

**FOCO**  
**FORO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN POR LA JUSTICIA Y**  
**LOS DERECHOS HUMANOS**

**Apuntes para repensar la Política Social en  
la Ciudad de Buenos Aires**

**Luis Beccaria**

Serie: Documentos de Trabajo N° 6

**BUENOS AIRES  
ARGENTINA**

**2007**

**INPADE**  
Instituto para la Participación y el Desarrollo

## PRESENTACIÓN

La campaña que precedió la elección del Jefe de Gobierno fue una coyuntura a la que FOCO quiso contribuir incorporando al debate la preocupación por la situación social de la ciudad y los problemas que afectan a parte significativa de la población.

Esta ciudad, si duda la más poderosa económicamente y donde se registran los mejores indicadores sociales de bienestar general, la comparten en tensión sorda y a veces manifiesta los dos extremos de la escala social de desigualdad que caracteriza la estructura social del país. En ella tienen presencia y la habitan los sectores más ricos y poderosos al igual que gran número familias pobres, muchas de ellas extremadamente pobres.

Poseedora del primer presupuesto público en orden de magnitud, la ciudad parece estar en condiciones inmejorables para desarrollar políticas públicas capaces de superar los problemas sociales más acuciantes, erradicar la pobreza y organizar un sistema integrado de bienestar y protección social capaz de garantizar a toda la población el ejercicio pleno de sus derechos de ciudadanía.

En las condiciones que ofrece la coyuntura económica del país, con un crecimiento sostenido que no tiene antecedentes en calidad y cantidad por la composición del producto, de la oferta exportable y la duración del ciclo, parecen existir condiciones inmejorables para avanzar en la organización de un **nuevo sistema institucional de políticas sociales de bienestar, protección y seguridad social** que combine las responsabilidades irrenunciables del estado en la regulación del sistema, en la provisión directa de servicios y en la oferta de financiamiento para ampliar y mejorar la oferta del sistema, con la participación de distintos otros actores que desde el ámbito privado o de las organizaciones sociales operen en sintonía, bajo principios de bien público, para garantizar la cobertura y la calidad de la atención al conjunto de la población.

Se trata en ese aspecto de avanzar con audacia en la construcción de un **nuevo modelo de organización de la seguridad y la protección social** que recupere lo mejor de las tradiciones de integración y solidaridad social que el país supo darse en una coyuntura de contexto similar a mediados del siglo pasado.

No para repetir modelos que los cambios en la estructura y en la organización de la economía y la sociedad nacional e internacional que se produjeron en las últimas décadas han tornado insuficientes e inviables en muchos aspectos, sino de recuperar los **principios y orientaciones de solidaridad y justicia social** que los inspiraron, para construir bajo esos mismos principios un modelo de bienestar y seguridad social que garantice a toda la población el ejercicio de sus derechos.

Si la posibilidad de esa construcción es uno de los aspectos principales del desafío de lograr la nueva sociedad justa, participativa y solidaria que todos anhelamos para el país, la propuesta adquiere mayor sentido en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde las condiciones aparecen especialmente propicias para avanzar sin vacilaciones en esa dirección.

Todavía presentes muchas de las secuelas de una sociedad devastada y de un Estado reducido a brindar una oferta pobre y limitada a los más pobres, como herencia empecinada de las políticas aplicadas en los noventa que se deben dejar definitivamente atrás, la situación social de la capital necesita ser analizada en profundidad con un enfoque que permita identificar las urgencias y prioridades en la atención, evaluar la eficacia de los programas y orientar el diseño de políticas que apunten a responder las urgencias y sirvan de base a la construcción de un nuevo sistema integrado de políticas sociales públicas para la ciudad.

El trabajo<sup>1</sup> que publicamos en esta ocasión apunta a responder estas inquietudes con diferentes propuestas de programas e intervenciones sociales que traducen un enfoque de políticas sociales públicas que pone el acento en la equidad y la justicia distributiva.

El documento ha sido elaborado por Luis Beccaria, consultor externo de **FOCO** con amplia y reconocida experiencia en estos temas.

La presentación de este documento como contribución al debate planteado es un motivo de especial satisfacción para **FOCO** por el reconocimiento de los aportes de Beccaria a la investigación y el tratamiento de las cuestiones sociales en el país. La publicación de este informe en vísperas de su partida para incorporarse a la CEPAL, es para nosotros una manera de comprometer la continuación de sus aportes a estos debates.

**Jorge Carpio**  
**Director Ejecutivo**

---

<sup>1</sup> Este trabajo se realizó en el marco del proyecto que FOCO ejecuta con apoyo de la Dirección General de Voluntariado del Gobierno de la Ciudad.

## **Apuntes para repensar La Política Social en la Ciudad de Buenos Aires**

### **1. La población en riesgo social en la Ciudad de Buenos Aires**

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) no pudo sustraerse de la tendencia a una marcada desmejora de la situación social que experimentó el país entre mediados de los setenta y principios del nuevo siglo. El desempleo abierto –según estimaciones con la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (EPH)– alcanzó el 9.2% en 1993 y permaneció en niveles cercanos o superiores a los dos dígitos hasta prácticamente la actualidad, con un pico en 2002 como consecuencia de los efectos de la crisis de la convertibilidad y del cambio de régimen macroeconómico. Tal situación ocupacional, más el persistente deterioro de los ingresos reales (que se acentuó en 2002) y de sus distribución, ocasionaron una continua alza de la incidencia de la pobreza desde principios de los ochenta, que llegó al 22% en 2002 (cifra que se compara con el 58% de conjunto de las áreas urbanas del país).

La recuperación iniciada hacia el final del 2002, luego de esos eventos, permitió mejorar el difícil clima social imperante en aquel momento. La ocupación creció aceleradamente, permitiendo el marcado descenso del desempleo –el 6.4% de la PEA hacia mediados de 2007–. Como las remuneraciones reales recuperaron la caída experimentada luego de 2001, la incidencia de la pobreza entre los habitantes de la CABA se redujo y alcanzó al 10.1% en el segundo semestre de 2006.<sup>2</sup> La información de la Encuesta de Hogares de la Dirección de Estadística del Gobierno de la Ciudad (EH) llega a un valor similar –12.6%–

Los hogares que enfrentan regularmente dificultades sociales no se concentran, sin embargo, exclusivamente entre aquellos cuyos ingresos se ubican por debajo de la línea de pobreza. Por ejemplo, quienes cuentan con recursos monetarios corrientes que superan a esa norma, pero que resultan aún reducidos –específicamente, los que tienen ingresos mayores que ella pero en no más del 50%–, comparten (como se verá inmediatamente) muchas de las características de los pobres. Este conjunto, que se denominará a partir de aquí como “vulnerables” al sólo efecto de simplificar la referencia, alcanza una magnitud muy parecida al de los pobres (8.9% de la población de la Ciudad en el segundo semestre de 2006 según la EPH ó 10.7% según la EH).

Los bajos ingresos –que define la condición de pobreza y vulnerabilidad– limitan el acceso a los satisfactores de las necesidades básicas que se adquieren a través del mercado. Pero las dificultades que ellos experimentan son en realidad mayores cuando se toma en cuenta un conjunto adicional de dimensiones que resultan de suma relevancia al momento de evaluar el bienestar de estos hogares. En este sentido, cabe destacar que entre ellos es menor –o nulo– el acceso a beneficios no monetarios que

---

<sup>2</sup> La cifra del primer semestre de 2007 fue de 11.6%, dada la leve estacionalidad existente.

fluyen a través del sistema de seguridad social, así como a mecanismos de aseguramiento que morigeran los efectos de fluctuaciones en los ingresos. Tal situación obedece a que las unidades pobres y vulnerables obtienen la mayor parte de sus ingresos de puestos laborales precarios, en los cuales el trabajador no está cubierto por ese sistema de protección. Este tipo de inserción laboral también provoca que los recursos de estos hogares resulten inestables, generando un contexto de elevada incertidumbre en el cual se desenvuelve su cotidianidad. Otro de los aspectos que contribuyen a conformar un cuadro social dificultoso es la situación habitacional de estos hogares que, en una proporción importante, muestran carencias. Ello refleja en parte los bajos ingresos, pero también las dificultades que tienen los mercados financieros para responder a la demanda de créditos para vivienda originada en los sectores sociales de bajos ingresos familiares.

Cabe enfatizar que entre otros rasgos, los hogares pobres y vulnerables son de elevado tamaño y cuentan con una mayor presencia de niños. Si bien el sistema educativo en la ciudad presenta una elevada cobertura, subsiste la segmentación en términos de calidad. Asimismo, el bajo clima educativo de esas familias y el cúmulo de las mencionadas dificultades que enfrentan, puede llegar a constituir un marco que no facilita el desempeño adecuado del alumno en el estudio. Por tanto, los niños que en ellos viven tienen mayor probabilidad de ver limitada su trayectoria educativa, lo cual conspira contra las posibilidades de acceder a ocupaciones de calidad una vez que se vuelquen al mercado de trabajo.

Conviene, entonces, pasar a analizar alguna evidencia cuantitativa sobre diversas características de los grupos de hogares pobres y vulnerables que apoyan los comentarios hechos en los párrafos anteriores. Salvo indicación en contrario, las cifras provienen de la EH.

El mencionado mayor tamaño de los hogares de bajos ingresos se encuentra asociado a una elevada tasa de dependencia –relación entre el número de miembros y los miembros ocupados– (Cuadro 1). Pero esta última también está influida por la menor tasa de actividad de los adultos de esos hogares así como la mayor exposición al desempleo que tienen sus miembros activos. Uno de los resultados que refleja esta última circunstancia –y que se observa en el Cuadro 1– es que entre aquellos hogares en los que conviven ambos miembros de la pareja y con miembros menores de 18 años, la proporción en la que trabaja sólo uno de ellos es más alta entre los pobres. Incluso, las brechas entre las tasas de dependencia de los hogares pobres y del resto se agudiza cuando se considera al ingreso de los jubilados y pensionados (esto es, cuando se evalúa la relación entre la cantidad de todos los miembros y la de ocupados más jubilados / pensionados). Esto es consecuencia de la mayor presencia de personas de 65 años y más entre los no pobres y a que, entre ellos, es más frecuente que cobren jubilaciones o pensiones.

**Cuadro 1. Tamaño del hogar, participación económica y desempleo**

	Pobres	Vulnerables (entre 1 y 1,5 líneas)	Resto	Total
Tamaño medio del hogar	4.0	3.6	2.3	2.6
Relación personas /ocupados	3.6	2.8	1.8	2.0
Relación personas (/ocupados mas jubilados o pensionados)	3.2	2.2	1.4	1.5
Tasa actividad entre personas 18 años y más	62.8	59.5	70.5	68.8
Tasa actividad entre personas 18 años y 65 años	66.8	69.3	84.2	81.0
Tasa de desempleo entre personas de 18 años y más	21.5	13.2	4.1	6.3
% hogares con ambos cónyuges y con menores de 18 años en los que sólo trabaja sólo uno de los cónyuges	40.4	52.3	23.4	29.5

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de la EH de la Dirección de Estadística del GCBA

Otro factor que tiene influencia sobre estos promedios, y que se exhiben en el Cuadro 2, es la preponderancia que los hogares monoparentales con niños –en los que no convive fundamentalmente el hombre– tienen entre los pobres. La tasa de dependencia resulta aún mayor entre ellos, lo cual ubica a este grupo –sólo por este hecho– entre los más proclives a los bajos ingresos. Ello se advierte en la mayor incidencia de pobreza que registran –el doble que aquella para el conjunto de la población– y en la importante proporción que significan en el conjunto de hogares pobres y vulnerables.

**Cuadro 2. Algunas características de los hogares monoparentales**

	Pobres	Vulnerables (entre 1 y 1,5 líneas)	Resto	Total
Proporción dentro de cada grupo de pobreza	18.2	18.0	4.1	5.9
Distribución según condición de pobreza	20.2	19.8	60.0	100.0
Relación personas /ocupados	4.8	2.9	2.1	2.6

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de la EH de la Dirección de Estadística del GCBA

Pero los bajos recursos que alcanzan los hogares pobres y vulnerables no sólo obedecen a la mayor tasa de dependencia global que ellos registran (en parte, consecuencia también de la tasa de desempleo más elevada) sino también –y fundamentalmente– a las bajas remuneraciones que logran los miembros ocupados. Estas son, a su vez, resultado de al menos las siguientes características que ellos registran:

- tienen una relativamente elevada tasa de subocupación horaria (esto es, es alta la proporción de aquellos que trabajan involuntariamente un número reducido de horas);
- tienen un ingreso horario reducido derivado, por un lado, de sus bajas credenciales educativas y, por el otro, de que trabajan mayormente por cuenta propia o, especialmente, en puestos asalariados no registrados (“en negro”)

En el Cuadro 3 se observa, precisamente, las marcadas diferencias en la incidencia de la subocupación entre los ocupados pertenecientes a hogares pobres o vulnerables y las correspondientes al resto de familias. A su vez, sólo 17% y 36% de aquellos grupos –respectivamente– trabajaban en puestos asalariados registrados con lo cual la gran mayoría deriva ingresos de posiciones informales. Estos puestos están asociados a ingresos menores del que obtendría esa misma persona si estuviese ocupada en un puesto formal / registrado. Para el año 2005 se cuenta con estudios<sup>3</sup> que estiman que la remuneración media horaria de los cuenta propia no profesionales es 35% menor que los asalariados registrados y que esta proporción asciende a cerca de 30% cuando se comparan los ingresos de los asalariados no registrados con la de los registrados. Cabe aclarar que esta diferencia es un cálculo que controla por las diferencias en atributos que, como la educación o la edad, afectan el nivel de ingresos. Por lo tanto, se aproxima a la brecha que existiría entre lo que puede llegar a cobrar una misma persona si trabajase en uno u otro empleo.

El impacto de las inserciones laborales que implican subocupación y precariedad resulta aún mayor entre los hogares pobres ya que tal situación alcanza también a los jefes de hogar, usualmente los principales proveedores de ingresos (Cuadro 3). Los asalariados registrados constituyen también un grupo de menor preponderancia entre los jefes ocupados de hogares vulnerables, pero la diferencia –respecto a los no pobres y no vulnerables– no resulta tan marcada.

---

<sup>3</sup> Beccaria, L. (2006) Informalidad y pobreza en Argentina, Buenos Aires: OIT (mimeo)

**Cuadro 3. Características de la ocupación**

	Pobres	Vulnerables (entre 1 y 1,5 líneas)	Resto	Total
% del conjunto de ocupados que son subocupados	33.6	24.3	7.3	10.5
Distribución de los ocupados				
Total ocupados				
Asalariados registrados	16.9	35.9	57.5	53.0
Asalariados no registra	52.4	43.3	21.0	24.9
No asalariados	30.7	20.8	21.5	22.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Jefes				
Asalariados registrados	19.4	42.2	56.4	52.9
Asalariados no registra	49.8	35.9	18.2	21.7
No asalariados	30.8	22.0	25.3	25.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
% de hogares con al menos un asalariados registrado	24.0	40.0	54.7	51.1

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de la EH de la Dirección de Estadística del GCBA

La subocupación y la precariedad, junto con el menor grado de calificación, lleva a que los ingresos medios mensuales de los ocupados de hogares pobres y vulnerables sean, respectivamente, 68% y 60% menores que el correspondiente a los miembros ocupados de hogares no pobres ni vulnerables (como en todos los casos, se refiere a cifras del segundo semestre de 2006 proveniente de la EH).

Adicionalmente, muchos de los empleos precarios resultan generalmente de corta duración, situación que sugiere que quienes acceden más frecuentemente a ellos exhiben trayectorias ocupacionales inestables, con las consecuencias arriba señaladas. Así, entre los ocupados de hogares pobres y vulnerables, el 40% se desempeñaba en un empleo en que tenía menos de un año de antigüedad, proporción que se reduce a algo más del 15% entre los no pobres. A su vez, la subocupación horaria y la precariedad laboral son características que exhiben una marcada asociación dada la elevada presencia de la primera entre los puestos en negro.

Otro rasgo de esas posiciones precarias es que no permite el acceso a los beneficios de la seguridad social. De esta manera, las diferencias de ingresos arriba indicadas –que se refiere a los monetarios– subestiman la real brecha que existe entre el conjunto de los recursos con los que finalmente cuentan los hogares pobres o vulnerables y los del resto de hogares. Se observa, efectivamente, que el 76% de los pobres –y el 47% de los vulnerables– no cuentan con cobertura de salud proveniente de la seguridad social ni efectúa ningún pago por otro tipo de cobertura, cifra que asciende al 10% para los no pobres ni vulnerables. Esta situación se deriva primordialmente del hecho que entre aquellos es semejantemente reducida la presencia de algún asalariado registrado. Por lo tanto, los ocupados de estos hogares también enfrentarán, en promedio, una mayor dificultad para poder acceder a la jubilación en su momento y tampoco son elegibles para beneficios que atienden los efectos de ciertos eventos. Específicamente, los

ocupados no registrados no reciben compensaciones cuando son despedidos y mientras se encuentran desocupados, o no están cubiertos ante un accidente o enfermedad laboral. Tampoco cobran ingresos adicionales cuando nace un hijo, o para contribuir al financiamiento de los gastos escolares, dado que no se benefician de las asignaciones familiares.

La asistencia escolar es una dimensión en la cual se aprecian menos diferencias entre los hogares pobres y vulnerables y el resto. Las tasas de escolarización son similares para las edades típicas de primario –un rasgo generalizado a nivel nacional– y entre 13 y 17 años tampoco se presentan brechas significativas (Cuadro 4). De cualquier manera, el promedio para el conjunto de este grupo de edad no ofrece un panorama totalmente adecuado para apreciar el grado de heterogeneidad existente. En efecto, las diferencias en asistencia entre los adolescentes de los estratos de pobreza se van ampliando a medida que avanza la edad ya que para aquellos con 17 años la distancia se torna considerable: la proporción de los jóvenes de esa edad de hogares pobres que continúan estudiando equivale a menos que las dos terceras partes de la correspondiente a los jóvenes de hogares no pobres ni vulnerables. Estas brechas son aún más amplias para las edades mayores a esa y, en particular, cuando se identifica la asistencia al nivel terciario, tal como se aprecia en el Cuadro 4.

**Cuadro 4. Tasas de asistencia a la educación**

Edades	Pobres	Vulnerables (entre 1 y 1,5 líneas)	Resto	Total
3 años	37.1	48.1	78.5	66.2
4 años	68.6	71.2	95.5	86.0
5 años	83.5	98.0	99.5	95.3
6 a 12 años	97.3	99.6	99.8	99.1
13 a 17 años	88.6	87.7	96.8	93.3
16 años	83.6	86.3	95.4	91.3
17 años	68.7	64.0	92.4	83.1
18 a 24 años	38.0	43.7	61.1	56.2
18 a 24 años a terciario	17.3	28.6	53.2	45.9

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de la EH de la Dirección de Estadística del GCBA

Un aspecto quizás más preocupante es que durante los últimos años se ha producido una disminución de la matrícula en el nivel medio, tal como se aprecia a continuación:

Años	Matrícula (en miles)
2000	196.6
2001	195.9
2002	196.2
2003	195.1
2004	195.0
2005	192.6
2006	191.3

Fuente: DINIECE, MECT.

Esta disminución se concentró, especialmente en las edades más altas (16 y 17 años). Tal proceso no resulta particular de la CBA sino que se viene verificando en varias

grandes áreas urbanas del país y, en particular, en la Provincia de Buenos Aires. Esto ha significado para estas zonas una reversión de un proceso continuo de expansión de la escolarización media que se había venido extendiendo desde que se cuenta con información (esto es, a lo largo del siglo XX).

Esta disminución se debe en parte –aproximadamente la mitad<sup>4</sup> al pasaje de alumnos que asistían a escuelas de educación común hacia aquellas de la modalidad de adultos, con lo cual la caída neta de la escolarización de los jóvenes es menor. Sin embargo, cabe advertir los riesgos que se derivan del hecho que ellos prefieran crecientemente un modelo educativo que no fue concebido para ese grupo etáreo y que por lo tanto, enfrenta mayores dificultades para que los jóvenes alcancen una educación similar a la brindada en las escuelas comunes. Además, existe consenso en señalar que la retención y la terminalidad son menores en este formato educativo.

El Cuadro 4 también permite apreciar brechas importantes en la asistencia a jardines de infantes; ellas son significativas para los niños con 3 y 4 años pero resulta también relativamente baja la tasa de los niños de hogares pobres en lo que hace al nivel preescolar (5 años). Este déficit en cuanto a la concurrencia a jardines se traducirá en diferencias en las oportunidades de aprendizaje temprano y de socialización lo cual, a su vez, disminuirá las probabilidades de que los niños de hogares pobres y vulnerables alcancen trayectorias escolares posteriores completas y/o oportunas.

Entre los aspectos que reflejan la relativamente peor situación habitacional de los hogares pobres puede mencionarse la cantidad de ellos que viven en villas de emergencia –25%– (11% entre los vulnerables) o cerca de un basural –11%– o en zona inundable –12%– (datos estos provenientes de la EPH). También resulta elevado el hacinamiento, rasgo para el cual se advierte una marcada diferencia entre estratos ya que 37% de los hogares pobres y el 20% de los vulnerables experimenta tal situación, cifras que se comparan con el 2% correspondiente al resto de los hogares.

## 2. Población en riesgo social y programas sociales

La evidencia presentada en la sección indica que, como ha sido tradicional, la CABA presenta un contexto social que, en promedio, es relativamente mejor al de otras regiones del país. También se desprende que la mejora en las condiciones de empleo y de ingresos que se vienen extendiendo desde 2003 se ha reflejado en una reducción de la pobreza y la vulnerabilidad no despreciable. De cualquier manera, esa misma evidencia también da cuenta de la existencia de un conjunto de hogares de la Ciudad – de aproximadamente 20%– que enfrentan dificultades tanto para lograr y mantener niveles de vida adecuados, como para poder modificar sustancialmente su situación, incluso cuando se adopta una perspectiva intergeneracional.

Durante los años noventa, los sectores sociales más afectados por el elevado desempleo y precariedad no contaron con mayores apoyos desde el Estado tendientes a atender esa situación. Una excepción a este panorama se refiere al sistema de salud pública de la Ciudad, cuya densidad es tradicionalmente mayor que en otras regiones del país y permitió que aún aquellos que no contaban con cobertura de la seguridad social tuvieran un acceso relativamente adecuado a las prestaciones sanitarias. La calidad de la atención

<sup>4</sup> Véase, al respecto, DINIECE (2007) **La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina**, Documento de Trabajo de la DINIECE N° 4, Buenos Aires

era, sin embargo, relativamente deficiente en lo que hace a cuestiones tales como a la oportunidad –colas prolongadas para turnos en algunos casos–, a la promoción (especialmente en niños y embarazadas), o al acceso a algunos medicamentos. No obstante ello, el tema salud era quizás aquel que significaron las menores dificultades para la población pobre y vulnerable de la Ciudad.

Luego de las dificultades de 2001 y 2002, el GCBA puso en marcha una serie de programas destinados a atender el rápido crecimiento de la pobreza. Entre estos programas se destacan aquellos de transferencias monetarias. El vigente actualmente –el Ciudadanía Porteña– ha alcanzado una cobertura importante y juega un papel significativo en la atención a los hogares con las mayores dificultades. Más de 70 mil hogares reciben el beneficio de acuerdo a los registros del Programa, cifra cuya importancia surge del hecho que resulta similar al número de pobres que se puede estimar para la CBA. Si bien la EH capta una cantidad de beneficiarios menor que ese número, sus datos indican que más de la mitad de los que fueron identificados eran hogares pobres y un tercio adicional, eran vulnerables (de acuerdo al criterio señalado más arriba). Si bien el objetivo del Programa es atender situaciones de pobreza (y, especialmente de indigencia), esta aparente filtración que tendría hacia hogares no pobres no resulta necesariamente un indicio de dificultades en la focalización. Dada la elevada movilidad de los ingresos de los hogares con menores recursos –derivada fundamentalmente de la inestabilidad laboral ya comentada– un hogar pudo haber resultado seleccionado para el Programa en un momento determinado ya que sus ingresos eran inferiores a la norma establecida para su elegibilidad. Sin embargo, ese hogar –al momento en que fue relevado por la EH– incrementó el monto percibido debido, por ejemplo, a que algunos de sus miembros pudieron haber encontrado un trabajo o beneficiarse de un incremento de sus remuneraciones.

El Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), del Gobierno Nacional, llegó a cubrir 53 mil hogares en el 2003, momento en el cual la cantidad de hogares pobres por ingresos en la CBA podría estimarse en 150 mil (260 mil si se incluye a los vulnerables). Actualmente, y de manera similar a lo que también acontece a nivel nacional, aquel número es más bajo, cubriendo a 23 mil familias. Este programa otorga una prestación de 150 pesos mensuales independientemente del tamaño y composición del hogar. En cambio, el beneficio monetario que brinda Ciudadanía Porteña varía con estos parámetros ya que representa una proporción del valor de la Canasta Básica de Alimentos de INDEC (que se computa para el cálculo de pobreza) que le corresponde a cada hogar según la cantidad de miembros, sus edades y géneros. Esas proporciones son del 75% para el caso de los hogares indigentes y 50% para los pobres no indigentes. De esta manera, un hogar con ambos cónyuges y dos niños menores de 12 años, por ejemplo, habrían recibido en 2006 aproximadamente 300 pesos si era indigente, y 200 pesos en el otro caso.

El GCBA viene, a su vez extendiendo la red de efectores de salud y la puesta en marcha de programas de atención primaria destinados a sectores no cubiertos por obras sociales. La información brindada por la Secretaría de Salud referente al año 2006 indica que existen cerca de 700 mil personas registradas en los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC) y en Plan de Médicos de Cabecera (cifra neta de duplicaciones).<sup>5</sup> Ello le ha permitido estimar que el sistema de atención primaria de

<sup>5</sup> Dirección General de Sistemas de Información de Salud **Información en atención primaria de la salud, años 2006**, CABA, 2007

salud del GCBA cubre al conjunto de los porteños que no están afiliados a obras sociales, mutuales o prepagas; sólo existiría un déficit no menor –quizás cercano al 40%– respecto de la población masculina entre 20 y 64 años (que se concentra entre aquella con edades menores a los 55 años). Se incrementó también de manera significativa los recursos destinados a proveer de medicamentos a esa población, los que complementaron al Plan Remediario del Gobierno Nacional.

Ese mismo informe señala, sin embargo, que el uso de los servicios aparece como relativamente bajo, lo que se observa con mayor claridad en los controles ginecológicos y a embarazadas. Esto refleja, en alguna medida, ciertas limitaciones en la oferta efectiva que proveen los centros de atención primaria, derivada fundamentalmente de las escasas horas de atención de muchos de ellos.

### **3. Algunas sugerencias**

Las evidencias analizadas hasta aquí señalan que existe un conjunto de hogares, que representan cerca del 20% del total de los que residen en la CABA, que enfrentan condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

En la mayor parte de los casos, los bajos ingresos de estos hogares resultan, como allí se apreció, de una inserción laboral precaria. Por lo tanto la difícil situación que ellos experimentan no sólo obedece a los escasos recursos monetarios corrientes que proveen esas ocupaciones, sino también a que no están cubiertos por los beneficios que provee el sistema de seguridad social. Como no acceden, por tanto, a las prestaciones de los seguros de desempleo o a los resarcimientos por accidentes o enfermedades laborales, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad ante la ocurrencia de eventos como el desempleo o la enfermedad de algunos de los miembros activos. También les resulta difícil financiar algunos gastos extraordinarios como los asociados al nacimiento de un niño, dado que no resultan elegibles para los subsidios familiares. Sus bajos ingresos y las dificultades para acceder al sistema financiero llevan, por otra parte, a que una parte de estos hogares habiten en viviendas francamente inadecuadas, en condiciones de hacinamiento y en zonas sin los servicios básicos necesarios.

Tal situación es producto de la acumulación de desventajas que experimentó un amplio estrato de la población durante los casi treinta años de una desfavorable dinámica económica y social. A lo largo de ese prolongado período se atravesaron fases de marcada inestabilidad económica –en la cuales la inflación llegó a niveles extremadamente elevados–, de escaso crecimiento del empleo, de manifiesta erosión del salario real y/o de aumento de la importancia de las ocupaciones precarias. Estos desarrollos golpearon con mayor virulencia sobre los sectores que tradicionalmente se ubicaban en el tramo inferior de la distribución del ingreso, esto es, hogares cuyos miembros económicamente activos tenían escasos niveles de educación y que, en general, contaban con menor capital físico, financiero y también social.

Desde 2002, y al compás de la recuperación del nivel de actividad económica y –fundamentalmente– de un intenso crecimiento del empleo, se produjo una importante mejora en la situación social. Lo sucedido con la ocupación, junto con la recuperación del poder de compra de las remuneraciones, ha posibilitado que una proporción

significativa de la población dejó de experimentar las más críticas situaciones de carencia, lo cual se refleja en la reducción de la incidencia de la pobreza por ingresos.

No obstante esta mejora, el panorama social se mantiene aún complicado para un conjunto no menor de los porteños. Como fue arriba señalado, solo el 53% de los ocupados residentes de la CABA trabajan como asalariados registrados. El 50% de los hogares no tiene ningún miembro asalariado registrado –que sugeriría que no tienen acceso a la seguridad social–. Estas proporciones son del 51% y el 63% en el caso de los hogares con miembros menores de 18 años. En el marco de los esfuerzos por mejorar la situación distributiva de la CABA –un objetivo que debería aún ubicarse al tope de los desafíos de las autoridades de su Gobierno–, continúa siendo relevante, aunque no exclusivo, el papel de las políticas sociales.

### ***3.1. El enfoque general de las sugerencias***

Una serie de razones sugieren que el crecimiento del empleo y las remuneraciones no serán suficientes para dar cuenta de todas las dificultades que redundan en el reducido bienestar que experimenta un conjunto no despreciable de los habitantes de la Ciudad. En primer lugar, y como se señaló, resulta todavía elevada la proporción de empleo precario –sea de asalariados no registrados o trabajadores por cuenta propia– en la estructura ocupacional. Estos puestos exhiben normalmente una elevada inestabilidad –además de estar asociados a bajos niveles de remuneraciones– lo cual lleva a que muchos de ellos atraviesen frecuentemente episodios de desocupación, afectando marcadamente los ingresos de sus hogares. En resumen, el mercado laboral urbano argentino, que se refleja en la estructura de los puestos de trabajo de la CABA, todavía exhibe un grado de inestabilidad que tiene potenciales efectos negativos sobre el bienestar de la población. Esta situación tiene mayor incidencia entre los hogares pobres y vulnerables, tal como fue descripto más arriba. Más significativo aún, estos efectos se dejan sentir con mayor crudeza entre este conjunto de la población en tanto cuentan con menores recursos propios para hacer frente a ellos. En parte ello obedece, como fue ya mencionado, a que no resultan generalmente elegibles para acceder a la cobertura del sistema de seguridad social. Tampoco cuentan con activos materiales que permitan compensar tales circunstancias y sus redes de amistades / familiares suelen estar formadas por hogares que experimentan situaciones similares.

En segundo lugar, la mencionada acumulación de desventajas a la que han sido sometidos los hogares pobres y vulnerables hace que enfrenten mayores dificultades para alcanzar puestos en blanco y/o con remuneraciones suficientes para financiar una canasta de bienes y servicios adecuada a las necesidades del hogar. Si bien la probabilidad de alcanzar un empleo de esta naturaleza está fundamentalmente definida por la demanda de trabajo –la que ha venido creciendo, como ya fue señalado–, la menor experiencia en posiciones formales que suelen tener los adultos de los hogares pobres y vulnerables hace prever que demorarán –más que los pertenecientes a otros– su ingreso a la formalidad en caso que siga creciendo la cantidad de vacantes disponibles. De la misma manera, los jóvenes de los hogares pobres o vulnerables, generalmente con un nivel de escolaridad reducido y también con su experiencia laboral básicamente limitada a la informalidad, encuentran dificultades para acceder a puestos estables, en blanco y que les permitan iniciar una carrera ocupacional que brinde expectativas de progreso. Esta situación se agudiza aún más cuando resultan francamente discriminados en base a factores como el barrio en el cual habitan.

En tercer lugar, esa misma acumulación de desventajas provoca que algunas de las carencias que experimentan los hogares pobres y vulnerables no parecen que puedan resolverse incluso cuando sus miembros logren emplearse en puestos formales. Las remuneraciones a las que pueden acceder dado su nivel de educación y experiencia previa no serán siempre suficientes para dar una respuesta a la falta de una vivienda adecuada o al logro de un equipamiento para el hogar mínimo. Este ingreso tampoco será, en muchos casos, definitorio para facilitar la vuelta a la escuela de los jóvenes que la han abandonado.

Los programas nacionales y del Gobierno de la Ciudad constituyen mecanismos que asisten a una parte de los hogares con mayores carencias y morigeran parcialmente los efectos de la falta de recursos. En algunos casos, ellos le han incluso provisto elementos que les permiten potenciar su capacidad de generar ingresos. El programa Ciudadanía Porteña, como se vio, brinda un subsidio monetario a aproximadamente la mitad del conjunto de población pobre y vulnerable y un 10% lo estaría por el Plan Jefes. Por otra parte, la cobertura de salud que brinda el sector público a los hogares de bajos recursos que no son afiliados a obras sociales resulta amplia, aunque subsisten algunos problemas de calidad señalados más arriba.

Parece, sin embargo, conveniente, explorar alternativas de intervención del GCBA que posibiliten, por un lado, ampliar el conjunto de hogares con dificultades sociales a ser asistidos. Por otro lado, que tengan –si fuese posible– un mayor impacto que las actuales sobre el bienestar de los hogares atendidos.

También aparece como un objetivo a considerar la estructuración de un esquema más estable de acciones que el GCBA despliegue en el campo social. Algunos de los programas actualmente en vigencia han nacido al calor de la grave crisis de principios del actual siglo y han cumplido un papel significativo en morigerar sus efectos. Parece conveniente avanzar en el establecimiento de instituciones / tipos de intervenciones orientadas a la protección social que sean relevantes tanto para atender las dificultades subsistentes en momentos “normales” como aquellas que aparecerían en eventuales episodios cíclicos de desmejoramiento de la situación social. Si bien los tipos de prestación pueden no diferir entre un programa de emergencia y una institución “estable” –para recurrir a una denominación arbitraria– la forma de operar puede ser bien distinta.

Las reflexiones siguientes deben entenderse, entonces, como elementos que pueden aportar al diseño de un esquema de política social en el ámbito de la Ciudad destinado a:

- a) disminuir la vulnerabilidad de la población ante situaciones que los individuos / hogares no puedan controlar y afecte su bienestar presente o futuro. Ello implicará actuar reduciendo el efecto de tales situaciones negativas como incrementando la capacidad del mismo hogar para dar respuesta a tales circunstancias;
- b) facilitar el acceso a satisfactores que no podrían alcanzarse por un conjunto de la población aún cuando sus ingresos corrientes resulten “adecuados” en términos de la adquisición de bienes y servicios de uso corriente.

Planteado el objetivo de esta forma, el abordaje puede realizarse de, al menos, dos maneras: considerar acciones complementarias a las que actualmente viene encarando el

GCBA y el Gobierno Nacional o, alternativamente, plantear un nuevo esquema de intervenciones por parte del GCBA que procure atender las diversas dificultades arriba sintetizadas. Las propuestas que se esbozarán a continuación implican el diseño de un esquema integrado de acciones, pero reconociendo la experiencia acumulada por los programas que ya se están implementando en la Ciudad.

La idea básica que sustenta ese esquema, nada novedoso por cierto, es que el mismo debería articularse sobre la base de tres pilares:

- en primer lugar, un conjunto de instituciones / programas de transferencias monetarias de distinto tipo;
- en segundo lugar, acciones más específicas tendientes a facilitar el acceso a, fundamentalmente, salud, educación y vivienda y,
- finalmente, las políticas de apoyo a la creación de empleo y asistencia a la economía social.

En lo que sigue, el análisis abordará primordialmente el primero de esos conjuntos de intervenciones, aunque se hará referencia a las otras dos. Cabe señalar, asimismo, que esos tres pilares no agotan las políticas que deberían contemplarse en el marco de un esquema comprensivo de políticas sociales. Resulta conveniente –y el GCBA de hecho lo está haciendo– tener programas destinados a atender situaciones o carencias específicas. El apoyo a discapacitados o a las personas en situación de calle, o la atención a la situación de violencia familiar son ejemplos de actividades de gran relevancia que forman parte del conjunto de la política social.

### ***3.2 Las transferencias monetarias***

Se propone afianzar la dirección que viene siguiendo el GCBA, y también aquella que parece estar guiando la acción del Gobierno Nacional, en el sentido de institucionalizar programas de transferencias monetarias. Específicamente, se plantea un conjunto de intervenciones destinadas a:

- complementar los ingresos monetarios de los hogares de manera que todos alcancen ciertos niveles mínimos;
- ayudar a los hogares que no tienen cobertura de la seguridad social a enfrentar las dificultades derivadas de la pérdida, o fuerte disminución, de la remuneración laboral o de otras fuentes principales de recursos;
- apoyar a los hogares ante eventos que producen las mayores disrupciones en el flujo de ingresos y que afectan el bienestar y la organización familiar.

Para atender esos objetivos se propone el siguiente conjunto de programas:

- transferencias de ingresos a los hogares, de carácter universal, o quasi –universal;
- transferencias a quienes dejan puestos no cubiertos por la seguridad social o a los nuevos desocupados (esto es, quienes no son elegibles para el seguros de desempleo);
- transferencias focalizadas para facilitar el logro de un ingreso monetario mínimo.

El conjunto de las acciones que integran la política social deben implementarse de manera coordinada, contemplando la integralidad de los objetivos que se pretender atender. En particular, los tres tipos de transferencias dinerarias constituyen elementos de un conjunto que plantea –como fue señalado– asegurar un nivel mínimo de ingresos a todos los hogares de la Ciudad y que el mismo no se vea sometido a fluctuaciones importantes. De esta manera, el conjunto de estos programas de transferencias estaría estructurado de la siguiente manera: por un lado la extensión de la asignación familiar a los hogares con niños que no la reciben –por que no cuentan con ocupados en puestos formales–. Esta se cobraría independientemente de la situación laboral de los miembros adultos. En segundo lugar, un subsidio por desempleo para los nuevos trabajadores y que han dejado puestos no registrados, que requerirá una contraprestación laboral o de capacitación con el único objetivo de identificar claramente la situación de desocupación. Sin embargo, resulta posible que algunos hogares que no tengan desocupados, y que reciban la asignación familiar, no lleguen a alcanzar un ingreso adecuado a sus requerimientos. Se plantea, entonces, considerar un tercer tipo de prestación dineraria que sería focalizada y cuyo otorgamiento respondería a la evaluación de la situación del hogar. No sería incompatible con las dos anteriores ni requeriría una contraprestación laboral.

El esquema implica, entonces, tres tipos de transferencias / beneficios monetarias. Por un lado, una de carácter cuasi – universal, en el sentido que su cobro no estará sujeto a demostrar carencias de medios: la extensión, a los hogares que no la posee, de las asignaciones familiares del régimen de seguridad social; a partir de aquí se hará referencia a esta propuesta como la Asignación Familiar No Contributiva (AFNC). Se plantea considerar los mismos montos de las transferencias de ese régimen. Serían beneficiarios de las mismas los hogares con hijos hasta 18 años, independientemente de la situación ocupacional de los adultos, en la que los miembros no cuenten con el beneficio de la seguridad social que se extiende a los niños / jóvenes del hogar. Específicamente, se pagaría a los jefes de hogares con esas características –que, por lo tanto, se encontraría desempleados o trabajando en un puesto no registrado–. De por sí, estas transferencias posibilitarían que las familias cuenten con un ingreso básico, lo cual reduce algunos de los efectos de las inserciones laborales inadecuadas y morigera los que producen las fluctuaciones de sus ingresos. Asimismo, les permite contar con recursos para hacer frente a gastos adicionales ligados a ciertos eventos como nacimientos, o la asistencia escolar de los niños y jóvenes. Podría, a su vez, extenderse de manera de cubrir la falta de ingresos durante enfermedades de los adultos. Este no es un beneficio que financia la seguridad social en Argentina sino que la enfrenta directamente el empleador. Por lo tanto, para muchos trabajadores informales (trabajadores por cuenta propia o trabajadores en negro), la pérdida de días por enfermedad (propia o de un familiar) deriva actualmente en pérdida de ingresos. Podría considerarse, entonces, un componente especial para compensar mermas de ingresos por enfermedades, al menos para el caso de episodios que superen cierta cantidad de días.

La Asignación Familiar No Contributiva no debería restringirse a los hogares pobres o indigentes ya que constituye un beneficio de carácter universal y busca extender las asignaciones familiares a todos los hogares con niños cuenten con un ingreso monetario, independientemente de que algún miembro trabaje o no, lo haga en un puesto formal o no. Se considera que los hogares de ingresos altos no lo solicitarán y en caso que lo hagan, se podría disponer un tributo específico del 100% para el mismo. De cualquier manera, se sugiere –al menos, inicialmente– limitar su aplicación a jefes (de hogares

que no cobran las asignaciones familiares del régimen de seguridad social) con un ingreso inferior a un tope que sea más bajo que el considerado para los asalariados en blanco.

En segundo lugar, se propone una Transferencia por Desempleo (TD), prestación destinada a atender a los desocupados que no han sido despedidos de un puesto registrado; ellos, como se indicó, constituyen la amplia mayoría de los desempleados. Sus beneficiarios –que, inicialmente al menos, serían los jefes de hogar– deberían realizar una contraprestación laboral o asistir a cursos de capacitación laboral. Por un lado, ello sería una evidencia –no plena, por cierto– de la condición de desempleado.<sup>6</sup> Por el otro, cuando se le ofrece un puesto para realizar la contraprestación laboral se facilita la permanencia de la persona en la ocupación y, por tanto, constituye un medio que facilita la integración social. Esto último, sin embargo, va a depender en grado sumo del tipo de ocupaciones que puedan ser ofrecidas a través de esos planes. La alternativa de la capacitación resulta también adecuada, en especial por lo señalado más arriba acerca de la escasa experiencia que los ocupados de los hogares pobres y vulnerables suelen tener en empleos formales. Los planes de capacitación pueden articularse con estadías o pasantías en empresas de manera tal que los beneficiarios de los mismos vean aumentar sus probabilidades de ser contratados a su finalización. Sin embargo, y para tratar de evitar dificultades que exhibieron otros programas de este tipo en el pasado, no convendría que la capacitación se concentre en saberes específicos a los requerimientos de las firmas con las cuales se acuerden tales mecanismos. El monto de la TD debería ser similar al mínimo del seguro de desempleo de la seguridad social, mientras que el tiempo máximo durante el cual el beneficiario puede permanecer en el programa también sería el definido en ese seguro, o en del Seguro de Capacitación y Empleo (véase más adelante al respecto).

La tercera de las transferencias monetarias propuestas (la Transferencia Ingreso Mínimo – TIM) es aquella destinada a hogares con niveles de ingresos menores que una norma que se establezca. El monto a otorgar a cada hogar permitirá, entonces, superar la brecha entre los recursos que reciben regularmente todos sus miembros y esa norma. Este beneficio no está condicionado a la realización de actividades laborales. Se trataría, de hecho, de la extensión, en lo que resulte necesario, del actual programa Ciudadanía Porteña. El monto normativo debería ser el compatible con el un gasto regular que asegure el acceso a los satisfactores básicos. Estos pueden ser aquellos que permitan cubrir una dieta adecuada –como en Ciudadanía Porteña– o considerar también aquellos requeridos para satisfacer otras necesidades. Si ella se fija al nivel de la línea de indigencia, su aplicación aseguraría –por tanto– asegurar la eliminación de la indigencia; se manera similar con la pobreza si se establece a la línea de pobreza como la norma. Será posible establecer niveles intermedios.

Cabe, al definir el valor de la TIM de cada hogar, tener en cuenta el tamaño y composición de cada hogar. En este sentido, y de la manera que aproximadamente se realiza en el programa Ciudadanía Porteña, cabría fijar el monto de los gastos corrientes que permita la adquisición de esa canasta de alimentos –o más amplia–, y deducirle los ingresos que reciben los miembros del hogar. En relación a estos últimos, también puede considerarse, como efectúa actualmente ese programa del GCBA, una estimación de los ingresos que recibe el hogar.

---

<sup>6</sup> Al respecto, véase más abajo.

Al computar el monto de la TIM correspondiente a cada hogar debería contemplarse a las AFNC ya que constituyen una de las fuentes de los ingresos monetarios que puedan estar recibiendo los hogares. Específicamente, en casos que el jefe trabaje, el monto de esa transferencia que el hogar recibe tiene que calcularse de manera tal de deducir el monto de las AFNC que pueda estar recibiendo en lo que hace a los componentes regular de éstas –las asignaciones por cónyuge e hijos–; no debería darse, en cambio, los ligados a eventos como casamiento o el relativo a la escolaridad. Por consiguiente, el monto a transferir cuando el jefe del hogar trabaja sería entonces:

$$\begin{aligned}
 & \text{Monto requerimientos gasto} \\
 & \quad \text{menos} \\
 & \quad \text{ingresos del trabajo de los miembros del hogar (real} \\
 & \quad \text{o estimado)} \\
 [1] & \quad \text{menos} \\
 & \quad \text{AFNC (componente regular)}
 \end{aligned}$$

De esta manera, el monto que se recibe por todos los ingresos permite lograr el gasto normativo fijado. Se iguala también la situación de los hogares que reciben la AFNC con la de aquellos que cobran la asignación del sistema de seguridad social –porque el jefe u otro miembro es un asalariado registrado– ya que en este último caso, el “ingreso del trabajo de los miembros del hogar” incluye a las mismas. Tendría, en este último caso, que sumarse (o no darse) los montos de los componentes no regulares.

En caso que el jefe se encuentre desocupado, el cómputo de la TIM debería seguir el mismo principio y, por tanto, surgir de la diferencia entre, por un lado, el valor del requerimiento normativo de gastos del hogar y, por el otro, el monto de la transferencia por desempleo más las asignaciones familiares. En el caso que será, posiblemente, el más frecuente –que el hogar no cobre el seguro de desempleo ni las asignaciones familiares de la seguridad social– el monto de la TIM surgirá de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 & \text{Monto requerimientos gasto} \\
 & \quad \text{menos} \\
 [2] & \quad \text{ingresos del trabajo de los miembros del hogar (real} \\
 & \quad \text{o estimado), excluidos los del jefe (neto de las} \\
 & \quad \text{asignaciones familiares)} \\
 & \quad \text{menos} \\
 & \quad \text{TD} \\
 & \quad \text{menos} \\
 & \quad \text{AFNC (componente} \\
 & \quad \text{regular)}
 \end{aligned}$$

Cuando el hogar recibe el seguro por desempleo regular, se reemplaza el TD por el monto de ese seguro, y el AFNC se reemplazan por las asignaciones de la seguridad social.

Estos cálculos asegurarían que el monto total de dinero que recibe el hogar como suma de sus remuneraciones más las transferencias monetarias, sea el mismo independientemente que el jefe se encuentre ocupado o desocupado.

Este esquema de tres programas de transferencias lleva a la necesidad de alterar el cómputo de la TIM cuando el jefe cambia su condición de actividad. Dado que la mayor

parte de los jefes de los hogares que serían beneficiario de la misma no trabajarían o no lo harían en blanco, también serían elegibles para la TD. Consecuentemente, cuando un hogar beneficiario de la TIM comienza –o termina– de recibir la transferencia por desocupación, debería dispararse un cambio en el cálculo del monto de la aquella.

Existen, sin embargo, dos situaciones que desaconsejan establecer el monto de la TIM estrictamente de las formas que acaban de señalarse. El primer caso se presenta cuando se trata de hogares beneficiarios para los cuales el monto de la transferencia se calcula a partir de la remuneración estimada del jefe que está ocupado (como en el Programa Ciudadanía Porteña) y para los cuales dicha estimación resulta mayor que el monto que efectivamente cobran. En este caso, existe un incentivo a que el jefe deje de trabajar y solicite su incorporación al TD.

En términos más generales, sin embargo, la misma presencia de posibilidades de empleos precarios –la razón básica que otorga fundamento a un esquema de intervención como el aquí propuesto– hace que la incorporación de una persona al TD no limite plenamente sus posibilidades de trabajar. Si se recibe este beneficio, pero se logra continuar trabajando, el ingreso que terminaría recibiendo efectivamente sería mayor que el considerado normativamente. Podría plantearse que se está haciendo referencia a una diferencia de escasa entidad teniendo en cuenta los ingresos que podrían alcanzar en un puesto informal los miembros de hogares del tipo de aquellos que serán beneficiarios de la TIM. Adicionalmente, cabría señalar que es una filtración que, de alguna manera u otra, enfrenta cualquier tipo de esquema destinado a atender la situación de los desocupados, incluso en casos de mercados laborales más formalizados. Sin embargo, se presenta una dificultad que no obedece estrictamente a la presencia de esa filtración –esto es, no se plantea un problema en el plano de la equidad– sino al hecho que el esquema propuesto puede desincentivar la búsqueda de empleos formales, especialmente cuando se asegura el cobro de las asignaciones familiares. Por tanto, se sugiere que el monto a pagar por el tercer subsidio en los casos que el jefe se encuentre desocupado resulte inferior al que surge de lo señalado anteriormente (en [2]) de manera de no generar algún desincentivo a la búsqueda de empleo formal.

El cobro de la asignación familiar es independiente del de las otras dos transferencias, mientras que quienes reciben el subsidio al desempleo obtendrán la asignación familiar pero pueden no incorporarse al programa de la transferencia focalizada. Por su parte, quien reciba esta última muy posiblemente se beneficie de la AFNC y eventualmente de la prestación por desempleo cuando pierda una ocupación. No necesariamente aquellos hogares que cobran la TIM recibirán las otras dos en tanto el jefe u otro miembro puedan trabajar en empleos en blanco, pero con una remuneración muy baja en relación a sus necesidades.

A efectos de potenciar el efecto que el conjunto de estas transferencias tienen como vehículo para facilitar el acrecentamiento de los recursos de los hogares de forma tal de incrementar el bienestar presente y posibilitar la movilidad social ascendente, cabría contemplar que los beneficiarios cumplan con determinadas contraprestaciones no laborales referidas a la concurrencia a los sistemas educativo y sanitario, tal como actualmente lo requiere el Ciudadanía Porteña. Específicamente, el hecho de ser beneficiario de al menos uno de los tres programas aquí discutidos ya implicaría este tipo de compromiso por parte de los miembros de los hogares.

El segundo de los programas sugeridos –la transferencia monetaria a quienes están atravesando un episodio de desempleo y no son elegibles para el seguro correspondiente de la seguridad social– puede considerarse similar al Seguro de Capacitación y Empleo que el Gobierno Nacional ha diseñado y puesto en marcha. Actualmente resultan elegibles para el mismo los hogares que estaban recibiendo el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y que opten por pasar a este esquema en lugar de hacerlo al Programa Familias (véase más abajo). El Seguro tiene una duración limitada, pero otorga un monto más elevado, que el Familias. En caso de considerarse convenientes y posible atender a los desempleados de la Ciudad de Buenos Aires sin cobertura, cabría procurar una coordinación entre las autoridades nacionales y del GCBA a efectos de no duplicar esfuerzos. Una alternativa extrema sería la de no implementar un programa como el de TD por parte del GCBA pero que se asegure una creciente cobertura de los porteños sin empleo por parte del Seguro de Capacitación y Empleo. Por lo señalado anteriormente, se requeriría información sobre los beneficiarios de esta intervención de manera de poder computar los montos de la TIM que también podrían recibir los hogares de esos jefes desocupados.

Por su parte, el tercero de los programas tiene similitud –como ya se indicó– con Ciudadanía Porteña pero también con el Programa Familias del Gobierno Nacional, aunque este último no se está implementando actualmente en la CBA. Precisamente, la alternativa obvia es que ese tercer programa de transferencia no condicionada sea el Ciudadanía Porteña.

Podría considerarse también la conveniencia de considerar una transferencia para hogares constituidos por adultos mayores, algunos de los cuales no reciben jubilaciones / pensiones. Sin embargo, las acciones tomadas recientemente por el Gobierno Nacional que han ido extendiendo la cobertura a adultos mayores que no gozaban del beneficio previsional hace necesario evaluar los efectos que ellas han tenido antes de considerar un programa de esa naturaleza. Las consideraciones que dan sustento al conjunto de acciones que viene describiéndose hacen necesario que no deba descuidarse a ese conjunto de la población y a considerar transferencias que eleven sus ingresos.

### ***3.3 Cobertura y costos estimados de los programas de transferencias de ingresos***

En esta sección se presenta el cálculo aproximado de la cantidad de hogares que resultarían beneficiarios de los tres programas de transferencias de ingresos sugeridos en los apartados anteriores, así como de las erogaciones anuales correspondientes. Para ello, se han efectuado simulaciones sobre la base de datos de la EH de octubre de 2006 que permitieron identificar a los hogares que recibirían las diferentes prestaciones y, consecuentemente, estimar los costos totales implícitos.

#### **a) la Asignación Familiar No Remunerativa**

Tal como se señaló más arriba se sugiere extender el sistema de asignaciones familiares –que actualmente sólo cubre a los asalariados registrados en la seguridad social– a los jefes ocupados de los hogares en los que ningún miembro recibe ese beneficio; ellos cobrarían las mismas prestaciones que si trabajasen en puestos asalariados en blanco. Convendría –como fue indicado– establecer un límite para ser elegible a la AFNR que resulte más estricto que el considerado actualmente en el régimen de la seguridad social. En este último se reciben las asignaciones si los ocupados tienen una remuneración mensual que no supera los \$4.000. Aquí se proponen dos alternativas de topes inferiores a esa cifra: \$2500 y \$1500.

Actualmente los montos de las prestaciones del régimen para asalariados en blanco ascienden a \$400 por nacimiento, \$130 anuales por ayuda escolar a cada hijo y un monto mensual por hijo que depende del ingreso del ocupado (\$100 si la remuneración no supera los \$2.000 o \$75 si la supera),<sup>7</sup> los que también se proponen para la AFNR. Se sugiere, asimismo, brindar las otras prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social –por maternidad y adopción– así como incrementar los montos de las correspondientes a cada hijo y por ayuda escolar cuando el niño es discapacitado.

En el cálculo realizado, sólo se computaron los costos de los componentes más frecuentes e importantes: nacimiento, hijo y ayuda escolar anual, considerando los casos de niños no discapacitados. El procedimiento utilizado para los dos últimos fue computar cuánto debería cobrar cada hogar relevado en la EH teniendo en cuenta las restricciones y montos de las prestaciones mencionados. Esto es, se seleccionó a hogares sin ningún ocupado registrado en la seguridad social (que aproxima al caso de hogares en los que no se cobra asignaciones familiares de la seguridad social) y en los que el jefe fuese desocupado o estuviese trabajando pero con una remuneración mensual inferior a \$2500 ó a \$1500. El cómputo del gasto en la asignación por nacimiento se efectuó considerando que la perciben todos los hogares con algún niño menor de 12 meses. El monto anual –como se aprecia en el Cuadro 5– asciende a \$230 millones cuando el tope de los ingresos del jefe es de \$2500, o a \$210 millones cuando se lo computa considerando que lo recibirían aquellos cuyas remuneraciones no superan los \$1500 mensuales (en ambos casos –cabe recordar– se incluye a los jefes desocupados). Con estos criterios se cubriría a 86 mil y 85 mil hogares –respectivamente–, quienes recibirían una cifra mensual de aproximadamente \$220 por mes en promedio (distribuyendo el componente anual de ayuda escolar).

Las AFNC reducen la indigencia en el grupo que la recibe de aproximadamente 15% al 5% y la pobreza, de 46% al 33%.

#### b) La Transferencia por Desempleo

El seguro de desempleo de la seguridad social otorga una prestación equivalente a la mitad de la mejor remuneración de los seis meses previos al despido pero con un máximo de \$450 y un mínimo de \$250. La duración de la prestación depende de la cantidad de meses que ha aportado previamente a la seguridad social, con un mínimo de 2 meses y un máximo de 12. Para el TD que se propone aquí para los jefes desocupados que no están cobrando el beneficio de la seguridad social, se sugiere un monto mensual equivalente al mínimo, pero durante 6 meses.

Para el cálculo del gasto anual que implicaría esta TD se estimó la cantidad de jefes desocupados que entran al desempleo cada mes para lo cual, como es usual, se tomó la cifra de los desocupados con duración de hasta un mes (siempre recurriendo a cifras de la EH). Multiplicada ella por 12 se llega a la cantidad de personas que pasan a ser desocupados cada año. Cada uno de ellas cobrará seis meses de seguro, por lo que el cálculo anual fue computado multiplicando esa cantidad anual, por seis. Dado que es baja la cobertura de la prestación de la seguridad social por desempleo, no se efectuó una deducción de la cantidad de habitantes de la CABA que podrían estarlo recibiendo,

---

<sup>7</sup> Estrictamente, se otorga \$75 cuando el sueldo del ocupado varía entre \$2000 y \$3000 y se reduce a \$50 cuando la remuneración resulta entre \$3.000 y 4.000.

información que por otra parte no estaba disponible en la base de la EH empleada. El monto total alcanzaría los \$66 millones anuales. Esta estimación supone que todos demandarán las prestaciones, pero debe tenerse en cuenta que habrá un cierto grado de autofocalización derivado del monto relativamente bajo para el caso de desempleados de calificaciones media y alta.

### c) La Transferencia Ingreso Mínimo

La TIM sería el componente focalizado del esquema propuesto y lo recibirían aquellos hogares que, aún luego de recibir la AFNR y el TD, o no siendo elegibles para ellos, continúan obteniendo un ingreso monetario inferior a la norma que se establezca. Se plantearon dos alternativas respecto de esta última: que se brinde sólo a quienes no cierran la brecha de indigencia o a quienes tampoco cierran la de pobreza. El cálculo parte de considerar que la transferencia a cada hogar es directamente la brecha, esto es, la diferencia entre el valor de la línea de indigencia o pobreza que le corresponde según su tamaño y composición, y el agregado de ingresos monetarios, incluidos las dos transferencias anteriores que el hogar pueda recibir.

Se observa que la cantidad de hogares a cubrir en caso de plantearse eliminar la indigencia es de cerca de 20 mil hogares y el gasto asciende a 73 millones de pesos (Cuadro 5). El monto se eleva sustancialmente si se desease eliminar totalmente la pobreza.

**Cuadr 5. Cobertura y costos de los programas de transferencias monetarias**

	Costo anual estimado (millones pesos)	Hogares beneficiarios (miles)
Asignación Familiar No Remunerativa		
Tope \$2500	231	86
Tope \$ 1500	210	85
Transferencia por Desempleo	66	66
Transferencia Ingreso Monetario		
Eliminar indigencia	72	19
Eliminar pobreza	433	73
TOTALES		
Eliminar indigencia		
Tope \$2500	369	171
Tope \$ 1500	348	170
Eliminar pobreza		
Tope \$2500	730	225
Tope \$ 1500	709	224

### d) Acerca del conjunto de las prestaciones

En el Cuadro 5 se incluyen los gastos agregados del esquema propuesto. Se desprende del mismo que la alternativa que puede considerarse de mínima –aquella que busca la eliminación de la indigencia– implica un costo de aproximadamente \$350 millones anuales. Esta cifra cabe contrastarla con los \$190 millones que insumiría actualmente el

programa Ciudadanía Porteña.<sup>8</sup> Sin embargo, podría resultar más relevante compararla con el costo de una única transferencia focalizada de las características de la TIM destinada a eliminar la indigencia, esto es, con los de un esquema en el que no se considere a los otros dos programas. Este ascendería a \$120 millones anuales. Una diferencia también significativa surge cuando se compara la erogación que requeriría el esquema aquí propuesto para eliminar la pobreza (\$700 millones, tal como se advierte en el Cuadro 5) con el de una única transferencia similar a la TIM destinada a lograr ese mismo objetivo y que ascendería a \$570 millones.

Al efectuar este tipo de comparaciones debe recordarse, sin embargo, un par de cuestiones señaladas más arriba. En primer lugar, el esquema propuesto busca no sólo atender las situaciones de extrema carencia sino que también reconoce la extrema vulnerabilidad de muchos hogares cuyos ingresos fluctúan ampliamente debido a frecuentes tránsitos entre la ocupación y el desempleo (o viceversa) y/o porque sus remuneraciones se ven sujetas a vaivenes. Precisamente, la AFNR y la TD atenderían tales situaciones. En segundo lugar, y quizás más relevante, la propuesta que se esbozó más arriba debe ser vista como el comienzo de un tránsito desde intervenciones basadas en políticas exclusivamente (o fundamentalmente) focalizadas hacia otras que se caracterizan por un enfoque de derechos.

De cualquier manera, resulta claro que estos comentarios no toman en cuenta las restricciones financieras. Todo incremento de gastos en un área debe plantearse a la luz de la necesaria discusión de la asignación de recursos presupuestarios globales. Por lo ya señalado, el esquema propuesto implica elevar el gasto –por encima del correspondiente a Ciudadanía Porteña– en \$160 millones ó \$510 millones. Este último aparece como un monto muy significativo a la luz de las cifras del presupuesto 2007. En efecto, el total de los recursos asignados al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales ascienden a algo menos de \$600 millones mientras que los correspondientes a toda la finalidad “Promoción y Acción Social” se acercan a los \$730 millones. El conjunto de los tres programas propuestos destinados a eliminar la pobreza requeriría un monto adicional cercano al 70% más de lo que actualmente ya se destina al objetivo de Promoción Social. En cambio, la consecución de la eliminación de la indigencia demandaría una inversión adicional que si bien no es relativamente despreciable –equivale a 20% del gasto actual en esa Función– no parece inalcanzable. Una extensión paulatina podría ser el camino para llegar al objetivo propuesto.

### ***3.3. El acceso a algunos servicios básicos***

Como ya ha sido señalado, el núcleo de estas propuestas se refiere a los programas de transferencias de ingresos. Las sugerencias respecto de los componentes más tradicionales de las políticas sociales como es la provisión de servicios básicos (salud o educación, por ejemplo) requerirían de una indagación que va más allá de los propósitos del documento. Se señalarán, por tanto, sólo algunos aspectos elementales.

En lo referente a educación, se plantean aún ciertos desafíos como la mejora de la calidad en todos los niveles, el aumento de la cobertura en el jardín de infantes y el incremento de la retención de los alumnos en la segunda parte del nivel medio. Respecto del preescolar y las salas de 3 y 4 años, la prioridad aparece como el

---

<sup>8</sup> Estimado a partir del monto medio y la cantidad de beneficiarios que figuran en Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, GCBA **Informe del Sistema de Evaluación y Monitoreo**, CBA, 2007.

incremento de la oferta, aunque la tarea de promoción resulta también relevante entre los hogares de menores recursos.

En lo que hace al nivel primario, la experiencia de las escuelas de doble escolaridad suscita aún controversias sobre su impacto en el rendimiento educativo de los alumnos, pero parece constituir aún un objetivo deseable el aumentar la cantidad de ellas. Debería priorizarse las zonas de menores recursos que son, cabe reconocerse, las que enfrentan mayores dificultades ya que sus escuelas suelen contar con mayor cantidad de alumnos y, por tanto, plantean mayores restricciones edilicias a la implementación de la jornada completa.

El aumento de la retención y la terminalidad es el desafío que se enfrenta en el nivel medio. Este se plantea no sólo en el ámbito de la CBA sino que es de carácter nacional e implica incluir y retener a un conjunto de jóvenes cuyas condiciones de vida y experiencia escolar previa los hace más reticentes a la permanencia escolar. Por lo tanto, tal desafío no pueda ser resuelto exclusivamente desde el sistema educativo aunque éste debe reconocer la heterogeneidad de los jóvenes y poner en marcha y/o extender estrategias dirigidas a estos grupos.

La evaluación del sistema de becas parece aquí necesaria, especialmente a la luz de las propuestas sobre transferencias dinerarias discutidas en la sección anterior. La obligatoriedad de concurrir al sistema educativo que se propone como requisito de los programas arriba sugeridos, que se extiende hasta los 17 o 18 años (y que ya tiene, por otra parte, el Programa Ciudadanía Porteña), debería ser un mecanismo que ayude en esta dirección. El mantenimiento de las becas no tendría que ser incompatible con el cobro de esas transferencias, al menos en el caso de jóvenes de 15 años y más.

Se ha señalado la buena cobertura nominal que los sistemas de atención primaria del GCBA hacen de la población no afiliada a obras sociales, mutuales o prepagas. El reforzamiento parece necesario en:

- la disminución de las excesivas “colas” en ciertos casos (especialmente para especialidades, en los hospitales);
- las tareas de promoción, de manera de ir alcanzando mayores niveles de utilización de los servicios por parte de la población, especialmente mujeres en edad fértil, embarazadas y niños.

### ***3.4. La creación de empleo y el apoyo a la economía social***

La evolución de empleo depende fundamentalmente del comportamiento global de la economía y las medidas más eficientes destinadas a su dinamización son aquellas que promueven el crecimiento productivo: las políticas macroeconómicas y las políticas productivas –complejo, este último, de acciones en campos como el financiero, fiscal o el tecnológico–. Las denominadas políticas activas de empleo suelen tener una menor efectividad para generar ocupación a nivel agregado.

Tanto las políticas productivas como las estrictamente de empleo no suelen ubicarse, sin embargo, en el marco de la política social, por lo que no es el objetivo de este apartado efectuar sugerencias sobre estos tipos de intervenciones. No resulta sólo una cuestión de “recorte temático” sino también derivada del hecho que muchos de los instrumentos típicos de ellas no son resorte de un gobierno subnacional. Pero un aspecto que puede

ser abordado desde los sectores sociales de una autoridad como el GCBA es el conformado por programas o acciones destinados a promover microemprendimientos productivos. Estas medidas aparecen como relevantes para a la luz de los objetivos arriba señalados, especialmente cuando no buscan elevar la ocupación agregada sino mejorar las perspectivas de inserciones laborales de aquellos que tienen bajas probabilidades de acceder a un puesto formal. Precisamente fue discutido más arriba que los miembros económicamente activos de hogares pobres y vulnerables se encontrarían en este grupo. Por lo tanto, cabe examinar acciones de ese tipo para colaborar en la obtención de mejores alternativas ocupacionales para ese conjunto de habitantes de la ciudad.

Debe reconocerse, desde el inicio, que la experiencia –a nivel tanto nacional como internacional– de muchos de los esfuerzos destinados a poner en marcha los microemprendimientos ha sido frustrante no sólo por el escaso número de puestos de trabajo que se han generado sino, fundamentalmente, por la escasa sustentabilidad de los mismos: resulta muy elevada la proporción de las unidades productivas que desaparecen al poco tiempo de “nacer”. Si bien cabría esperar que la “tasa de mortalidad” de establecimientos pequeños resulte alta aún en condiciones favorables, las dificultades encontradas en muchos programas obedecen, en buena medida, a serias deficiencias en su diseño o implementación. Quizás la limitación principal de los enfoques que son comunes a la gran mayoría de los programas de este tipo haya sido el tratamiento aislado de cada unidad (o de conjuntos reducidos de unidades). El impacto, especialmente en términos de sustentabilidad, resultaría mayor si se adopta aquí también una mirada desde la perspectiva de las tramas.

De manera más específica, se sugiere ir más allá de la consideración de tramas articuladas de micro-emprendimientos productivos para adoptar una perspectiva aún más amplia como es el de la “economía social. Esta conceptualización incluye un complejo de actividades productivas, pero también de consumo, de asistencia mutua como cooperativas de consumo, programas de autoconstrucción de viviendas o prestación de ciertos servicios sociales.

Nuevamente aquí resulta crucial el papel del estado en la conformación de las redes, esto es, en articular unidades en tramas que consideran, simultáneamente, objetivos productivos, de consumo o de ayuda mutua. Ello implica no sólo trabajar con aquellas unidades ya existentes sino promover la creación de nuevas. Convendría, a su vez, que su tarea se articule con la de numerosas ONGs de la Ciudad que cuentan con experiencia en la asistencia a unidades, e incluso a ciertas redes limitadas, que serían las componentes naturales de dichas tramas. Como sus esfuerzos tampoco suelen coordinarse, resulta posible que los recursos y, fundamentalmente, la experiencia de estas organizaciones, se potencien en caso que el GCBA ubique su actuación en el contexto de un programa de acciones articuladas destinadas a la estructuración de las redes.

Entre las acciones de apoyo deben incluirse las de tipo financieras, las que deben tener en cuenta las particularidades de las unidades productivas y de consumo a las que se debe atender. Procedimientos apropiados aún para PYMES pueden no serlo en este caso, por lo que se hace necesario considerar operaciones específicas o, incluso, instituciones especialmente destinadas a ese ámbito.

Otro componente crucial del paquete de asistencia a la economía social es el de la asistencia técnica. El mismo resulta a veces inseparable de la definición de las necesidades de financiamiento y también de la estructuración de las redes. Esta es una actividad que suele tropezar con serios inconvenientes en el aparato de gestión. Parece difícil implementar estrategias destinadas a fortalecer la economía social sin un conjunto de promotores que operen continuamente en el campo. Ellos serían responsables, entre otras tareas, de capacitar –u organizar la capacitación– a los miembros de la red, de resolver por sí o por terceros dificultades que enfrenten las unidades y de monitorear la evolución de la red y sus componentes.

La promoción de la economía social suele basarse en argumentos que trascienden aquellos relacionados con los objetivos planteados en este documento, que es el de mejorar la distribución de los ingresos. Se apela también al privilegio que en la misma se otorga a los valores de democracia y solidaridad, además de la generación de empleo y de una distribución equitativa de los resultados de la actividad productiva. Sin embargo, debe reconocerse la existencia de un problema latente en la operatoria de la economía social y es el atractivo que sus actividades podrían tener para la economía capitalista en caso que la red aproveche adecuadamente ciertos resquicios de mercado. Sin duda, este mero hecho no significa que sus actividades pasen a ser automáticamente “apetecidas” por firmas capitalista ya que las unidades de la economía social pueden alcanzar este objetivo con una “rentabilidad del capital” baja dado que no buscan maximizar beneficios sino satisfacer las necesidades de consumo de los individuos que la conforman. No obstante ello, tal potencial conflicto no debería desdeñarse o, al menos, considerarse al momento de evaluar su potencial impacto global.