

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.14 (Sem. 44/11)
Abril de 1988

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina de Montevideo

Seminario Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la Pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, organizado por la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (DGEC) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Montevideo, 11 al 14 de abril de 1988.



INVESTIGACION SOBRE POBREZA EN ARGENTINA: OBJETIVOS Y
DIMENSIONES DE ANALISIS*

*Este documento ha sido preparado por el Proyecto: Investigación de Pobreza en Argentina (IPA)/Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC).

I.P.A.

investigación sobre pobreza en argentina

PRESIDENCIA DE LA NACION
SECRETARIA DE PLANIFICACION
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

INVESTIGACION SOBRE POBREZA EN ARGENTINA
OBJETIVOS Y DIMENSIONES DE ANALISIS

Pablo Vinocur



Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la Pobreza,
Montevideo, 11 de abril de 1988.

LC/MVD/R.14 (Sem. 44/11)

INTRODUCCION

Las diferentes etapas por las que atravesó el desarrollo argentino y latinoamericano colocaron más de una vez al problema de la pobreza en el centro del debate.

La marginación a la que se vieron sujetos distintos grupos sociales a lo largo de los últimos 50 años de los beneficios de ese desarrollo, han llevado a diferentes autores a concluir que la pobreza es una manifestación de dicho estilo de crecimiento.

A fin de enfrentar al fenómeno de la pobreza, el Estado ha venido instrumentando políticas sociales, pero que en muchos casos fueron diseñadas con el fin de mitigar el impacto de una estructura desigual de distribución del ingreso, aunque raramente han sido evaluadas en cuanto a su eficacia.

Lo cierto es que si bien la pobreza en la Argentina nunca alcanzó los niveles de otros países latinoamericanos, desde hace décadas es un problema que ha sido reconocido por el Estado (1).

Sin embargo su relevancia y características fueron modificándose según el contexto histórico en el cual se plantean.

La crisis que sufre la Argentina, si bien compartida por el resto de naciones del continente, tiene la peculiaridad de haberse iniciado en 1975. Es decir, cinco años antes de que se evidenciara la crisis del sector externo en la región. Ello implica que las mutaciones sociales ocurridas como consecuencia de las políticas económicas seguidas, han tenido mayor espacio para consolidarse que en otros países.

(1) Altimir, O.: "La dimensión de la Pobreza en América Latina" Cuadernos de la CEPAL 27, Santiago de Chile, CEPAL, 1979.

Por otra parte, el retorno a un sistema democrático de gobierno generó posibilidades para la discusión sobre la crisis, sus causas y las diferentes estrategias para enfrentarla.

El resultado ha sido el de priorizar nuevamente la lucha contra la pobreza.

Las diferentes expresiones de los sectores sociales han venido manifestándose sobre la necesidad de implementar acciones que detengan el deterioro en las condiciones de vida de cada vez más amplias capas de la sociedad.

A fin de conocer su dimensión, su distribución espacial y algunas de las principales características de la pobreza en Argentina, el INDEC realizó un estudio en 1984, en base a los datos del Censo de Población y Vivienda de 1980. Se determinó así que el 17% de los hogares en ciudades de más de 50.000 habitantes no satisfacían al menos una de las 5 necesidades básicas consideradas, y que el mayor número de hogares NBI (Necesidades básicas insatisfechas) se encontraba en el conurbano bonaerense (2).

Distintos organismos del nivel nacional y provincial han utilizado estos resultados con el fin de ajustar ciertas normas de programación y de diagnóstico de la población objetivo.

Incluso el Programa Alimentario Nacional, el programa de emergencia social más importante del actual gobierno, ha tomado el criterio de NBI para identificar los grupos beneficiarios del mismo.

En base a estos antecedentes y considerando el peso que tiene la población urbana en el país, se decidió que el mismo INDEC realice un estudio dirigido a:

(2) INDEC: "La pobreza en la Argentina". Estudios INDEC 1, Buenos Aires, INDEC 1984.

- "Obtener la información necesaria para construir una tipología de la pobreza urbana en Argentina, a partir de las carencias prevaletientes en diferentes grupos de población, identificando su gravedad y la percepción que de las mismas tengan los grupos afectados, a efectos de aportar elementos para el diseño o rediseño de políticas sociales"(3).

Considerando el efecto que el tamaño de la ciudad pudiese tener en la caracterización que asume la pobreza, así como las diferencias regionales y la dinámica demográfica, el estudio se está llevando a cabo en las siguientes áreas:

- 19 Partidos del Gran Buenos Aires, Población: 7 millones.
% Hogares NBI: 21.9%
Crecimiento 70-80: 27%
- Posadas (Región Noreste), Población : 145.000
% Hogares NBI: 28.1%
Crecimiento 70-80: 44%
- Santiago del Estero (Región Noroeste) Población: 150.000
% Hogares NBI: 24%
Crecimiento 70-80: 41%

(3) I.P.A. "Investigación sobre Pobreza en Argentina".
Presentación, Documento de Trabajo Nro. 1, Buenos Aires, 1987.

- General Roca (Región Patagónica) Población : 40.000
 - % Hogares NBI: 22.1%
 - Crecimiento 70-80: 31%

- Neuquén (Región Patagónica), Población : 150.000
 - % Hogares NBI: 26.3%
 - Crecimiento 70-80: 109%

CARACTERIZACION DE LA POBREZA

La clasificación de los hogares y/o de la población, según sus características de pobreza, ha tenido en la literatura dos aproximaciones distintas. Una se refiere a la satisfacción o no de ciertas necesidades consideradas esenciales para una determinada sociedad en un momento histórico específico.

Entre las necesidades contempladas se encuentran: la alimentación, la vivienda, el agua potable, la salud, la educación, el vestido, la cultura y otras.

Implica la definición subjetiva de ciertos niveles mínimos para cada una de las necesidades que se tomaron en cuenta.

La restante, parte de la determinación del nivel de vida que se expresa a partir de la disponibilidad en cantidad y calidad adecuadas de un grupo de bienes y servicios que satisfacen aquellos niveles mínimos, y que componen una canasta.

Esta canasta, una vez valorizada constituye la denominada "línea de pobreza". Pobres, serían aquellos hogares o personas que consumen bienes y/o servicios por un monto inferior a dicha línea o también, aquellos hogares o personas cuyos ingresos corrientes son menores al valor de la canasta.

En ambos casos, no acceden a los mínimos establecidos.

En principio, podría presumirse que ambos métodos de clasificación de la pobreza, deben perfilar situaciones similares.

Sin embargo, la aplicación de los dos criterios a un mismo universo, delinea grupos distintos.

Un trabajo realizado por Beccaria y Minujin (4) en base a los datos de la Encuesta de Hogares, realizada en 1976 por el INDEC, en Capital Federal y el Conurbano, muestra los siguientes resultados:

- Sólo un 7% era pobre, coincidiendo ambas aproximaciones.
- Considerando el criterio de necesidades básicas, un 16% de los hogares no satisfacían alguna necesidad.
- Al aplicar el criterio de línea de pobreza, un 22% de los hogares eran pobres, al contar con ingresos inferiores al valor de la línea.

En base a estos resultados, se recorta el universo de los pobres en tres grupos:

- a) Pobres, definidos tanto por disponer de ingresos inferiores al valor de la línea como por no satisfacer al menos una de las necesidades básicas.
- b) Pobres, definidos por tener ingresos menores al valor de la línea aunque satisfacen todas las necesidades consideradas como básicas.
- c) Pobre, definidos por tener alguna necesidad básica no satisfecha, pese a que sus ingresos son superiores al valor de la línea.

(4) Beccaria, Luis y Minujin, Alberto. "Métodos Alternativos para medir la evolución del tamaño de la Pobreza". Documentos de Trabajo Nro.6, INDEC, Buenos Aires.

Teniendo en cuenta que la información recogida por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) dispone de algunos indicadores para avanzar en la caracterización de estos grupos, cada uno de ellos estaría integrado por hogares que tienen perfiles distintos (5).

El grupo a) estaría constituido por hogares que tradicionalmente sufrieron carencias importantes, tanto en lo referente a su hábitat, como en sus posibilidades de una adecuada inserción en el mercado de trabajo.

En este grupo se verificaría una mayor tasa de dependencia, básicamente determinada por una mayor proporción de inactivos jóvenes. La situación ocupacional de los activos estaría caracterizada por una inserción inestable, sin cobertura de los servicios de seguridad social, participando de actividades de baja productividad. En resumen, una inserción precaria, con bajos niveles de instrucción formal por parte de los activos.

En este grupo se ubicaría la mayor proporción de jefes mujeres y el mayor desempleo.

El grupo b) estaría constituido por los "nuevos pobres". Es decir, aquellos hogares que, en razón de la caída de los salarios reales, no logran acceder a satisfacer adecuadamente todas las necesidades a través de la adquisición de bienes y servicios que contempla la canasta.

El deterioro de sus ingresos es sin embargo, relativamente reciente. Aún no habría comprometido estructuralmente la situación del hogar. Ello implica que las necesidades vinculadas a la calidad del hábitat, o al nivel educativo de sus miembros, son atendidas gracias al stock acumulado con anterioridad, quizás

(5) Minujin, A.; Sharf, A.; Orsatti, A.

por la generación anterior o en otra etapa del ciclo de vida. Se encuentran en síntesis en una situación "transicional descendente".

En este grupo se ubicarían los jubilados y pensionados; ciertos asalariados y/o cuentapropia, con niveles medios de calificación y con una inserción precaria en el mercado de trabajo; los desocupados, e incluso hogares con jefes de baja calificación ocupados en el sector público, que son los principales perceptores de ingresos.

Finalmente, el grupo c) estaría conformado por hogares con una mejor inserción que los anteriores en el mercado de trabajo, aunque sin posibilidades de mejorar sus niveles de vida, ya sea por no acceder a un hábitat más favorable por disponer de un ingreso insuficiente para enfrentar ese nivel de inversión, como por no conseguir acceder a planes y programas.

En síntesis, este grupo estaría conformado por hogares que no han logrado superar su situación de carencialidad, en la medida que estarían ubicados en las áreas periféricas al centro de las ciudades, donde todavía no han llegado ciertos servicios básicos como el agua potable, la red cloacal, el pavimento, el alumbrado público, etc.

Serían aquellos que se encuentran en una situación "transicional descendente"(6).

(6) Idem, op.cit.5

LOS SECTORES SOCIALES Y LAS POLITICAS SOCIALES

De acuerdo a lo mencionado con anterioridad, este proyecto se propone como objetivo el ofrecer información sobre las características que asume la pobreza urbana en Argentina, aportando elementos para el diseño de políticas.

Por otra parte, como ya se señaló, tanto la aproximación por línea de pobreza como por NBI, contemplan la atención de necesidades de vivienda e infraestructura, de educación, de salud y otras. Además, en sociedades de las características de la Argentina, la posibilidad de acceder a estos bienes y servicios se vincula estructuralmente con la inserción ocupacional. En consecuencia, la superación de la pobreza se articula directamente con las políticas de empleo.

El Proyecto I.P.A., ha centrado su atención en estos cuatro sectores:

- Empleo
- Educación
- Salud
- Vivienda e infraestructura (hábitat)

Respecto al empleo se partió de conocer las formas que asume la informalidad urbana; la precariedad laboral, entre asalariados y las estrategias de vida de esa población.

Las dos primeras perspectivas explicarían la pobreza como consecuencia de tratarse de actividades que por su baja productividad y/o la discriminación laboral, resultan en ingresos insuficientes.

Además, como rasgos a destacar, se mencionan entre otros:

- 1.- Falta de cumplimiento de trámites legales en relación al sistema tributario y a las normas laborales hacia los trabajadores asalariados.
- 2.- Existencia de una relación horizontal entre empleador y asalariados.
- 3.- Inestabilidad en los ingresos del empleador y sus dependientes.
- 4.- Tamaño reducido de unidades productivas, de hasta diez ocupados, pero frecuentemente hasta cinco (7).

En cuanto al trabajo precario, este podría definirse según Galín (1986), en oposición al trabajo en sus formas típicas o normales.

Comprenderían "al trabajo clandestino, la subcontratación, contratos de corto plazo, las prácticas de las agencias de trabajo temporal, y otros arreglos similares"(8).

Respecto a las estrategias de vida de la población, Carpio y Orsatti, mencionan algunos elementos que deben ser considerados como característicos del mercado laboral:

- 1.- Es reducida la oferta de mano de obra con experiencia y calificación para insertarse en unidades organizadas "capitalísticamente"; lo cual la conduce a insertarse en puestos "anormales". Este comportamiento de los demandantes es posible merced a un exceso relativo de mano de obra de cierta calificación, del cual seleccionan aquellos de mayor contenido credencialístico.

(7) Carpio, J. y Orsatti, A. "Actividad Económica de los Pobres", Documento de Trabajo. Proyecto I.P.A. (en prensa), Buenos Aires, 1988.

(8) Galín, P., tomado de Orsatti, A., Boletín I.P.A. Nro.1, 1978, Buenos Aires.

- 2.- La demanda de mano de obra de los sectores de media y alta productividad es reducida, lo cual lleva a ciertos componentes de la oferta de trabajo relativamente calificados a buscar puestos de trabajo de características inferiores.
- 3.- La oferta de trabajo que no obtiene puestos asalariados o no está dispuesta a reducir sus aspiraciones, puede orientarse hacia el empleo independiente.
- 4.- La caída del salario real favorece la opción del trabajo independiente, ocupando segmentos del mercado no ocupados por empresas formales. "Sus ingresos dependerán de su nivel de productividad, de la estabilidad de la demanda por sus bienes y servicios, del cumplimiento de las leyes laborales, de la utilización de mano de obra familiar y del coeficiente de inversión..."(9).

Teniendo en cuenta estos aspectos, el Proyecto I.P.A. consideró preguntas dirigidas a tipificar la inserción ocupacional de los miembros activos del hogar, profundizando en el jefe del mismo.

Será entonces posible, conocer para cada uno de los grupos pobres, y en comparación con los no pobres, cuáles son las principales diferencias, controlando aspectos tales como la participación económica de los otros miembros del hogar, el tamaño del hogar y características sociodemográficas del jefe.

En cuanto a los otros sectores, se partió de la hipótesis de que la crisis pudiese haber introducido algunas modificaciones de importancia respecto a la cobertura, acceso y utilización de los servicios y de los programas.

(9) Carpio, J. y Orsatti, A., Op.cit.

Más allá del reconocimiento de que la oferta de estos servicios, incluidos los correspondientes al sector público, fueron estructurados en la Argentina de modo de responder "adecuadamente" a una sociedad, integrada por diferentes clases y sectores sociales con distintos niveles de organización y de demanda, beneficiando en última instancia a los grupos de mayores ingresos, es posible que el deterioro general en las condiciones de vida haya agravado aún más el acceso de los pobres a los mismos o si no, afectado su calidad.

Por otra parte, en la selección de las unidades de análisis del estudio, así como en la priorización que se realizó sobre los componentes programáticos de salud, educación y empleo, se encuentra presente la intención de obtener información que permita la adopción de medidas dirigidas a romper la cadena de reproducción de la pobreza.

↓
En tal sentido se consideró al binomio madre-niño como el grupo en mayor riesgo, desde el punto de vista del sector salud; a la educación pre-escolar y al nivel primario como los principales sobre los cuales analizar la segmentación del sistema educativo, a la vez que considerar al niño y al adolescente como sujetos de programas, en virtud de ser la etapa del ciclo de vida en que se define su ingreso al mercado de trabajo, ya sea mediante su incorporación efectiva, ya sea mediante la continuación de su capacitación, y en consecuencia su habilitación para puestos de trabajo más calificados, más estables y de ingresos más elevados.

Se define en esa instancia, entonces, la posibilidad de que la pobreza encuentre condiciones de reproducción. Es la adolescencia la última etapa de un ciclo vital que se inició en el seno materno, sobre la cual el Estado puede actuar.

DIMENSIONES DE ANALISIS

1.- INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

A fin de no reducir el análisis al problema de la vivienda en un sentido estricto, y teniendo en cuenta lo escasamente discriminante que resulta el concepto de déficit, el Proyecto I.P.A., se ha abocado al análisis de la situación de este sector social desde la perspectiva del hábitat.

Este puede definirse 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, alumbrado público, recolección de residuos, etc., así como también por equipamientos como los de salud, educación, recreación, cultura, seguridad, comercio, y además el sistema de transporte y comunicaciones" (10).

Cada uno de estos componentes del hábitat es sujeto de la determinación subjetiva de mínimos, los cuales además difieren según el lugar y el momento histórico.

En función de ello, se diseñó un instrumento que está dirigido a conocer el acceso y la disponibilidad de la población a los servicios de los que son beneficiarios la mayoría de los habitantes de las ciudades argentinas.

(10) Frémoli, H., "Un aporte al concepto de Déficit Habitacional", Documento de Trabajo Nro. I.P.A., Buenos Aires (en prensa)

Entre ellos se diferencian aquellos referidos a obras de infraestructura básica, como pavimento, alumbrado, desagües; de servicios tales como escuela, jardín de infantes, guardería, hospital, centro de salud, correo, teléfono público y sistema de transporte.

En todos los casos, esta información fue categorizada de modo de poder clasificar las zonas y los hogares allí relevados considerando una situación óptima, otra de acceso o satisfacción dificultosa y una última de insatisfacción absoluta, ya sea por carecer del servicio o red (pavimento o alumbrado) o por la distancia física existente entre su residencia y el servicio (escuela, hospital, teléfono, transporte, etc.).

Como primer componente del hábitat, se evalúa las características del terreno. Si no es inundable y profundidad de la primer napa (11).

El segundo se refiere al régimen de tenencia del terreno y de la vivienda en sí misma. Es vastamente conocido que en las grandes ciudades, parte de la población ha construido sus viviendas en terrenos ocupados ilegalmente.

La formulación de Programas de vivienda requiere conocer estas dos dimensiones.

El tercer aspecto que se evalúa es la infraestructura de servicios. Se tomará como mínimo absoluto, la disponibilidad de agua potable, de energía eléctrica y de sistemas sanitarios de disposición de afluentes cloacales.

Otros mínimos respecto a la infraestructura básica y social son los siguientes:

- (11) Por las características de las ciudades donde se lleva adelante el estudio no se consideró la magnitud de la pendiente.

- Desagües pluviales: zanjas que permitan escurrimiento del agua de lluvia.
- Pavimento: existencia de una calle pavimentada por la que pueda circular una línea de transporte público a no más de 500 metros.
- Recolección de residuos: existencia del servicio una vez por semana.
- Escuela Pública: existencia de una en el barrio con capacidad para todos los niños.
- Jardín de infantes: idem.
- Centro de Salud: existencia de uno en el barrio que funcione las 24 horas.
- Transporte: existencia de una parada de línea de transporte a no más de 800 metros.
- Teléfono Público: existencia de un aparato a no más de 500 metros.

En cuanto a la vivienda en sí misma, se evalúan algunas de sus características edilicias: el hacinamiento (más de 3 personas por cuarto) y la promiscuidad (más de 1 persona por cama).

Finalmente se evalúa la existencia de algunos equipamientos como: agua caliente, calefacción, refrigerador y cocina con horno, así como la cobertura de los programas y sistemas de crédito para la compra o construcción de vivienda.

Toda esta información se recoge de dos instrumentos. Uno se releva por manzana mediante observación directa del encuestador y a través de informantes del barrio.

El otro, directamente al entrevistado en la vivienda seleccionada. Se pretenden construir dos índices a fin de categorizar a los barrios y a la población según la situación del hábitat, de acuerdo a la infraestructura básica y a los servicios sociales.

Para ello se tomarán atributos del barrio, - y que en consecuencia afectan a todas las viviendas por igual- así como atributos particulares de cada hogar, que diferencian a sus miembros de otros hogares del mismo barrio.

2.- EMPLEO

Tal como se mencionó anteriormente (ver el capítulo "Los sectores sociales y las políticas sociales"), el objetivo central de esta dimensión es conocer la forma de inserción de la población en el sistema productivo, así como detectar indicadores que posibiliten la identificación de características de formas de empleo precario y del sector informal.

En primer lugar, se investiga sobre la condición de actividad de todos los miembros del hogar mayores de 6 años.

El criterio seguido es distinto del habitual en encuestas de hogares pues intenta rescatar formas de actividad oculta, sobre todo en mujeres y niños siguiendo las pautas señaladas por Wainerman en una investigación realizada en Misiones y Paraguay (12).

Asimismo se consideran para definir la condición de actividad tanto el período de referencia tradicional de una semana, como el de los últimos 12 meses para quienes en principio fueron inactivos.

(12) Wainerman, C., Moreno, M. y Geldestein, R., "Los censos de Población del 80, Taller de Análisis y Evaluación". INDEC. Estudios 2, Buenos Aires, 1985.

Aquellos a quienes se identifica como activos se los interroga sobre su categoría ocupacional, y gran sector de actividad (público o privado), el número de horas trabajadas en la semana de referencia, a efectos de poder comparar los datos con los que arroja la encuesta de hogares, y el monto de todos los ingresos monetarios que recibieron los entrevistados mayores de 6 años el último mes.

Comprende a todos los salarios netos, todos los aportes, retiros mensuales de los cuentapropia y patronos, jubilaciones, intereses, alquileres recibidos, becas, etc.,.

Mediante estos datos se construirá la variable ingreso del hogar, que se utilizará para estratificar el hogar según aquel resulte mayor o menor al valor de la línea que se determina para cada una de las ciudades donde se lleva a cabo el estudio.

En el cuestionario al jefe, la categoría ocupacional se determina a partir de la percepción de un salario o sueldo, como resultado del pago por tiempo trabajado y/o producción realizada.

Según sea la condición de actividad y la categoría ocupacional del jefe, se efectuarán distintas preguntas.

A todos los activos ocupados se los interroga sobre la rama de actividad a la que se dedica la empresa o negocio donde trabaja, habiéndose discriminado aquellas donde es mayor la probabilidad de que se presente mayor precariedad.

Seguidamente se interroga sobre la duración de la jornada de trabajo, incorporando el tiempo normal de traslado desde su lugar de trabajo. Ello posibilitará cuantificar el tiempo total que se destina a trabajar.

En cuanto a los adolescentes se intenta establecer con mayor precisión en número de días que trabaja por semana, y el número de horas que trabaja por día, de modo de rescatar actividades productivas ocultas que pueden realizar los jóvenes.

También se profundiza en el tipo de relación laboral que

mantiene los asalariados que, combinada con la antigüedad en el trabajo, permite detectar a los trabajadores en periodos de prueba. Posteriormente se interroga sobre el cumplimiento de obligaciones con el sistema de seguridad social (jubilación y obras sociales) así como sobre la percepción de otros derechos, tales como las asignaciones familiares (13).

Asimismo en cuanto al adolescente se deben conocer si en las empresas o establecimientos donde trabajan, se le reconocen sus derechos; no se lo contrata "en negro". Al respecto, se intenta conocer si se le pagan vacaciones y/o aguinaldo y si tiene, como obliga la ley al empleador que emplea menores, libreta de trabajo.

En cuanto al examen del sector informal se intenta conocer algunos aspectos vinculados a las relaciones de producción. Para ello se interroga al jefe sobre la condición de asalariados de quienes comparten con él la actividad laboral, así como se intenta tener una aproximación al grado de complejidad de la empresa, a partir de la división social del trabajo en ella existente.

Además, se interroga al jefe sobre el tipo de demanda que atiende la empresa donde trabaja, si es asalariado, agregándose si es cuentapropia o patrono, otra pregunta para establecer el grado de relación que tiene con los proveedores de insumos, distinguiendo entre una dependencia total de otra situación en que la obtiene por su cuenta.

Para los jefes cuentapropia y patronos se investiga también sobre el tipo de dominio del local o puesto de trabajo, utilización de capital (maquinarias y herramientas) y vinculación

(13) Fondos administrados por un organismo, mediante el cual los asalariados perciben mensualmente una cantidad según el tamaño y estructura del grupo familiar, escolaridad de sus hijos, nacimiento, matrimonio, etc.

el sistema de seguridad social, y con el gremio o cámara empresaria, según corresponda a su categoría.

A todos los jefes activos ocupados también se los interroga sobre si buscan cambiar de ocupación, así como sobre la existencia de una segunda ocupación u otras fuentes de percepción de ingreso además de las provenientes del trabajo.

Si los jefes se encontraran cesantes al momento de la encuesta se les pregunta sobre la categoría ocupacional del empleo anterior, la causa y la duración de la cesantía.

Si por el contrario, el jefe entrevistado estaba inactivo al momento de la encuesta, pero había trabajado el último año, se investiga sobre el tiempo que estuvo ocupado (número de meses y cantidad de horas por día), la categoría ocupacional del anterior empleo, si percibía ingresos y la causa por la cual ahora no trabaja.

Finalmente se intenta conocer la historia laboral del jefe entrevistado, independientemente de la condición de actividad en la que se encuentra.

Se incorporan ciertos componentes que posibiliten analizar cambios en el comportamiento del mercado de trabajo, como consecuencia de la política económica que llevó adelante el gobierno militar.

Se investiga sobre la edad en que el jefe se incorporó al mercado de trabajo. Luego, el número de veces que cambió de trabajo durante el período dictatorial, y cual era entonces su categoría ocupacional, el tamaño de la empresa donde trabajaba y las causas que lo llevaron a cambiar de trabajo. Se intenta rescatar así la magnitud de las modificaciones que en el empleo generó el cierre de empresas, la reducción de la jornada de trabajo y las suspensiones, el aliento al cuentapropismo e incluso la caída de los salarios reales en algunas ramas productivas.

También se analiza la migración en los últimos 10 años, sea esta internacional, de otra provincia, de la misma provincia o del Gran Buenos Aires. Incluso se intenta captar los barrios o estancias transitorias por los que pasa el migrante que proviene del interior de la provincia.

Es importante acotar que en el cuestionario dirigido al adolescente se profundiza en las posibles motivaciones que conducen al joven a incorporarse al mercado de trabajo, así como sus vivencias sobre su experiencia laboral y la existencia o no de colisión de intereses entre el trabajo y el estudio.

Asimismo se investiga sobre el posible conflicto que se le plantea a una madre con un niño pequeño (menor de 4 años) si quiere o necesita ingresar al mercado de trabajo. Con quien deja al niño? Lo mandaría a una guardería? Tiene acceso a ella?

Por último se analiza el empleo de niños en edad escolar, asistan o no a la escuela, con el fin de establecer las diferencias entre estratos, así como posibles asociaciones entre trabajo y desarrollo escolar (repetencia, deserción, edad de ingreso, dificultades).

3.- EDUCACION

De acuerdo a la prioridad que en nuestra investigación se le otorga a las medidas que pueden adoptarse para romper los mecanismos de reproducción de la pobreza, las relacionadas con la educación son esenciales; y dentro de ellos, las vinculadas con el nivel primario aparecen, de acuerdo a las evidencias empíricas disponibles, como indispensables.

El acceso al empleo, a mejores niveles de ingreso y a mayores posibilidades de consumo cultural resultan asequibles para quienes logran terminar dicho nivel.

El proyecto ha planteado el tratamiento de la problemática

de acuerdo a dos perspectivas. Una intenta determinar el grado en que "el sistema educativo cumple con las tres funciones básicas que desempeña en la sociedad: a) distribución del conocimiento; b) formación de actitudes y valores; c) capacitación para el mundo del trabajo".

La otra se refiere a la cuota real de educación que recibe cada sector poblacional (14). En este sentido si bien la expansión que ha alcanzado el sistema es notoria, en la medida en que puede afirmarse que la gran mayoría de la población infantil puede acceder a la escuela, existirían diferencias importantes en el tipo y calidad de servicios educativos que recibe cada sector social.

Además, este nivel de cobertura no ha sido alcanzado por otros niveles del sistema como el de la enseñanza pre-primaria, y el nivel medio.

Pero volviendo al nivel primario, ciertos estudios estarían evidenciando la existencia de bajo rendimiento de los niños, lo cual se expresa en la repetición sucesiva de grados y la deserción, como resultado último del retraso (15).

La explicación sobre el fracaso escolar parece vincularse con que el sistema educativo no ha desarrollado una propuesta educativa flexible que se adecue a las diferentes características socioculturales.

(14) Aguerredondo, Inés. "La problemática del área educativa", I.P.A., Documento de Trabajo, Buenos Aires. (en prensa)

(15) Cohen, E., Vinocur, P. et al, "Evaluación de los impactos nutricionales y educativos del Programa de Comedores Escolares" OEA/OPS/OMS, Buenos Aires, 1987.

Más bien su rigidez, excluye a quienes no se adaptan, que finalmente abandonan la escuela (16).

Esta sería la causa por la que al ascender en el sistema educativo aumenta el nivel socioeconómico al que pertenecen los educandos.

Estas variables se recogen en el cuestionario correspondiente, que se refiere a la situación educativa de los niños entre 10 y 14 años. Este grupo de edad cubre a los niños que se encuentran en los niveles primario y secundario, así como a quienes abandonaron.

Se examina además para todos los miembros del hogar el nivel de instrucción alcanzado así como si al momento de la encuesta se encuentran asistiendo a algún nivel de la enseñanza formal.

Ello permitirá calcular la escolaridad media de cada grupo, así como tasas de repitencia y abandono.

En este aspecto un tema de interés resulta el determinar el grado de asociación que existe entre la historia educativa de la madre y la de su hijo.

Asimismo se toman diferentes indicadores que podrían verificar la presencia de importantes discriminaciones para los niños de los sectores populares. Entre ellos se pueden mencionar: el tiempo de aprendizaje ofrecido (número de horas efectivas de la jornada escolar), presencia de grados niveladores, gabinetes psicopedagógicos, existencia de atención médica y odontológica, comedor escolar y tipo de asistencia alimentaria recibida.

Por último, interesa conocer qué percepción tiene cada estrato del sistema educativo. Qué es la escuela, para qué sirve y por qué algunos fracasan?

(16) Aguerredondo, Inés. op.cit.

Además, mediante una urgencia técnica se testeará la facilidad de lectura y comprensión de ciertas consignas del cuestionario por parte de la entrevistada (madre o responsable del niño en edad escolar) y la evaluación será analizada de acuerdo con la edad de la entrevistada y el nivel formal alcanzado.

Es importante también mencionar que se toma el problema educativo en el cuestionario del adolescente. El análisis se centra en su concurrencia actual a la escuela, colegio o universidad, y causa y edad de abandono en caso de que así hubiese ocurrido.

Adicionalmente se intenta examinar la importancia de otros cursos extra-curriculares de enseñanza, en especial aquellos vinculados con la capacitación para el trabajo (oficios varios, elementos de administración).

3.- SALUD

El sistema de salud en la Argentina está estructurada desde la oferta por tres subsectores: la seguridad social, el público y el privado.

El primero era el de mayor cobertura hasta principios de la década de los '80 (aproximadamente un 70% de la población del Gran Buenos Aires). Ello implica el acceso a la salud y a otros servicios de toda la masa de asalariados y sus familiares.

Quedarían en teoría no cubiertos los patronos, los cuentapropia y los asalariados con empleo precario, quienes serían los demandantes de los otros dos subsectores.

Más allá de que estas cifras se refieren a la cobertura teórica, el modelo de atención hegemónico, tal como se fue estructurando históricamente el sistema, es el médico.

Este a su vez ha concentrado su formación y su quehacer en

la atención de los problemas de enfermedad del sector de la sociedad de mayores recursos, que tienen un perfil epidemiológico distinto al de los pobres.

Por otra parte, y dado que el subsector de la seguridad social carece en general de infraestructura propia, subcontrata los servicios de internación y atención con el subsector privado, consolidándose así el modelo hegemónico que tiene su sustento en la formación de recursos humanos, y en los insumos y tecnología que emplea.

La situación de desigualdad se agrava aún más, cuanto que el subsector de la seguridad social está estructurado en base a asociaciones gremiales y/o de empresas denominadas obras sociales, presentando un cuadro absolutamente atomizado de más de 300 organizaciones en todo el país.

Este sistema de atención financiado con aportes empresarios y de los asalariados en base a una proporción de los salarios percibidos mensualmente, ofrece prestaciones distintas en cantidad y calidad, pese a que todos los beneficiarios directos aportan una igual proporción de sus sueldos.

Aquellas obras sociales que nuclean a trabajadores de una rama importante de la producción, con niveles de salarios más altos que el promedio, disponen en los hechos de mayores recursos, lo cual posibilita ofrecer más y mejores servicios.

Si bien la legislación prevé la existencia de un poder de control por parte del Estado, el cual incluso administra un fondo de redistribución dirigido a atenuar estas inequidades, estas persisten de hecho.

En consecuencia el sistema tiende a reproducir e incluso a agravar los efectos negativos de la estructura de poder existente en la sociedad.

Los compartimientos institucionales estancos, caracterizados por sistemas de seguridad social y otros programas

de cobertura limitada, no sólo refuerzan las desigualdades reinantes sino que constituyen además, mecanismos implícitos de apartheid social y de discriminación en la prestación de atención médica a diferentes categorías de individuos" (17).

El sistema sin embargo está en crisis. El subsector que detentaba hasta la década de los '70 la mayor parte de la infraestructura, ha visto deteriorarse sus establecimientos como consecuencia de la reducción del gasto. Esta política ha afectado esencialmente a los sectores populares, principales usuarios de sus servicios.

El subsector de obras sociales por su parte, padece las consecuencias del deterioro económico del país y de la caída de sus ingresos reales, como efecto de la reducción de los salarios reales.

Ello ha conducido a una crisis del subsector privado que contrata sus servicios con las obras sociales.

Ahora los afectados pertenecen también a otros estamentos sociales. Sin embargo, la información disponible sobre el comportamiento actual del sector es insuficiente. No se conoce la profundidad de la segmentación y el comportamiento que asume la demanda frente a ella.

Por ello, el proyecto contempla evaluar el acceso de la población al sistema de atención, la utilización real de los servicios de cada efector de prestaciones y problemas no cuantificados hasta hoy como la doble o triple afiliación y aporte y la percepción de la calidad de la atención recibida, las que serán analizadas según el estrato al que pertenecen los miembros de cada hogar.

(17) Chossudovsky, Michael. "Atención Médica y Sanitaria en América Latina". CEPAL 1980. Santiago de Chile

Además se ha incluido un componente especial sobre salud que permitirá disponer de algunos indicadores para cada estrato, como: peso al nacer, mortalidad proporcional de menores de un año y estado nutricional.

Respecto a los programas, se decidió priorizar para el análisis aquellos dirigidos al binomio madre-niño, a partir de la importancia ya señalada que el proyecto le otorga a todas aquellas acciones dirigidas a afectar la reproducción de la pobreza.

Se analizará así, el control prenatal (mes de captación y número de controles), tipo de parto, atención del niño sano menor de un año, prácticas de lactancia materna (tiempo de lactancia y causa del destete), vacunaciones y características de la cobertura médica disponible para la atención de enfermedades.

Estas variables serán recogidas interrogando a la madre de los niños menores de 4 años que haya en el hogar.

Es necesario agregar que se examinará por primera vez en el país en muchos años, las prácticas de regulación de la fecundidad. El país carece de programas y las usuarias deben recurrir al mercado y a la medicina privada para acceder a los distintos medios. Ello implica de hecho una nueva situación de inequidad para las mujeres de los sectores populares que se ven limitadas en su posibilidad de decidir el tamaño de su familia.

Se ha incorporado un componente de salud dirigido a los adolescentes, que comprende salud bucal, utilización de servicios médicos y actitud hacia las adicciones (tabaco, alcohol y otras drogas).

Finalmente, sobre salud, condiciones del medio ambiente de trabajo y alcoholismo existe un capítulo especial dirigido a los jefes de hogar.

4.- ADOLESCENCIA

De acuerdo a lo ya apuntado, la adolescencia es la última etapa del ciclo vital sobre la cual se podría actuar en el corto plazo para modificar la cadena de reproducción de la pobreza.

Para ciertos enfoques teóricos, vigentes en distintas pautas educativas, la sociedad es un sistema rígido, preexistente y los niños y adolescentes recién llegados a ella deben ser socializados, independientemente de su condición económica.

Otros enfoques ven a los jóvenes como parte real de la sociedad, con características particulares, producto de su situación biológica y psíquica.

Lo cierto es que resulta válido plantearse si la problemática del adolescente trasciende lo socioeconómico o si la condición de pertenecer a los sectores populares otorga a los jóvenes riesgos diferentes.

Algunos interrogantes como: "¿Los pobres también tienen adolescencia? ¿La sociedad les concede tiempo para experimentar, para probarse? ¿Es posible pensar la adolescencia fuera del estereotipo que plantean los medios? ¿Son adolescentes la empleada doméstica de 15 años, el integrante de una "barra brava", el lavacopas que trabaja de noche a los 16-17 años?" (18).

El cuestionario preparado recoge información sobre las dos formas principales que tienen los jóvenes para integrarse al contexto: el trabajo y/o la educación y el consumo.

(18) Llomovate, S. "Adolescentes y Pobreza en Argentina", Documento de Trabajo Nro. 5, I.P.A. Buenos Aires (en prensa)

Además, y dada la carencia de información sobre los adolescentes y en consecuencia la imposibilidad de generar políticas dirigidas a este sector, se abordan los siguientes temas:

- a) Vida cotidiana: El objetivo es conocer las opciones de los jóvenes frente a los diferentes alternativas que se le presentan (deportivas, culturales, recreativas) de acuerdo al grupo social al cual pertenecen.
- b) Socialización política: Se profundiza especialmente sobre sus posibilidades y actitud hacia la participación en la solución de problemas de distinto nivel; desde el acceso a la información cotidiana hasta la participación en agrupaciones políticas.
- c) Actividad laboral (ya se detalló en la dimensión empleo su contenido).
- d) Salud (se-señaló su contenido en la dimensión salud).

EVALUACION CUALITATIVA

Dadas las limitaciones que impone la técnica de encuesta y la importancia de conocer cuál es la vivencia que tienen los sectores populares sobre la crisis económica así como su percepción sobre el Estado y los programas hacia ellos dirigidos, se planteó la necesidad de llevar a cabo un estudio en profundidad, cuyos resultados se articularán con los que emerjan de la encuesta.

Se diseñó una metodología de conformación de grupos de individuos de características sociodemográficas preestablecidas con los que se desarrollan "entrevistas colectivas".

Con cada grupo se abordan distintas temáticas (empleo, salud, educación) y a su vez para cada tema se constituyen varios grupos a efectos de reducir el efecto de sesgo.

Esta metodología desarrollada por María del Carmen Feijóo fue probada a fin de:

- 1) Verificar cuales eran los modos apropiados de interrogar sobre ciertos temas, a efectos de asegurar la exacta coincidencia entre los objetivos de los investigadores y la interpretación de los entrevistados pertenecientes a los sectores populares.
- 2) Establecer cómo diversos grupos autodefinían su nivel de satisfacción de necesidades básicas.
- 3) Detectar áreas-problema que enriquecen las dimensiones temáticas previamente consideradas (19).

(19) Feijóo, M. "La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares", Documento de Trabajo, I.P.A. (en prensa)

Sus resultados fueron óptimos, aunque por sus características se limitará al conurbano.

En síntesis, el Proyecto de Investigación sobre la Pobreza Urbana en Argentina pretende generar información que seguramente resultará en la apertura de nuevos y más importantes interrogantes sobre cómo mejorar la calidad de vida de los pobres, cuáles son sus problemas prioritarios y cuál es el principal rol que le toca al Estado ocupar.