

## Oportunidades educativas reducidas para niños y jóvenes en barrios informales de Bahía Blanca, Argentina\*

---

Natalia Krüger<sup>†</sup>, María Marta Formichella<sup>‡</sup>

### Resumen

---

Este trabajo busca evaluar las limitaciones para desarrollar capacidades que enfrentan los niños y jóvenes en cinco barrios informales de la ciudad de Bahía Blanca, especialmente en educación. Para ello, se utiliza información de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) y de tres relevamientos propios. Se halla que, en relación con el total de niños y jóvenes de la ciudad, quienes habitan estos barrios sufren graves privaciones educativas, siendo más fuertes en el acceso a preescolar y secundaria, y en la terminación escolar en el tiempo esperado. La deserción y la repetición también son significativas. A la luz del enfoque de Sen, estos resultados pueden contribuir al diseño de políticas para mejorar el bienestar.

**Palabras clave:** capacidades; educación; desarrollo; asentamientos informales; Argentina

### Abstract

---

This paper seeks to evaluate the limitations on the development of the capabilities of children and youth from five informal settlements of the city of Bahía Blanca, especially in education. The analysis is based on information from an official national household survey and three surveys designed and administered for the purpose of this research project. We find that, relative to the city's total population, children and youth who live in these vulnerable neighborhoods experience severe deprivation in education, particularly in access at the preschool and secondary school levels. Dropout and grade repetition are also quite significant. The analysis of these results through the lens of Sen's capability approach can assist in the design of policy interventions to enhance wellbeing.

**Keywords:** capabilities; education; development; informal settlements; Argentina

**JEL:** I29, I30, I31

*Fecha de recepción:* 29/10/2018; *Fecha de aceptación:* 11/02/2019

---

\* Agradecemos al Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) CIN-CONICET: "Diseño de estrategias para mejorar las oportunidades educativas de la población vulnerable de Bahía Blanca a través de la ONG Red de Voluntarios" y al Proyecto Grupal de Investigación (PGI) "Equidad educativa: Segmentación escolar en la localidad de Bahía Blanca".

<sup>†</sup> natalia.kruger@uns.edu.ar; Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (Universidad Nacional del Sur -CONICET) y Departamento de Economía (Universidad Nacional del Sur).

<sup>‡</sup> mformichella@iieess-conicet.gob.ar; Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (Universidad Nacional del Sur -CONICET) y Departamento de Economía (Universidad Nacional del Sur).

## I. Introducción

---

Existe, actualmente, consenso acerca de la relevancia de la educación para el desarrollo de las sociedades y, por ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la incluye en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Éstos constituyen un acuerdo de agenda global que fue firmado en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015), donde participaron los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Allí, 193 líderes mundiales aprobaron la Agenda 2030, un marco amplio que busca el desarrollo económico, social y medioambiental; y que se presenta como una continuación y ampliación de los Objetivos del Milenio acordados en el año 2000. El ODS vinculado a la educación es el cuarto y se expresa así: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos".

Los ODS representan una manera de plasmar, en un compromiso concreto, la intención de dejar atrás un enfoque unidimensional en el que solo es relevante el nivel de crecimiento e ingresos, para pasar a un enfoque multidimensional que considere diferentes aspectos que influyen en el desarrollo de las personas (PNUD, 2016).

En este marco, la perspectiva de las capacidades (*capabilities*, en inglés) de Amartya Sen es particularmente atrayente para el análisis porque centra su atención en el hombre y, tal como expresó el comité que decidió premiarlo con el Nobel de Economía 1998, por medio de este paradigma se logra entrelazar la economía con la filosofía y la ética, considerando así diferentes dimensiones (London y Formichella, 2006).<sup>1</sup>

Sen (1999b) define al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales o fundamentales (capacidades) que los individuos disfrutan. Las capacidades constituyen las posibilidades que tienen las personas de obtener funcionamientos valiosos, los cuales representan aquellas cosas que pueden hacer o ser al vivir. Así, Sen destaca que el centro del progreso de la sociedad es el progreso de las personas que la integran.

Sin embargo, existen innumerables privaciones que hacen que los individuos tengan escasas oportunidades para desarrollar capacidades. Hoy en día, en las ciudades en expansión caracterizadas por la segregación residencial y distintas formas de marginación social, muchos ciudadanos se enfrentan a la disminución de las oportunidades para el logro del bienestar. Como ocurre en las grandes áreas metropolitanas de Argentina, en las ciudades intermedias la desigualdad socioeconómica también está impulsando el rápido crecimiento de los barrios informales, donde la pobreza y la exclusión muestran sus múltiples expresiones y consecuencias.

De este modo, el presente trabajo tiene por finalidad estudiar las limitaciones al desarrollo de capacidades que enfrentan los niños y jóvenes que habitan en algunos barrios informales<sup>2</sup> de la ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, Argentina

---

<sup>1</sup> En este trabajo se analiza en profundidad la obra de Amartya Sen en relación al concepto de desarrollo y se explican los motivos por los cuales es un enfoque diferente al propuesto por la economía tradicional.

<sup>2</sup> Según la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Pcia. De Bs. As. ([http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/reg\\_vilyasent.php](http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/reg_vilyasent.php)), los barrios informales abarcan a las Villas (urbanizaciones informales con tramas irregulares y viviendas precarias), los Asentamientos Precarios (barrios informales en términos dominiales, con trazados más regulares, mayor organización vecinal y viviendas más firmes) y Otros (mixtura de villa/asentamiento; villa o asentamiento urbanizado; asentamiento histórico consolidado y loteo clandestino).

(“Evita”, “Villa Talleres”, “Stella Maris”, “Nueve de Noviembre” y “Cabré More”) y compararlas con aquellas que enfrentan los niños y jóvenes de la ciudad en su totalidad.

Para ello, se calculan diferentes indicadores que permiten evaluar ciertos funcionamientos de los niños y jóvenes que, como sostienen Trani et al. (2013), pueden reflejar el alcance de sus conjuntos de capacidades. Se pone énfasis en el dominio educación debido a su potencialidad para expandir capacidades y, por ello, se analizan principalmente las tasas de acceso, permanencia y finalización escolar.

Se utilizan fuentes de información primaria y secundaria. La primera, fue recabada a través de relevamientos propios vinculados a dos proyectos institucionales del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur y del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, respectivamente: el Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs, CIN-CONICET): “Diseño de estrategias para mejorar las oportunidades educativas de la población vulnerable de Bahía Blanca a través de la ONG Red de Voluntarios” y el proyecto inter-cátedras: “Ventana a la realidad socioeconómica” (VERSE). La información secundaria proviene del Censo Nacional de Población y Viviendas y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

La ponencia se desarrolla de la siguiente forma: en la próxima sección se detalla el marco conceptual de la investigación; a continuación, se muestra el contexto del estudio; en el cuarto apartado se presentan los resultados; luego, su correspondiente discusión; y, por último, se exponen las consideraciones finales del trabajo.

## **II. Marco conceptual**

---

Sen (1979) propone el concepto de capacidades en su conferencia “¿Igualdad de qué?”, con el fin de encontrar una propuesta superadora a la noción de los bienes primarios de Rawls, a la hora de analizar el bienestar en una sociedad (Urquijo Angarita, 2014). Luego, Sen (1999b) señala que dicho concepto es similar al de *dunamin*, utilizado por Aristóteles, que en griego significa “potencialidad” o “capacidad para existir o actuar”; y expresa (Sen, 2001) que, si bien la palabra capacidad puede no ser atractiva porque ha sido utilizada para aludir a las tierras, la consideró pertinente para hacer referencia, de forma clara, al conjunto de alternativas que tienen las personas para obtener logros que valoran

Sen (1979) define a las capacidades como libertades fundamentales (o reales) que posibilitan que los individuos alcancen diferentes estilos de vida. Su propuesta se focaliza en las condiciones particulares de cada persona y, por ello, al analizar el bienestar, no solo es relevante considerar los bienes y servicios a los que se accede; sino también en qué medida pueden ser aprovechados para vivir dignamente, cuáles son las verdaderas oportunidades que tienen las personas para disfrutar de la vida (Sen, 1979, 1999a, 2000). Así, Sen (1999b) explicita que las capacidades son distintas combinaciones de funcionamientos y que estos representan las diversas cosas que un individuo puede valorar hacer o ser al vivir.

De este modo, el hecho de que dos personas estén en una misma situación no implica que posean las mismas capacidades. López (2007) presenta el ejemplo de dos individuos que tienen un mismo resultado funcional en cuanto a su nivel educativo: ninguno,

teniendo título secundario, estudia en el nivel universitario. Uno ha decidido no hacerlo para montar su propio negocio, mientras que el otro ha quedado afuera por algún mecanismo de exclusión; como puede llegar a ser la imposibilidad de pagar un arancel o no poder afrontar el costo de oportunidad de estudiar.

Cabe señalar que la propuesta de Amartya Sen es especialmente apropiada en el caso de los niños y jóvenes porque considera, no sólo cómo viven las personas, sino también sus alternativas a futuro, enfatizando la prevención (Sen, 1999b).

Sin embargo, es probable que el análisis de las capacidades en menores sea diferente al de los adultos, cobrando algunas dimensiones más relevancia que otras. A su vez, ciertas libertades fundamentales específicas de los adultos pueden volverse importantes por vincularse indirectamente con el bienestar de los menores (Wüst y Volkert, 2012).

Dado que el desarrollo de cada ser humano surge de una compleja interacción de factores, el conjunto de capacidades de los niños y jóvenes estará fuertemente influenciado por su entorno. Así, la habilidad que posean para convertir recursos y bienes en funcionamientos dependerá de factores de conversión que pueden clasificarse en internos y externos. Los internos se refieren a características personales (condiciones físicas, género, habilidades cognitivas y no-cognitivas, entre otras); mientras que los externos hacen alusión a cuestiones sociales (políticas públicas, roles de género, normas sociales, leyes, etc.), condiciones medioambientales (clima, geografía, etc.) o características de los hogares (principalmente las capacidades de los padres) (Biggeri, et al., 2011; Biggeri y Karkara, 2014).

Además, el análisis de la libertad cobra un matiz diferente porque en el caso de los menores puede que sea preferible, en ciertas circunstancias, restringir su libertad presente en pos de ampliar su libertad futura. Ejemplos de esta situación son la obligatoriedad de vacunarse o ir a la escuela (Saito, 2003). Walker y Unterhalter (2007) refieren a la necesidad de que los adultos a cargo de los menores tomen decisiones aún bajo la disconformidad de los mismos.

Sin embargo, no toda restricción en la libertad de los menores es positiva. Sen (1999a, 1999b) explica que algunas privaciones presentes disminuyen tanto sus posibilidades de vivir dignamente en la actualidad como en el futuro, afectando sus capacidades como adultos. Es lo que ocurre en el caso de la inasistencia a la escuela, la falta de salud (con la situación extrema de la mortalidad infantil) y el trabajo infantil, entre otros.

Asimismo, Saito (2003) destaca que, a diferencia de los adultos, los menores no tienen responsabilidad sobre la elección dentro del vector de funcionamientos porque no son suficientemente maduros para decidir por sí solos y necesitan la guía de sus adultos cercanos.

Biggeri y Karkara (2014) también hacen hincapié en esta cuestión. Incluso, mencionan que la adquisición y expansión de capacidades de los niños y jóvenes depende en gran medida de las capacidades de sus padres. De este modo, puede evidenciarse un proceso acumulativo en el que las privaciones de los adultos se traducen en privaciones de los menores, originándose un círculo vicioso o trampa de pobreza que afecta a diferentes generaciones.

En el enfoque de las libertades fundamentales, la educación se presenta como una capacidad esencial. Sen (1998) destaca tanto el valor intrínseco como instrumental de la educación. En relación al primero, resalta su aporte para que las personas lleven adelante una vida buena, digna y valiosa. Con respecto al segundo, explica que la educación permite que las personas dialoguen, intercambien ideas y se comuniquen más fácilmente; contribuye a que puedan realizar demandas políticas, cuidar mejor de su salud y la de su familia (en especial en el caso de las mujeres), y representa un factor clave (no siempre suficiente) a la hora de obtener un empleo e ingresos, entre otras cuestiones.

Asimismo, Sen manifiesta que la educación debe ser obligatoria porque ayuda a los menores a desarrollar su autonomía y, de ese modo, favorece su libertad en la adultez. Es decir, la restricción del hoy expande sus capacidades futuras (Saito, 2003). En este sentido, Sen (1998) expresa que, si algunos menores no acceden al sistema educativo, no pueden integrarse al mismo o no alcanzan logros valiosos al hacerlo, enfrentan una grave privación.

Al respecto, Sen pone especial cuidado en cómo se desarrolle el proceso de enseñanza y aprendizaje, ya que no toda educación dará herramientas para que el menor sea un adulto autónomo (Saito, 2003). A su vez, Walker y Unterhalter (2007) sostienen que, si la capacidad de participación en su educación es limitada, el nivel de bienestar de los individuos será bajo. De este modo, el paso por el sistema educativo no garantiza la adquisición de todas las capacidades esperadas.

Otra cuestión a tener en cuenta es que, siendo diferentes los vectores de funcionamientos de los individuos, no todos podrán usufructuar del mismo modo su paso por la escuela, lo que se relaciona con las denominadas condiciones de educabilidad. Es decir, aquellas condiciones necesarias para que el alumno participe con éxito de las clases (López, 2007).

En suma, Sen considera que la educación es una capacidad esencial y, para evitar las privaciones es necesario: que todos los menores tengan acceso a ella, que el sistema educativo contemple las diferencias que posean en cuanto a sus funcionamientos de origen, que sean protagonistas de su trayectoria y que todos logren alcanzar ciertas capacidades (Formichella, 2011).<sup>3</sup>

### **III. Contexto del estudio y fuentes de información**

---

Bahía Blanca es una ciudad intermedia localizada en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, con una población de más de 300 mil habitantes según el último Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2010. Su actividad económica, impulsada por su polo tecnológico, parque industrial y puerto, se concentra en el sector manufacturero, el comercio, el transporte y el agro. Los datos de dicho censo ubican a la ciudad en una buena posición relativa en la provincia y el total del país respecto de las cifras de pobreza estructural, lo cual parecería ser confirmado por los cálculos de pobreza por ingresos del

---

<sup>3</sup> En este trabajo se estudian diferentes acepciones del concepto de equidad, propuestas por los pensadores más relevantes en la materia. Luego, se plantean las diversas bases de información sobre las cuales podría definirse la equidad educativa para, finalmente, concluir cuál es la que más se acerca a la acepción de equidad basada en capacidades propuesta por Amartya Sen.

INDEC.<sup>4</sup> Sin embargo, los trabajadores locales suelen verse tanto o más afectados por el problema del desempleo<sup>5</sup> que el trabajador promedio del país; y la ciudad registra persistentes dificultades para lograr un incremento sostenible del bienestar de su población.

Una de las manifestaciones de la exclusión social experimentada por parte de sus habitantes es la creciente segregación residencial (Prieto, 2007; CREEBBA, 2015), que se visualiza en esta ciudad intermedia al igual que en los más grandes aglomerados del país. Esto implica que la geografía de la ciudad se va fragmentando en zonas diferenciadas por las condiciones de vivienda y de acceso a servicios, y por el nivel socioeconómico de su población. En el Centro y Norte se ubican los sectores de mayores recursos, mientras que en el Sur y Oeste se va localizando la población más carenciada (Malisani, 2017). En la periferia han surgido, exponencialmente, distintos barrios informales que, según datos de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SSTUV) de la Provincia de Buenos Aires, ascendían a 32 en el año 2016 y albergaban a más de 8000 familias. Dichas zonas destacan por sus privaciones en infraestructura y servicios básicos de vivienda, por la falta de acceso a servicios de transporte, salud y educación, por las irregularidades en el acceso a la tierra y diversos problemas ambientales.

A pesar de la relevancia de estas tendencias en el crecimiento de la ciudad y la gravedad de las dificultades experimentadas por la población que queda relegada a los márgenes, en términos geográficos, económicos y sociales, es muy escasa la información cuantitativa y sistemática disponible para realizar diagnósticos y tomar decisiones. Por un lado, una fuente importante es el Censo 2010, que resulta en gran medida obsoleto dada la velocidad de los cambios en la estructura de la ciudad y la composición de su población. Por otra parte, la EPH<sup>6</sup> del INDEC, que provee información con mayor periodicidad, no representa adecuadamente a los barrios informales y no permite geolocalizar la información.

Es por ello que a través de distintas iniciativas desde el Departamento de Economía de la UNS y el IIESS (CONICET-UNS), se ha procurado recabar información primaria acerca de las características demográficas y las condiciones de vida de la población en distintos barrios vulnerables de la ciudad. Contamos entonces, para este estudio, con los datos recogidos en el marco de los mencionados proyectos de investigación-extensión VERSE y PDTs (CIN-CONICET).

El proyecto VERSE es desarrollado voluntariamente por docentes y alumnos de la Licenciatura en Economía de la UNS<sup>7</sup> desde el año 2015 y tiene como fin mejorar la integración de las funciones de docencia, investigación y extensión en la formación académica, realizando un aporte desde el Departamento de Economía hacia las comunidades más desfavorecidas de la ciudad. El PDTs, dirigido por la Dra. Silvia

---

<sup>4</sup> Estas estimaciones a partir de la EPH, generan dudas en relación a su confiabilidad (Viego, 2018).

<sup>5</sup> Ver los Boletines de Estadísticas Laborales de Bahía Blanca-Cerri, Departamento de Economía, UNS.

<sup>6</sup> Es un programa nacional que tiene por objeto relevar características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. A cargo de este programa se encuentra el INDEC, que trabaja en forma conjunta con las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE). Al aplicarse un plan de incorporación progresiva, se han cubierto 31 aglomerados urbanos (todos de más de cien mil habitantes) y un área urbano-rural (INDEC, 2003). Dentro de cada aglomerado, la muestra pretende ser representativa de todos los hogares, independientemente de su localización.

<sup>7</sup> Se desarrolla en forma conjunta por las siguientes cátedras: "Indicadores Económicos y Cuentas Nacionales", "Econometría", "Sociología", "Políticas Sociales" y "Estructura Económica Argentina".

London, es financiado desde el 2015 por el CIN y el CONICET e integrado por investigadores de las tres universidades públicas de la ciudad: la Universidad Nacional del Sur, la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Provincial del Sudoeste. Sus objetivos responden a la demanda de la ONG Red de Voluntarios como promotora del derecho a la educación en los barrios en los que interviene. A través de dichos proyectos se han realizado tres relevamientos en los barrios Evita (2015), Villa Talleres (2016), Stella Maris, Nueve de Noviembre y Cabré Moré (2016). Los primeros dos barrios se ubican en el sur de la ciudad, en la Delegación Villa Rosas, aproximadamente a unos cinco y seis kilómetros del centro, respectivamente. Según datos de la SSTUV de la Provincia de Buenos Aires del año 2015, el barrio Evita se caracteriza como un asentamiento precario constituido en el año 2010, con una superficie aproximada de 15 hectáreas. Talleres o Talleres Sur, por su parte, es una villa que data del año 2006 con una superficie aproximada de 14 hectáreas y una población de menos de la mitad de habitantes que Stella Maris. Dichos barrios se escogieron debido a que se contaba con la colaboración de una ONG local, Sureando, que facilitó el acceso al campo y estaba particularmente interesada en la información. Los barrios relevados por el PDS se encuentran hacia el este, a unos cinco kilómetros del centro, y pertenecen a la Delegación Las Villas. Stella Maris es un asentamiento precario relativamente antiguo (originado en 1980) y grande (con una superficie de 24 has.), cuyos habitantes más jóvenes han ido formando nuevos barrios cercanos, como Nueve de Noviembre y Cabré Moré, que presentan condiciones de vivienda y acceso a servicios aún más precarios. Nueve de Noviembre es clasificado por la SSTUV como "otro" (probablemente como una combinación de villa y asentamiento, lo cual no se explicita, que dataría de los años noventa, con una superficie aproximada de 23 has.). No se dispone de información oficial sobre Cabré Moré, donde comenzó a constituirse hace pocos años a partir de un loteo informal, con creciente consolidación. Estos tres barrios fueron seleccionados por la ONG Red de Voluntarios, demandante del proyecto.

Cabe mencionar que, más allá que su selección ha respondido al interés de las ONG colaboradoras, los cinco barrios estudiados representan diversos tipos de barrios precarios de la ciudad; con características variadas como su tamaño, antigüedad, ubicación y grado de informalidad. Por lo tanto, su análisis conjunto ofrece un buen panorama de la situación de la periferia.

El trabajo de campo y el procesamiento de los datos en el marco del proyecto VERSE fue realizado por docentes y alumnos del Departamento de Economía, junto con miembros de la ONG Sureando. Se aplicó una encuesta similar a la EPH del INDEC para relevar información sobre la vivienda, educación, condiciones laborales e ingresos de la población. Debido a la pequeña dimensión de los relevamientos, se logró realizar un censo en lugar de tomar una muestra.

La encuesta a hogares involucró dos formularios: el primero, para recoger información sobre la composición del hogar y las características de la vivienda y, el segundo, aplicado al sostén del hogar y a los miembros mayores de catorce años. Se encuestó en Evita a 140 hogares habitados por 432 personas y en Villa Talleres a 101 hogares habitados por 372 personas.

El relevamiento realizado desde el PDS empleó, además del cuestionario de hogar, un cuestionario individual diferente, más enfocado en conocer las condiciones de educabilidad, y distintos resultados y procesos educativos de los niños y jóvenes en los barrios periféricos. Se realizó para ello un muestreo bietápico y probabilístico de

manzanas y hogares, aplicándose el cuestionario individual a todos los miembros de entre 3 y 18 años de edad. Se aplicaron factores de re-ponderación por falta de respuesta y se relevaron 381 hogares que contaban con 1459 personas.<sup>8</sup> Los mismos representan, luego de aplicar el ponderador muestral, un total de 1077 hogares y 4125 individuos.

En la siguiente Tabla puede observarse la composición etaria de la población en cada barrio y en el total de la ciudad. Es notoria la mayor presencia de niños y jóvenes en los barrios de interés, así como la menor presencia de adultos mayores.

**Tabla 1.** Población total y composición etaria

|                                     | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|-------------------------------------|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>Población total</b>              | 432                 | 372                          | 1607                       | 2608                                       | 308103                     |
| <b>Cantidad de hogares</b>          | 140                 | 101                          | 412                        | 665  | 113231                     |
| <b>Población por grupos etarios</b> |                     |                              |                            |  |                            |
| <b>Menor de 3</b>                   | 47 (11%)            | 36 (10%)                     | 110 (7%)                   | 199 (8%)                                   | 13367 (4%)                 |
| <b>3-5</b>                          | 51 (12%)            | 45 (12%)                     | 88 (6%)                    | 211 (8%)                                   | 12992 (4%)                 |
| <b>6-11</b>                         | 58 (13%)            | 69 (19%)                     | 192 (13%)                  | 383 (15%)                                  | 24892 (8%)                 |
| <b>12-18</b>                        | 36 (10%)            | 40 (11%)                     | 257 (17%)                  | 354 (14%)                                  | 35733 (12%)                |
| <b>19-24</b>                        | 72 (17%)            | 45 (12%)                     | 179 (12%)                  | 256 (10%)                                  | 28579 (9%)                 |
| <b>25-64</b>                        | 163 (38%)           | 134 (36%)                    | 608 (41%)                  | 1060 (42%)                                 | 148013 (48%)               |
| <b>Mayor de 65</b>                  | 5 (1%)              | 3 (1%)                       | 42 (3%)                    | 80 (3%)                                    | 44527 (14%)                |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv-2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri.

#### **IV. Resultados**

Como se ha discutido en el segundo apartado, las libertades de los niños dependen en gran medida de las acciones y conjuntos alcanzables de los adultos en su entorno más cercano. Estos factores de conversión se vinculan con los recursos a los que acceden sus cuidadores, quienes pueden transferirles sus propias capacidades y funcionamientos.

<sup>8</sup> La tasa de respuesta fue del 76%, superando al nivel del 75% ampliamente requerido para realizar generalizaciones a partir de la administración de encuestas por muestreo (Burkell, 2003). Asimismo, al tratarse de una población con gran homogeneidad en relación a los indicadores de interés para el estudio, se consideran mínimos los posibles sesgos derivados de la existencia de casos faltantes.



Esta noción podría extenderse para considerar a las características de los vecinos y familiares más allá del propio hogar (Bowles et al., 2006).

En la adquisición de educación, la evidencia internacional demuestra que las condiciones de vida de los hogares son determinantes cruciales de los logros que, en contextos de pobreza, se ven severamente restringidos (Riquelme y Herger, 2001; Golovanevsky, 2006; Krüger, 2016).

Por estas razones, resulta relevante analizar las condiciones de educabilidad que presentan los niños y jóvenes de los barrios estudiados, como primer paso para comprender sus funcionamientos en el dominio de educación.

Un primer resultado de los estudios realizados es que, tal como se esperaba, la población de estos barrios periféricos experimenta numerosas privaciones que permiten suponer un nivel de bienestar inferior al del promedio de la ciudad.

Para comenzar a caracterizar a los hogares relevados, un dato de interés es que, en general, resultan más numerosos que el hogar promedio de Bahía Blanca. Entre un 60 y un 75% de los hogares cuenta con más de tres miembros, mientras que solo un 50% del total de los hogares bahienses tiene este tamaño. Con excepción de Evita, en los demás barrios un 15% de los hogares tiene incluso más de seis miembros, siendo la cifra para la ciudad total solo del 6%. El mayor tamaño de los hogares puede agravar la escasez de recursos, especialmente dada la alta presencia de menores. A su vez, en estos barrios encontramos, por un lado, una baja participación laboral de las mujeres -la tasa de actividad femenina oscila entre el 25 y el 43%-; por el otro, una porción no despreciable de hogares cuyo sostén es una mujer sin cónyuge -entre 12 y 15%-. Esto sugiere que muchos de estos hogares son sostenidos económicamente por una única persona.

Surgidos a partir de ocupaciones no planificadas, los barrios informales suelen localizarse en zonas marginales con un déficit de servicios públicos. Según datos de 2016 de la organización TECHO, que relevó a los barrios informales 9 de Noviembre, Cabré Moré, Villa Talleres y Evita; la mayoría de ellos no cuenta con una conexión regular a la red de energía eléctrica, de agua o de cloacas y solo algunos cuentan con alumbrado público. Además de las deficiencias estructurales de los vecindarios, las viviendas suelen construirse de manera precaria y presentan problemas graves de hacinamiento, como se observa en la Tabla 2.

Una proporción relevante de los niños y jóvenes que habitan en estos barrios, entonces, vive en casas de mala calidad constructiva, con deficientes condiciones sanitarias y ve vulnerado uno de sus derechos más básicos: el de una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, especialmente en Evita y Villa Talleres, un porcentaje importante de la población presenta una baja capacidad de subsistencia, dadas las características del sostén y la composición del hogar. En suma, la presencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los hogares de los barrios observados es muy significativa y supera ampliamente a la de la ciudad en general. Estas condiciones de pobreza estructural se encuentran muy vinculadas a los problemas que enfrenta la población de estos barrios en la esfera del trabajo (Tabla 3).

**Tabla 2.** Porcentaje de niños y jóvenes menores de 24 años en hogares con NBI

| <b>Indicador de NBI</b>               | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> |  | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|---------------------------------------|---------------------|------------------------------|--|----------------------------|--|----------------------------|
| Vivienda de tipo inconveniente        | 9 %                 | 12%                          |  | 3%                         | 11%  | 0%                         |
| Hacinamiento crítico                  | 42%                 | 53%                          |  | 18%                        | 29%  | 7%                         |
| No posesión de baño o retrete         | 15%                 | 5%                           |  | 17%                        | 33%  | 0%                         |
| Inasistencia escolar                  | 0%                  | 1%                           |  | 0%                         | 0%   | 1%                         |
| Baja capacidad de subsistencia        | 20%                 | 45%                          |  | 4%                         | 4%   | 1%                         |
| <b>Al menos una de las anteriores</b> | <b>51%</b>          | <b>85%</b>                   |  | <b>29%</b>                 | <b>45%</b>                                 | <b>9%</b>                  |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pensión o local no construido para habitar); hacinamiento (más de 3 personas por cuarto); inasistencia escolar (algún miembro de 6 a 12 años de edad no asiste a la escuela); baja capacidad de subsistencia (más de 3 personas por miembro ocupado, cuyo jefe tiene como máximo nivel educativo la primaria incompleta).

**Tabla 3.** Porcentaje de niños y jóvenes menores de 24 años según condición de ocupación del sostén de su hogar

|   | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|---|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>Sostén desempleado</b>                         | 6%                  | 2%                           | 3%                         | 3%   | 5%                         |
| <b>Sostén subocupado</b>                          | 6%                  | 12%                          | s/d                        | s/d  | 5%                         |
| <b>Sostén sobreocupado</b>                        | 46%                 | 54%                          | s/d                        | s/d  | 3%                         |
| <b>Sostén asalariado sin aportes jubilatorios</b> | 49%                 | 69%                          | s/d                        | s/d  | 23%                        |
| <b>Sostén ocupado con empleo inestable</b>        | 54%                 | 49%                          | 38%                        | 44%  | 6%                         |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS y EPH iv2016. Notas: sostén desempleado: % de niños y jóvenes que habitan un hogar cuyo sostén no trabajó en la semana de referencia y buscó activamente trabajo en algún momento durante los últimos 30 días; sostén subocupado: % de niños y jóvenes cuyo sostén de hogar trabajó menos de 35hs. semanales y desea trabajar más horas; sostén sobreocupado: % de niños y jóvenes que habitan en hogares cuyo sostén trabajó más de 45hs. semanales; sostén con empleo inestable: % de niños y jóvenes cuyo sostén de hogar tiene empleo con fecha de finalización o que fue declarado por el encuestado como transitorio, no habitual, changa, etc.; s/d: sin datos.

El desempleo, la sobre y subocupación horaria afectan a una proporción relevante de la población económicamente activa, y los problemas de informalidad e inestabilidad laboral resultan especialmente acuciantes. Así, muchos niños y jóvenes habitan en hogares cuyo sostén enfrenta este tipo de dificultades. Es probable que dichos obstáculos en el ámbito del trabajo respondan en gran medida a las deficiencias en el perfil educativo de la población (Tabla 4).

**Tabla 4.** Porcentaje de niños y jóvenes según máximo nivel educativo entre el sostén y/o cónyuge

|  | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|--|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>Sostén y/o cónyuge con al menos primario completo</b>       | 92%                 | 93%                          | 94%                        | 94%  | 96%                        |
| <b>Sostén y/o cónyuge con al menos secundario completo</b>     | 19%                 | 27%                          | 30%                        | 29%  | 62%                        |
| <b>Sostén y/o cónyuge con terciario/universitario completo</b> | 1%                  | 1%                           | 4%                         | 2%   | 18%                        |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTs, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: % de niños y jóvenes que habitan en un hogar en el que el máximo nivel educativo entre el sostén y el cónyuge es primario completo, secundario completo y terciario/universitario completo.

Dado que la terminalidad de los distintos niveles educativos para la población adulta es inferior a la general, los niños y jóvenes habitan en hogares con un clima educativo relativamente bajo. Menos del 30% habita en un hogar cuyo jefe y/o cónyuge ha logrado completar el nivel secundario, actualmente obligatorio y considerado un piso mínimo de escolaridad para escapar de la pobreza, y solo un 3% habita en un hogar donde los padres o tutores han accedido a un título de nivel terciario o universitario, siendo la cifra para el total de la ciudad ampliamente superior.

Entonces, la población adulta de los barrios estudiados presenta limitaciones severas para el desarrollo de su bienestar y dificultades para el logro de las capacidades básicas o fundamentales identificadas por Sen (1992, citado en Walker y Unterhalter, 2007). Esto sugiere que las oportunidades de acceso al bienestar, o de convertir recursos en capacidades, por parte de los niños y jóvenes se ven cercenadas, tanto en el dominio de la educación como en otras dimensiones vinculadas.

Las privaciones sufridas por los menores se visualizan en múltiples dimensiones interrelacionadas, que son consideradas por Biggeri et al. (2011) como especialmente relevantes para los niños: la salud, la libertad frente a la explotación económica, el vivir bajo abrigo y en un ambiente agradable.

Así, resulta preocupante que un alto porcentaje de los niños y jóvenes (entre un 63 y un 76%, dependiendo del barrio) no tiene acceso a una obra social. Si bien en la ciudad se dispone de un sistema de salud pública de amplia cobertura, suele existir un exceso de demanda para distintos servicios, y atenderse en el sistema estatal puede implicar altos

costos de oportunidad para las familias, en términos de tiempo y esfuerzo. Asimismo, el vivir en hogares y barrios con deficiencias estructurales y baja capacidad de subsistencia, sostenidos por personas con problemas de empleo, repercute en la calidad de vida cotidiana y se vincula con otras capacidades actuales y futuras. Por ejemplo, resulta frecuente que los niños que habitan hogares pobres deban dedicar varias horas del día a diversas tareas en el hogar, como el cuidado de los más pequeños o de adultos mayores, o tengan que ingresar tempranamente al mercado laboral (trabajo infantil). Si bien no se dispone de estos datos para todos los barrios analizados, se halló que en los barrios 9 de Noviembre, Cabré More y Stella Maris un 47,2% de los niños y jóvenes encuestados realizan tareas domésticas o cuidan de hermanos menores. Asimismo, un 37% de los menores de 16 años realiza dichas tareas durante más de dos horas por día o bien trabaja fuera de su hogar.

En relación a la capacidad fundamental de ser educado, es posible evaluar la posibilidad de satisfacción mínima de ciertos funcionamientos importantes (Walker y Unterhalter, 2007). Para ello, se estiman algunos indicadores sencillos, dividiendo a la población de niños y jóvenes en grupos a partir de su edad escolar teórica: i) nivel inicial, de 3 a 5 años de edad; ii) nivel primario, de 6 a 11 años; iii) nivel secundario, de 12 a 18 años; y iv) nivel superior, de 19 a 24 años.

**Tabla 5.** Tasas netas de asistencia

|                         | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|-------------------------|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>Nivel inicial</b>    | 68,6%               | 72,7%                        | 75,6%                      | 84,9%                                      | 94,2%                      |
| <b>Nivel primario</b>   | 100%                | 100%                         | 100%                       | 100%                                       | 95,3%                      |
| <b>Nivel secundario</b> | 63,8%               | 55%                          | 78,9%                      | 76,3%                                      | 87,4%                      |
| <b>Nivel superior</b>   | 5,5%                | 0%                           | 10,5%                      | 6,9%                                       | 50,3%                      |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca - Cerri. Nota: la tasa neta de asistencia para cada nivel es el cociente entre las personas escolarizadas en dicho nivel (o superior) con la edad teórica pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.

En nuestro país, la ley 26.026/06 y su modificación 27.045/14, explicitan que la educación obligatoria se extiende desde los cuatro años de edad hasta la finalización del nivel secundario, considerando que la educación durante este lapso es fundamental para el desarrollo personal y social. En los barrios estudiados, resulta evidente que las mayores privaciones en torno al acceso a la educación básica se encuentran en el nivel inicial y el secundario; donde el porcentaje de la población en edad de asistir a cada nivel que efectivamente lo hace, es mucho menor al de la ciudad en general.

Entre un 15% y un 31%, según el barrio, de los niños en edad de asistir al jardín de infantes no lo hace, lo cual puede reforzar las desventajas de pertenecer a entornos con

un menor capital sociocultural y con menores posibilidades de ofrecer propuestas de educación no formal adecuadas. La primera infancia resulta cada vez más ponderada como un período clave para el desarrollo físico, mental y emocional de las personas, y se ha demostrado que la formación de habilidades cognitivas y no-cognitivas durante esta etapa tiene efectos positivos que persisten durante el resto de la vida (CEPAL, 2008; SITEAL, 2010; Gamboa y Krüger, 2016). Por ello, la exclusión del sistema educativo formal durante los primeros años puede considerarse una privación severa.

Por otra parte, si bien las encuestas indican una cobertura universal en el nivel primario, ya en el nivel secundario vuelven a manifestarse las privaciones. Entre un 21% y un 45% de los jóvenes en edad de escolarización secundaria no asisten al colegio o aún se encuentran en el nivel primario. Es decir, se evidencian dificultades en el acceso y/o la progresión, que puede representar una desventaja que no logre compensarse en el futuro.

En cuanto al nivel superior, es sabido que los problemas en las trayectorias escolares previas se conjugan con las responsabilidades familiares, las dificultades económicas, el desconocimiento y las bajas expectativas, para determinar un muy bajo acceso por parte de esta población (Formichella, 2010; Krüger, 2013). Así, en la Tabla 6 puede observarse que el porcentaje de personas en edad de asistir al nivel superior que no lo hace es muy elevado en todos los barrios (va del 100% en Villa Talleres al 86,1% en Stella Maris), y ampliamente mayor al de la ciudad en su totalidad (49,4%).

En general, las mayores privaciones educativas se registran para los niños y jóvenes de Villa Talleres y Evita, que son los barrios más afectados por las privaciones en otras esferas como la vivienda, el trabajo y la educación de los adultos.

Además de considerar si los niños y jóvenes se encuentran asistiendo al nivel educativo correspondiente, es posible estimar las tasas de extraedad o retraso etario para cada grupo de edad. Se considera que un alumno tiene extraedad cuando cuenta con dos años o más que la edad esperada para el grado o año que cursa. Este análisis sólo tiene sentido a partir del nivel primario, donde los alumnos pueden repetir el curso. Adicionalmente, en el nivel primario la extraedad captada resultó irrelevante, por lo que se presenta la información a partir del nivel secundario.

Ahora bien, si se calculan directamente las tasas de extraedad para los alumnos en cada uno de estos barrios vulnerables, es posible que dichas tasas resulten menores que las de la ciudad en general, debido a la selección previa operada por el frecuente abandono. Entonces, se optó por analizar la distribución de cada grupo de edad según su situación educativa, separando la cuestión del acceso de la progresión.

Entre aquellos jóvenes que tienen de 12 a 18 años, un gran porcentaje de quienes habitan en los barrios analizados se encuentra en la peor situación, habiendo abandonado sus estudios antes de terminar el nivel obligatorio (entre un 10% y un 30%). Luego, otra proporción relevante cuenta con dos o más años de extraedad. Nuevamente, quienes habitan en los barrios Evita y Villa Talleres parecen encontrarse en la situación más precaria, ya que la proporción de jóvenes que asiste al colegio sin retraso etario no llega al 60% (ver Tabla 6).

**Tabla 6.** Situación educativa por grupos etarios

|   | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|---|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>12-18</b>                                  |                     |                              |                            |  |                            |
| No asiste y no culminó estudios obligatorios  | 30,3%               | 32,4%                        | 9,9%                       | 12,2%                                      | 4,9%                       |
| Asiste con extraedad                          | 12,1%               | 5,4%                         | 11,0%                      | 9,9%                                       | 17,2%                      |
| No asiste, pero culminó estudios obligatorios | 0%                  | 2,7%                         | 1,1%                       | 1,2%                                       | 1,6%                       |
| Asiste sin extraedad                          | 57,6%               | 59,5%                        | 78%                        | 76,7%                                      | 76,2%                      |
| <b>19-24</b>                                  |                     |                              |                            |  |                            |
| No asiste y no culminó estudios obligatorios  | 69,1%               | 73,8%                        | 38,1%                      | 48,9%                                      | 23,7%                      |
| Asiste a secundario con extraedad             | 0%                  | 7,1%                         | 14,7%                      | 14,7%                                      | 6,2%                       |
| No asiste, pero culminó estudios obligatorios | 21,1%               | 19,0%                        | 33,3%                      | 28,2%                                      | 19,5%                      |
| Asiste sin extraedad                          | 9,9%                | 0%                           | 13,9%                      | 8,2%                                       | 50,6%                      |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri

Respecto a quienes tienen entre 19 y 24 años, que por su edad teórica deberían haber culminado el nivel secundario, se observa (también en la Tabla 6) que una gran proporción se encuentra fuera de la escuela sin haberlo logrado, mientras que otros están finalizando la secundaria fuera de término. Entre un 20 y un 30% ha podido completar la escolarización obligatoria, aunque sin continuar con sus estudios en el nivel superior, y algunos permanecen escolarizados, ya sea culminando a tiempo el nivel secundario o accediendo al nivel superior (como ya se ha señalado, esta situación es mucho más frecuente para la ciudad en su totalidad que para los barrios estudiados).

Para complementar la información anterior, los cuestionarios aplicados por los proyectos permiten calcular las tasas de repitencia en los barrios de interés, ya que las mismas captan con mayor precisión los problemas de progresión. Las tasas de extraedad tienden

a subestimarlos, ya que solo identifican los casos en los que el retraso etario es muy amplio.

**Tabla 7.** Repitencia por grupos etarios

|              | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|--------------|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>6-11</b>  | 8,3%                | s/d                          | 3,2%                       | 15,6%                                      | s/d                        |
| <b>12-18</b> | 37,5%               | s/d                          | 43,6%                      | 47,5%                                      | s/d                        |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: s/d: sin datos

**Tabla 8.** Asistencia a escuela privada por nivel educativo

|                         | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|-------------------------|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>Nivel inicial</b>    | 0%                  | s/d                          | 2,5%                       | 0%   | 28,1%                      |
| <b>Nivel primario</b>   | 1,9%                | s/d                          | 6,3%                       | 1,6%                                       | 24,9%                      |
| <b>Nivel secundario</b> | 0%                  | s/d                          | 2,8%                       | 6,9%                                       | 17,1%                      |
| <b>Nivel superior</b>   | 33,3%               | s/d                          | 0%                         | 3,8%                                       | 8,8%                       |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca – Cerri. Nota: s/d: sin datos

La repitencia surge ya en el nivel primario y resulta relevante en los barrios Evita, 9 de Noviembre y Cabré Moré. Luego, para quienes asisten al nivel secundario, la acumulación de dificultades durante toda su trayectoria resulta en tasas muy altas: más del 35% ha repetido al menos una vez durante su historia escolar (ver Tabla 7).

La repitencia o extraedad constituye un problema significativo, ya que puede reflejar el acceso a aprendizajes y logros no-cognitivos deficientes, además de vincularse con dificultades para la socialización en la escuela e incidir en la probabilidad posterior de abandono (Herrán, 2001; Gómez Vera, 2013).

Un aspecto vinculado, que incide en el rendimiento educativo más allá del acceso a la escolarización formal, es el ausentismo y la impuntualidad para llegar al colegio (Krüger y Formichella, 2018). Si bien solo se dispone de información adecuada para los barrios Stella Maris, 9 de Noviembre y Cabré Moré, se halló que esta problemática es significativa en estos sectores –por ejemplo, la mitad de los alumnos de nivel secundario manifestó haber faltado a la escuela durante tres días o más durante las dos semanas previas a la encuesta–. Las familias encuestadas han destacado como causas principales

a los problemas de salud, de acceso o a la necesidad de realizar tareas domésticas y de cuidado en el hogar.

Siguiendo a Walker y Unterhalter (2007), el proceso de educación formal involucra un amplio abanico de funcionamientos, que van desde la experiencia educativa en sí como proceso hasta las capacidades que pueden ser desarrolladas a través de la educación como factor de conversión. Aquí se vuelve relevante considerar la calidad o el tipo de educación recibida.

Si bien los logros educativos son múltiples y desarrollados a través de un complejo conjunto de factores personales, familiares y escolares, existe evidencia que indica que las condiciones de escolarización que ofrece el centro educativo son relevantes para la adquisición de logros cognitivos y no-cognitivos. En este sentido, el tipo de gestión escolar parece ser un determinante significativo. Más allá de las brechas en los recursos o el tipo de administración, las escuelas de gestión privada y estatal aglutinan a poblaciones estudiantiles muy diferenciadas por su origen social. En presencia de efectos de compañero significativos, esta situación contribuiría a arribar a resultados educativos diferenciados, superiores en las escuelas privadas (Formichella y Krüger, 2013).

A través de nuestros relevamientos, se halla evidencia en el sentido esperado: los estudiantes provenientes de barrios vulnerables asisten en su gran mayoría a escuelas de gestión estatal (ver Tabla 8), lo cual reduce la posibilidad de que sus condiciones de origen desfavorables sean compensadas por mejores condiciones de escolarización en las instituciones educativas.

Las posibilidades diferenciales de acceso y progresión permiten prever un menor nivel de terminalidad educativa entre los jóvenes de los barrios estudiados, como se confirma en la Tabla 9. Los problemas de abandono temprano o interrupción de las trayectorias resultan más graves para el nivel secundario, siendo muy baja la proporción de jóvenes que logra culminarlo en comparación con el total de la ciudad. De nuevo, los barrios que presentan mayores privaciones en las dimensiones de vivienda y trabajo, como Evita y Villa Talleres, parecen enfrentar las mayores dificultades para lograr que sus niños y jóvenes completen la escolarización mínima obligatoria.

**Tabla 9.** Terminalidad educativa entre los jóvenes

|  | <b>Barrio Evita</b> | <b>Barrio Villa Talleres</b> | <b>Barrio Stella Maris</b> | <b>Barrios 9 de Noviembre y Cabré Moré</b> | <b>Bahía Blanca global</b> |
|--|---------------------|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| <b>Porcentaje de personas de 13-24 años de edad con al menos primario completo</b>   | 86,3%               | 81,6%                        | 89,6%                      | 91,7%                                      | 98,6%                      |
| <b>Porcentaje de personas de 19-24 años de edad con al menos secundario completo</b> | 27,8%               | 22,2%                        | 44%                        | 35,1%                                      | 68,1%                      |

Notas: Elaboración propia a partir de datos de los proyectos VERSE y PDTS, y de la EPH iv2016 para el aglomerado Bahía Blanca - Cerri.



## V. Discusión

---

En primer lugar, cabe señalar que, si bien en el estudio se están midiendo funcionamientos y no capacidades, al observar las condiciones de educabilidad de los niños y jóvenes de los barrios considerados puede inferirse que sus libertades fundamentales y las de sus familias son reducidas. A pesar de no contar con información directa sobre las capacidades de los adultos, se pueden extraer conclusiones a partir de sus funcionamientos porque ellos reflejan el alcance de los conjuntos de capacidades.

Se observó que los adultos en estos barrios periféricos presentan un perfil educativo menos favorable y más problemas en la esfera del trabajo que el adulto promedio de la ciudad. De este modo, dichos funcionamientos sugieren que tienen menos capacidades. El acceso al mercado de trabajo de manera precaria puede considerarse una forma de “no participación” en el mismo, dado que no se accede de forma plena a los derechos laborales; y el desempleo deja a las personas directamente afuera de la producción. Al respecto, Sen (1999b) expresa que la negación a la libertad de participación en el mercado de trabajo es una manera de mantener a los individuos en la esclavitud. Afirma que el desempleo no es un problema vinculado únicamente a los ingresos (lo cual podría compensarse con transferencias), sino que tiene graves consecuencias sobre la iniciativa individual y las cualidades de las personas, provoca pérdidas en su independencia, autoconfianza y salud física y emocional y aumenta el grado de exclusión social. Esta situación se ve agravada por la presencia de hogares numerosos con alta tasa de dependencia, es decir, con una baja cantidad de miembros en edad de aportar ingresos en relación al resto; lo cual hace que su capacidad de subsistencia sea menor.

Asimismo, Sen (op. cit.) señala que la falta de libertad económica que implica vivir en la pobreza puede ser la causa de que las personas pierdan otras libertades. Por ejemplo, en los barrios relevados, se observa que muchos se ven obligados a trabajar una excesiva cantidad de horas (sobreempleo) para poder sostener sus hogares, resignando tiempo y energía para otras actividades que puedan valorar.

En cuanto a los niños y jóvenes en estos sectores, se vislumbra que ven reducidas sus oportunidades de bienestar actual y futuro en diversas dimensiones. El escenario de pobreza con el que conviven (con una presencia de NBI muy superior a la del total de la ciudad) los lleva a padecer privaciones, no sólo vinculadas a su educación. Por ejemplo, tal como se observa en los resultados presentados, gran parte de los menores no posee cobertura de salud o lleva adelante actividades que se asocian al trabajo infantil. Al respecto, Sen (1999b) expresa que, si a un individuo se le niega la posibilidad de poseer cobertura de salud, se le está negando la libertad necesaria para realizar aquello que desee; ya que si no tiene salud no podrá vivir ciertas cosas y podrá elegir menos. Por otra parte, en relación al trabajo infantil explica que la disminución de libertad en el presente solo produce mayor libertad en el futuro, si se respetan y promueven los derechos de los menores, lo cual no sucedería en este caso.

Además, si bien no se cuenta con información sobre el status nutricional de los niños y jóvenes de los barrios relevados, puede afirmarse que en este contexto de pobreza sufren, por añadidura, privaciones en relación a su alimentación; que representan una causa importante de las privaciones educativas (Biggeri, Ballet y Comim, 2011). Asimismo, Biggeri y Karkara (2014) explican que los individuos que se ven sumidos en la pobreza poseen un peor desempeño en sus habilidades para estudiar (por ejemplo atención, memoria, planificación, control, fluidez verbal, versatilidad cognitiva,

organización, entre otras) y que las dificultades en el desarrollo cognitivo se vinculan a problemas de comportamiento, fracaso escolar y vínculos sociales defectuosos que impactan en el aprendizaje y tienen como consecuencia que alcancen un bajo nivel educativo.

Como resultado de esta conjunción de factores desfavorables, los niños y jóvenes de los barrios relevados poseen un vector de funcionamientos vinculados a educación más pobre que el de los menores de la ciudad considerada como un todo. Es decir, los factores de conversión con los que cuentan para transformar los recursos educativos en funcionamientos son más endebles. En comparación, es mayor la proporción de menores que no accede al colegio, accede y abandona, o accede y tiene dificultades en su trayectoria educativa (extraedad o repitencia).

Esta situación representa una grave privación en términos de Sen, debido al valor intrínseco de la educación, pero también a su valor instrumental. Se espera que los niños y jóvenes de los barrios en cuestión tengan mayores dificultades para expandir sus capacidades, y que su privación actual se traduzca en privaciones y libertades disminuidas en el futuro (Sen, 1999b). Estas consecuencias de la falta de educación sobre el futuro de los menores han sido ampliamente documentadas en la literatura académica. Diferentes autores han hecho hincapié en la disminución en la calidad de vida y en las dificultades laborales que enfrentan los adultos que poseen un bajo nivel educativo (Formichella y London, 2013; Krüger, 2013).

En suma, en los barrios informales analizados se entremezclan diferentes tipos de privaciones vinculadas a la educación, el hábitat, la salud y el trabajo, entre otras cuestiones. Se vislumbra el siguiente círculo vicioso o trampa de pobreza de las capacidades: los adultos de estos hogares poseen menos capacidades en relación a la ciudad en su totalidad, y por ello los factores de conversión de los niños y jóvenes para transformar los recursos educativos en funcionamientos son más escasos. Como resultado, los funcionamientos educativos que alcanzan son pobres y sus posibilidades de expandir sus capacidades a futuro se encuentran severamente limitadas (debido al valor instrumental de la educación). De este modo, al crecer, formarán hogares con escasas libertades fundamentales y sus hijos comenzarán nuevamente el ciclo.

Para finalizar y sintetizar, cabe mencionar que, de acuerdo a los datos presentados en la sección anterior, no se observan evidencias de las sinergias positivas que, según Biggeri y Karkara (2014) serían necesarias para influir sobre las capacidades, funcionamientos y factores de conversión con el fin de romper con este círculo vicioso y hacer que la población vulnerable salga del proceso denominado *path-dependent* o dependiente de las trayectorias. Al contrario, según los datos recabados, se observa un mecanismo reforzado que conduce a una trampa de pobreza en capacidades, difícilmente evitable sin una intervención exógena.

## **VI. Consideraciones finales**

---

A lo largo de esta ponencia se han estudiado las limitaciones que tienen en su desarrollo los niños y jóvenes que habitan ciertos barrios informales de Bahía Blanca, una ciudad intermedia de la Provincia de Buenos Aires, en comparación con aquellas correspondientes a la totalidad de niños y jóvenes de dicha localidad.

El análisis se ha realizado a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen y haciendo hincapié en la educación como capacidad esencial. Por ello, se ha concentrado la atención en indicadores de funcionamientos educativos y de factores de conversión interpretados como condiciones de educabilidad.

A partir de los resultados presentados, ha sido posible vislumbrar que los menores pertenecientes a los barrios bajo análisis poseen funcionamientos educativos más pobres que la totalidad de los menores bahienses. Asimismo, se ha detectado que conviven con una situación de pobreza y capacidades limitadas de sus adultos cercanos; en especial en relación al nivel educativo y la participación de estos en el mercado laboral. En este sentido, se ha descrito un círculo vicioso o trampa de pobreza en cuanto a las capacidades.

El aporte del enfoque de las capacidades es especialmente interesante a la hora de proponer políticas porque centra su visión en la prevención de las inequidades. Esto es así porque se focaliza en las libertades fundamentales a lo largo de toda la vida de los individuos. De este modo, cualquier intervención que busque aumentar las capacidades presentes de los menores estaría impulsando también la expansión de sus capacidades a futuro. En este punto, las políticas que tienen por fin aumentar los funcionamientos educativos poseen un rol esencial, dado el valor intrínseco e instrumental de la educación que la convierte en una capacidad fundamental.

Así, mediante políticas tempranas que busquen aumentar los recursos destinados a educación y modificar los factores de conversión que promueven los logros educativos, sería posible comenzar a romper con la trampa de pobreza descrita y acercarse al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cabe destacar una de las limitaciones del presente estudio: lo óptimo habría sido poder comparar la capacidad educativa en forma más completa e incluir a otras capacidades, pero ello no fue posible debido a las restricciones de la información disponible. Para trabajar con la totalidad de las capacidades es necesario conocer más certeramente la máxima potencialidad de cada individuo para ser o hacer cosas valiosas. Considerando, por ejemplo, en qué medida los niños y jóvenes participan con libertad de su proceso educativo, adquiriendo autonomía o capacidad de agencia en forma progresiva. Esta limitación se procurará subsanar en futuras investigaciones elaborando un cuestionario de relevamiento, que intente captar las opciones de elección que poseen los sujetos. Asimismo, se buscará complementar el estudio cuantitativo con estrategias cualitativas. Así, no sólo será posible conocer el estado de situación actual de las personas sino también sus potencialidades, es decir, conocer sus capacidades de forma directa y no como inferencia a partir de los funcionamientos observables.

## VII. Referencias

---

Biggeri, M.; Ballet, J. y F. Comim (2011). *Children and the capability approach*. London: Palgrave Macmillan.

Biggeri, M. y Karkara, R. (2014). "Transforming Children's Rights into Real Freedom: A Dialogue Between Children's Rights and the Capability Approach from a Life Cycle Perspective". En D. Stoecklin and J.-M. Bonvin (eds.). *Children's Rights and the Capability Approach*. Children's Well-Being: Indicators and Research 8, pp.19-41.

Bowles, S.; Durlauf, S. y Hoff, K. (2006). *Poverty Traps*. Nueva York: Princeton University Press.

Burkell, J. (2003). "The dilemma of survey nonresponse". *Library & Information Science Research*, 25(3), 239-263.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.

CREEBBA (2015). *Indicadores de Actividad Económica N° 141*. Bahía Blanca. Disponible en: <http://www.creebba.org.ar/main/index.php?op=estesp&cual=iae141.html>

Formichella, M. M. (2010). *Educación y Desarrollo: Análisis desde la perspectiva de la Equidad Educativa interna y del Mercado Laboral* (Tesis de Doctorado en Economía). Universidad Nacional del Sur, Buenos Aires.

Formichella, M. M. (2011). "Análisis del concepto de equidad educativa a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen", *Educación*, 35(1), 1-36.

Formichella, M.M y London, S. (2013) "Empleabilidad, Educación y Equidad Social". *Revista de Estudios Sociales*, 47, 79-91

Formichella, M. M. y Krüger, N. (2013). "El fracaso escolar en el nivel medio argentino: ¿es menos frecuente en las escuelas de gestión privada debido a su administración?". *Estudios Económicos Regionales y Sectoriales*. Número especial sobre Economía de la Educación, 13(3), 127-144.

Gamboa, L. F. y Krüger, N. (2016). "¿Existen diferencias en América Latina en el aporte de la educación preescolar al logro educativo futuro?: PISA 2009-2012". *Revista de la CEPAL*, 118, 85-100.

Golovanevsky, L. (2006). *Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza, un abordaje cuantitativo para Argentina en el siglo XXI* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Gómez Vera, G. (2013). "Los efectos de la repitencia en tanto política pública en cuatro países del cono sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Un análisis en base a PISA 2009". *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 4(4), 6-7.

Herrán, C. (2001). "¿Por qué los jóvenes en Argentina desertan de la escuela y qué puede hacerse para combatir este problema?". *Diálogo Regional de Política*. Segunda reunión: educación secundaria. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

INDEC (2003), "La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina". Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/Metodologia\\_EPHContinua.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/Metodologia_EPHContinua.pdf)

Krüger, N. (2013). *Equidad Educativa Interna y Externa en Argentina: un Análisis para las Últimas Décadas* (Tesis de Doctorado en Economía). Universidad Nacional del Sur, Buenos Aires.

Krüger, N. (2016). "Equidad educativa interna y externa: principales tendencias en Argentina durante las últimas décadas". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 46(2), 39-78.

Krüger, N. y Formichella, M. M. (2018), "¿Las competencias no cognitivas actúan como mediadoras en el proceso de enseñanza-aprendizaje? Evidencia para Argentina", *Cuadernos de Economía* (en prensa).

London, S. y Formichella, M.M. (2006). "El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la educación". *Revista Economía y Sociedad*, 11(17), 17-32.

López, N. (2007), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Ed. IIPPE-UNESCO.

Malisani, D. (2017). *La política de integración urbana en Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal* (Tesis de Licenciatura en Economía). Universidad Nacional del Sur, Buenos Aires.

PNUD (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York: PNUD.

Prieto, M. B. (2007), "Condiciones habitacionales y calidad de vida urbana. El caso de la ciudad de Bahía Blanca". *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población Argentina, Huerta Grande, Córdoba.

Riquelme, G. y Herger, N. (2001). "El acceso y permanencia en el sistema educativo ¿quiénes son beneficiadas/os y excluidas/os?". *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 18, 3-18.

Saito, M. (2003). "Amartya Sen's Capability Approach to Education: A Critical Exploration". *Journal of Philosophy of Education*, 37(1), 17-33.

Sen, A. (1979). "Equality of what?" *The Tanner lecture of human values*. Stanford University.

Sen A. (1997). "Desigualdad y desempleo en la Europa Contemporánea". *Revista Internacional del Trabajo*, 136 (2), 169-187.

Sen, A. (1998), "Capital humano y capacidad humana", *Foro de Economía Política*, Cuad. Econ., 17(29), 67-72,

Sen, A. (1999a). "Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia". *Conferencia Magistral*. BID. Disponible en: [https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/invertir\\_infancia.pdf](https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/invertir_infancia.pdf)

Sen, A. (1999b). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

Sen, A. (2000). "¿Qué impacto puede tener la ética?". *Presentación en la Reunión Internacional sobre "Ética y Desarrollo" del Banco Interamericano de Desarrollo*. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/11/121118.pdf>.

Sen, A. (2001). *Capacidad y Bienestar*. Disponible en: [http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad\\_y\\_bienestar.htm](http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm) Sen, A. (2003). "The importance of basic education". *Conferencia en Edinburgh University*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/education/2003/oct/28/schools.uk4>

SITEAL (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina) (2010), *Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina*. Marco teórico y metodológico, Buenos Aires.

Trani, J., Biggeri, M. y Mauro, V. (2013). "The Multidimensionality of Child Poverty: Evidence from Afghanistan". *Social Indicators Research*, 112(2), 391-416.

Urquijo Angarita, M. (2014). "La teoría de las capacidades de Amartya Sen". *EDETANIA* 46, pp 63-80.

Viego, V. (2018) "La pobreza en Bahía Blanca: cifras recientes". Universidad Nacional del Sur (Departamento de Economía): ECODATA. Disponible en: <https://www.ecodata.uns.edu.ar/la-pobreza-en-bahia-blanca-cifras-recientes/>

Walker, M. y Unterhalter, E. (eds.) (2007). *Amartya Sen's capability approach and social justice in education*. New York: Palgrave Macmillan.

Wüst, K. y Volkert, J. (2012). "Childhood and Capability Deprivation in Germany: A Quantitative Analysis Using German Socio-Economic Panel Data". *Social Indicators Research*, 106(3), 439-469.