investigación Nº 15, Abril 1985.

19. KREMENCHUTZKY, Silvia: La problemática de la atención educativa en sectores populares. Material para talleres con docentes, CIPES, Cuaderno Nº 36, Buenos Aires, Diciembre 1984.

20. LEMOS, M.L.; LOPEZ, H. y PAVIGLIANITI, N.: Evolución de la matrícula,

Total del país. Período 1970-1981, Mo. de Educación DIEPE-OSDE, Serie Si-
tuación Educativa Argentina N° 15, Buenos Aires, 1982.

21. LLOMOVATE, Silvia: El trabajo infanto-adolescente en Argentina. Elementos para su historia y abordaje, FLACSO, Programa Buenos Aires, Se-
rie de Documentos e Informes de Investigación, Agosto 1985.

22. ----- : Adolescentes trabajadores: su vida, escuela y trabajo,
FLACSO, Programa Buenos Aires, Serie de Documentos e Informes de Investi-
gación, Diciembre 1986.

23. PFEFFER, Marta y SCHAPIRA, Marta R. de: Investigación en evalua-
ción de la enseñanza técnica: relación entre resultados obtenidos en el
examen de ingreso y rendimiento en el ciclo básico, Proyecto Multinacio-
nal de Educación Técnica y Formación Profesional, Mo. de Educación-OEA,
Documento N° 2, Buenos Aires, 1985. ↙

24. ROMANO, Margot: Cómo educan los argentinos a sus hijos, Ed. Sud-
americana-Planeta, Buenos Aires, 1986.

25. SAVIANI, Dermeval: "Las teorías de la educación y el problema de
la marginalidad en América Latina" en Revista Argentina de Educación, Año
II, Buenos Aires, 1983.

26. SCHAPIRA, Marta R. de y otros: Opinión de los docentes argenti-
nos acerca de situaciones negativas habituales en las escuelas primarias.
Serie de documentos del PROMEP, N° 4, Buenos Aires, 1979.

27. SUAREZ, Francisco: "Educación y pobreza" en Revista Interamerica
na de Educación de Adultos, OEA, Vol. 7, N° 1 y 2, 1984.

28. TEDESCO, J.C.; BRASLAVSKY, C; CARCIOFI, R: El proyecto educativo au-
toritario: Argentina 1976-1982, FLACSO-GEL, Buenos Aires, 1985.

29. TEMLIN, María Teresa y AULETTA, Esnea: El niño argentino: su in-
teligencia y afectividad en cinco medios socio-económicos culturales di-
ferenciados, Comunicación presentada en el XII Congreso Argentino de Pe-
diatría, CEAM, Córdoba, 27-31 de Mayo de 1984.

30. WINAR, David: "Aspectos sociales del desarrollo educativo argentino 1900-1970" en Revista del Centro de Estudios Educativos, Vol. IV N° 4, México 1974.

