



**FLACSO**  
ARGENTINA

## **Área de Estado y Políticas Públicas**

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas para el Desarrollo con Inclusión social**

**Características de la vulnerabilidad social en la en la Ciudad de Buenos Aires y su abordaje desde la política pública para el período 2008 - 2015.**

**Tesista: Brenda Riera**

**Director de Tesis: Pablo Dalle**

**Cohorte: 2012-2013**

**Lugar y Fecha: Buenos Aires, 15 de Junio de 2018**

## RESUMEN

La presente investigación analiza el estado de situación de los indicadores de vulnerabilidad social en la Ciudad de Buenos Aires al año 2015, identificando y caracterizando a partir de ellos a la población más vulnerable, con el fin de evaluar en qué medida los distintos factores que inciden sobre la reproducción de la misma fueron abordados por políticas públicas durante la gestión 2007-2011 y 2012-2015. Para hacerlo se optó por un diseño mixto predominantemente cuantitativo, transversal, y descriptivo, nutrido de fuentes de datos secundarias e información documental. Si bien el diseño en términos generales es descriptivo, se realizó complementariamente un ejercicio inferencial, para profundizar el análisis de correlaciones. Este trabajo parte de la comprensión del concepto de vulnerabilidad social, en el sentido amplio y relacional del enfoque AVEO: activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (Katzman, 1999). Se trata de una estructura de oportunidades compuesta no sólo por los activos que los hogares poseen o no poseen, sino que abarca el rol del Estado y la sociedad en la constitución de esas oportunidades, trabajando sobre los procesos sociales de formación y distribución de activos. Como resultado, esta mirada relacional permite visualizar que las políticas operadas por el municipio se abocaron principalmente a garantizar la asistencia básica alimentaria, y pese a que se cuenta con algunos programas potencialmente más inclusivos, estos no han alcanzado el nivel de cobertura adecuado para generar cambios estructurales, encontrándose además grandes déficits en cuestiones fundamentales como las del hábitat y la inclusión laboral. El estudio demuestra a partir de correlaciones logísticas el peso de estas cuestiones en el núcleo poblacional más vulnerable de la Ciudad, que no sólo padece altos niveles de hacinamiento, sino que mayoritariamente reside en viviendas precarias de inquilinatos, habitaciones de hoteles, villas y asentamientos. También deja en evidencia las serias problemáticas de empleo

en los hogares más vulnerables, que en particular se agravan por tres cuestiones que, tal como se concluye, caracterizan a esta población:

- Las dificultades para conseguir empleo formal y bien remunerado que enfrentan los residentes de países limítrofes y Perú.
- Las dificultades para insertarse en el mercado de trabajo de las mujeres jefas de hogares en situación de pobreza, quienes deben asumir también responsabilidades domésticas y los empleos a los que acceden son generalmente de baja remuneración.
- La alta prevalencia del embarazo adolescente en esta población, que trae aparejado que gran parte de estos hogares cuenten con jefes/as de hogar muy jóvenes y con bajo nivel educativo.

## Abstract

This research analyzes the status of the indicators of social vulnerability in the City of Buenos Aires in 2015, identifying and characterizing from them, the most vulnerable population, in order to assess to what extent the different factors that affect about the reproduction of the same were addressed by public policies during the 2007-2011 and 2012-2015 management. To do so, was chosen a predominantly quantitative, transversal, and descriptive mixed design, fed by secondary data sources and documentary information. Although the design is descriptive in general terms, an inferential exercise was carried out in addition, to deepen the analysis of correlations. This work starts on the understanding of the concept of social vulnerability, in the broad and relational sense of the AVEO approach: assets, vulnerability and structure of opportunities (Katzman, 1999). It is about an opportunities structure, composed not only of the assets that households possess or do not possess, but also covers the role of the State and society in the constitution of those opportunities, working on the social processes of training and distribution of assets. As a result, this relational view allows us to visualize that the policies operated by the municipality were mainly focused at guaranteeing basic food assistance, and although there are some potentially more inclusive programs, these have not reached the level of adequate coverage to generate structural changes, and large deficits are also found in fundamental issues such as habitat and labor inclusion. The study demonstrates from logistical correlations the weight of these issues in the most vulnerable population center of the City, which not only suffers from high levels of overcrowding, but mostly resides in precarious dwellings of tenants, hotel rooms, villas and settlements. It also highlights the serious employment problems in the most vulnerable households, which in particular are aggravated by three issues that, as it is concluded, characterize this population: - The difficulties in obtaining formal and well-paid employment faced by residents of

neighboring countries and Peru. - Difficulties in entering the labor market of women heads of household, who must also assume domestic responsibilities and the jobs they access are poorly paid. - The high prevalence of adolescent pregnancy in this population that brings with it, that a large part of these households have very young heads of household with a low educational level.

## Agradecimientos

Agradezco principalmente a mi compañero de la vida: Gustavo, y a los dos hermosos hijos que tuvimos durante el transcurso de la cursada de la maestría y el desarrollo de la tesis: Ciro y Pedro, que supieron interrumpir todo de la mejor manera posible, llenándome de besos, abrazos y sonrisas. No los cambio por nada.

Gracias a mis padres (Abel y Elsa) y mi suegra (Rosa), que ayudaron con el cuidado de los pequeños durante las horas y horas que me llevó leer y escribir.

También agradezco a Pablo Dalle, mi director por la excelencia y profesionalismo con el que asumió la tarea de acompañarme. Su mirada y sus aportes desde el campo de la movilidad social fueron imprescindibles.

Reconozco el gran aporte de Laura Golovanevsky cuyo trabajo me inspiró. Su trabajo de tesis contaba con un gran detalle metodológico sin el cual me hubiera sido imposible aplicar los contenidos. Asimismo, se mostró siempre predispuesta a responder mis consultas.

Finalmente, agradezco a FLACSO por la formación brindada en el marco de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, y resalto la pasión que transmite la Dirección de la Carrera para animarnos a pensar en las intervenciones posibles, la articulación de los saberes con la práctica para lograr lo que deseamos: un país inclusivo.

## Índice de contenidos

RESUMEN .....	2
Índice de contenidos .....	7
Índice de cuadros, gráficos y mapas.....	9
CAPITULO 1 – EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	11
Introducción y contextualización .....	11
Preguntas de investigación .....	14
Objetivos del estudio y plan de trabajo .....	14
Propósito: contribuir al campo del diseño de políticas sociales, específicamente aquellas vinculadas a interrumpir la reproducción de la vulnerabilidad social .....	16
CAPITULO 2 – EL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL: UNA MIRADA RELACIONAL ENTRE POLITICAS SOCIALES Y TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA .....	18
Encuadre teórico general del problema.....	18
Antecedentes: Del concepto de pobreza al de vulnerabilidad social .....	19
Conceptos principales .....	22
a) Vulnerabilidad social .....	22
b) Transmisión intergeneracional de la pobreza .....	27
c) Políticas sociales .....	32
CAPITULO 3 – ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y FUENTE DE DATOS.....	36
Estrategia metodológica seleccionada.....	36
Fuentes de datos y marco muestral .....	36
El índice de vulnerabilidad social .....	39
CAPITULO 4 – VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 2014.....	44
Introducción .....	44
<b>Situación general de la Ciudad en términos de vulnerabilidad social</b> .....	46
Antecedentes .....	46
Mapa de la vulnerabilidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	46
<b>Caracterización de los hogares más vulnerables de la Ciudad</b> .....	50
d) La vinculación entre jefatura femenina del hogar y pobreza.....	50
e) La situación de los migrantes en la Ciudad de Buenos Aires en términos de vulnerabilidad.....	54
f) El peso neto de los factores sociodemográficos .....	58

CAPITULO 5 – POLITICAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.....	66
Introducción .....	66
Análisis de la oferta de políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008 – 2015) .....	68
Abordaje político de las distintas dimensiones de la vulnerabilidad social .....	70
Análisis por dimensiones.....	73
a) Dimensión de capital social y capital humano .....	73
b) Dimensión del hábitat .....	80
c) Dimensión de empleo y calidad de la ocupación .....	81
d) Dimensión de protección social y rasgos demográficos .....	85
Respecto a la focalización de la oferta programática .....	90
CAPITULO 6 – ANÁLISIS INTEGRAL DEL ABORDAJE DE LA VULNERABILIDAD POR PARTE DE LAS POLITICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 2008-2015 .....	94
El caso paradigmático de la asistencia alimentaria .....	105
CAPITULO 7 - Conclusiones y desafíos pendientes .....	111
Bibliografía.....	122

## Índice de cuadros, gráficos y mapas

CUADRO 1: Distribución de los hogares y de la población total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el índice de vulnerabilidad social, 2014.....	47
MAPA 1: Porcentaje de Hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables por comuna .....	48
CUADRO 2: Porcentaje de población de alta vulnerabilidad y extrema vulnerabilidad por comuna. CABA, 2014 .....	49
CUADRO 3: Distribución de la población total en Hogares Altamente Vulnerables y Extremadamente Vulnerables por ubicación de la vivienda. CABA, 2014 .....	50
CUADRO 4: Composición por sexo de la condición de vulnerabilidad. Jefas/es de hogar. CABA, 2014	52
GRAFICO 1: Porcentaje de nacidos vivos de madres adolescentes por provincia (2001 y 2011). .....	53
CUADRO 6: Maternidad según condición de vulnerabilidad. Mujeres de entre 14 y 19 años. CABA, 2014.....	54
CUADRO 7: Composición por lugar de nacimiento de la condición de vulnerabilidad. Jefas/es de hogar. CABA, 2014.....	55
GRAFICO 2: Distribución porcentual según lugar de origen. Jefas/es migrantes de hogares Altamente Vulnerables o Extremadamente Vulnerables. CABA, 2014.....	55
GRÁFICO 3: Percepción de aportes previsionales según condición de migración. Asalariados de ambos sexos de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA.....	56
GRAFICO 4: Vulnerabilidad según ubicación de la vivienda. Hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA. ....	59
GRAFICO 5: Vulnerabilidad según sexo del jefe/a de hogar. Jefes/as de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA.....	60
GRAFICO 6: Vulnerabilidad según edad del jefe/a de hogar. Jefes/as de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA.....	60
GRAFICO 7: Vulnerabilidad según lugar de nacimiento del jefe/a de hogar. Jefes/as de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA. ....	61
GRAFICO 8: Vulnerabilidad según condición de maternidad. Mujeres de entre 14 y 19 años de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA.....	61
CUADRO 8: Regresión logística sobre el riesgo de presentar situaciones de alta o extrema vulnerabilidad controlado por sexo, edad y lugar de origen del jefe/a de hogar, ubicación de la vivienda y maternidad adolescente en el hogar. Hogares de CABA. ....	62

CUADRO 9: Principales Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de Bs. As. vigentes hasta fines 2015.....	69
CUADRO 10: Oferta programática vigente al 2015 según dimensiones de la vulnerabilidad sobre las que operan. ....	71
GRÁFICO 9: Distribución en pesos (\$) del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por dependencia, año 2015.....	72
CUADRO 11: Jóvenes perceptores de “Estudiar es Trabajar” según nivel educativo. ....	77
GRÁFICO 10: Inscriptos al Programa de Formación Integral para el Trabajo (FIT) 2015 según lugar de nacimiento.....	83
CUADRO 12: Inscriptos al programa FIT 2015 según nivel educativo alcanzado y lugar de origen (%).83	
CUADRO 13: Inscriptos al programa FIT 1° cuatrimestre 2014 según nacionalidad y tipo de capacitación (%). ....	84
MAPA 2: Distribución de los centros de atención médica de Cobertura Porteña de Salud. ....	86
CUADRO 14: Aplicación del IVS en el Registro Único de Beneficiarios de planes Sociales del GCBA. ..	92
CUADRO 15: Situación habitacional de personas registradas en el RUB pertenecientes a hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. ....	92
CUADRO 16: Cobertura de la población objetivo del Programa Estudiar es Trabajar (EET) .....	99
CUADRO 17: Cantidad de hogares beneficiarios de CP según tamaño del hogar, año 2009 y 2013..	109

## CAPITULO 1 – EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### Introducción y contextualización

Los años de implementación de políticas neoliberales en nuestro país tuvieron un impacto fuertemente negativo en la llamada “cuestión social”. Al día de hoy seguimos viendo sus consecuencias. Los 90 dejaron tras de sí grandes dificultades para la movilidad social ascendente, poblaciones subsumidas en pobreza extrema, empleos precarios y desempleo. Numerosos estudios dan cuenta de la herencia en la estructura de clases que han dejado los años de prácticas económicas neoliberales en muchos de los Estados Latinoamericanos, sobre todo en aquellos en los que se aplicaron con mayor rigidez las políticas de apertura y desregulación económica, como por ejemplo Chile o Argentina. Dalle (2010a), destaca que la mayoría de los estudios referentes a ese período concluyen que lo característico de esa herencia es un sistema de estratificación más cerrado, con menores posibilidades de ascenso social para las personas de origen en las clases populares y medias (Jorrat, 2000; Benza, 2010; Dalle, 2010b). Para este autor, sin embargo, la emergencia en algunos países, como Argentina, de gobiernos con proyectos de desarrollo interno, dio lugar a procesos que permitieron una cierta recomposición social de la clase obrera y de amplios sectores de las clases medias tradicionales. Las medidas en pos del desarrollo del mercado interno, aunque no alcanzaron al nivel de la industrialización por sustitución de importaciones, marcaron un punto de inflexión respecto a la década del 90’ (Dalle, 2012). Es muy importante, por lo tanto, analizar la estructura de estratificación social conformada en este nuevo período, iniciado a partir del 2003 en Argentina, porque de ella dependen las oportunidades de movilidad social ascendente, y en tal sentido, la mejora de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. A través del análisis de datos de la EPH, Dalle (2012) destaca que en el periodo que va desde 2003 a 2011, caracterizado por el crecimiento económico acelerado, la

expansión del mercado interno y del sector agroexportador, se produjo un intenso aumento de la población asalariada, y un consecuente descenso de la desocupación. Resalta además otra tendencia positiva: el incremento del empleo asalariado registrado en la seguridad social. Este crecimiento fue muy intenso hasta 2008, se frenó durante la crisis de 2009 y volvió a crecer entre 2010 y 2012 pero a un ritmo sustancialmente menor. Entre 2013 y 2015 se observaron algunos vaivenes en el comportamiento de los indicadores laborales pero hacia el final del período no se registraron caídas. El legado del período, fue una notable disminución del peso relativo de la fracción precarizada de las clases populares, y una modificación también de su composición interna. Disminuyó el peso relativo de los obreros no calificados, y los trabajadores manuales que realizan actividades en condiciones de precariedad, y creció la clase obrera calificada.

Algunas de las reformas aplicadas permitieron mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. La Asignación Universal por Hijo lanzada en febrero del 2009 (AUH) fue un factor clave en este sentido, ya que permitió disminuir los niveles de indigencia, es decir que muchas familias pudieron salir de la pobreza extrema. En el corto plazo, podemos decir que sin duda se elevó el piso socio-económico de las familias más vulnerables, favoreciendo a las condiciones de reproducción social de las clases populares. Esta situación de crecimiento con un cierto nivel de inclusión social se sostuvo desde el 2003 hasta el 2012 cuando la restricción externa expuso las dificultades del modelo (Schorr, Weiner, 2014) desencadenando un proceso de estancamiento en el crecimiento del PIB con tasas de inflación persistentes.

El panorama social se presentó en su momento (hasta 2012) como un contexto favorable para que las familias con menos recursos puedan aumentar su capital económico y social, y vencer “la trampa de la pobreza” (Casanova, 2008). A partir del año 2012 comenzaron a desplegarse, sobre todo a nivel nacional, nuevos programas que trabajaban

sobre ciertos aspectos de la vulnerabilidad social, programas de inclusión laboral y de apoyo en términos de becas para la continuidad de los estudios secundarios y universitarios. Aun así, algunos aspectos de la llamada cuestión social parecieron agudizarse. A los fines de nuestro trabajo, proponemos pensar que estas fuerzas de movilidad social ascendente se encontraron en tensión con otros factores que inciden en la transmisión intergeneracional de la pobreza. El presente estudio pretende visualizar la fuerza que tienen estos factores, y en qué medida la política pública operó sobre ellos para debilitarlos y favorecer procesos de movilidad social ascendente. La pregunta que muchos nos hacemos es si las políticas de transferencia condicionada fueron suficientes para a mediano o largo plazo, interrumpir los ciclos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Si analizamos esta cuestión desde el concepto de líneas de pobreza e indigencia, podemos hablar de un importante recupero de la capacidad de consumo, y de mayor acceso a los bienes y servicios básicos durante los primeros años mencionados. Pero si ahondamos en el concepto de vulnerabilidad social nos encontraremos con problemáticas complejas que no alcanzaron a resolverse con el aumento del ingreso per cápita. Estas problemáticas repercuten en la agenda estatal y la obligan a repensar la inclusión social desde otros horizontes poco trabajados hasta el momento. Generar avances de investigación social en esta temática resulta relevante, ya que como lo mencionábamos anteriormente se ha complejizado el análisis de la pobreza, y a mayor luz sobre el asunto se requiere también de nuevas formas de pensar la política social de manera tal que se aborden aquellas cuestiones que hasta el momento han sido pormenorizadas pero que cobraron protagonismo en un contexto de cierto recupero económico, en el que no se apreciaron avances igual de significativos en materia de equidad. Hay grupos que continuaron siendo altamente vulnerables, el desafío es mirar en qué medida y de qué formas el Estado llegó a ellos, y evaluar qué situaciones de riesgo están quedando por fuera de las políticas públicas contra la pobreza.

## Preguntas de investigación

En el contexto mencionado, la pregunta que genera este estudio es ¿Qué dimensiones de la vulnerabilidad social, claves para la reproducción intergeneracional de la pobreza, fueron abarcadas por la política pública en los últimos años, y cuáles son los desafíos pendientes? Dicha pregunta engloba necesariamente otras como ¿Qué dimensiones de la vulnerabilidad social son factores clave para la reproducción de la misma? ¿Qué características tienen los hogares más vulnerables? ¿Qué cuestiones de la vulnerabilidad social están siendo objeto de políticas públicas? ¿De qué forma se trabaja sobre ellas? ¿Qué otras iniciativas se podrían promover para abordar de un modo integral la problemática? En base a estas preguntas se analizarán las políticas sociales llevadas adelante durante las últimas dos gestiones del gobierno de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires, que abarcan los años 2007-2011 y 2012-2015.

## Objetivos del estudio y plan de trabajo

El objetivo general de la investigación es analizar las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad social en la Ciudad de Buenos Aires al año 2015, y evaluar en qué medida aquellos factores constitutivos del fenómeno fueron abordados por políticas públicas durante la gestión 2007-2011 y 2012-2015. De este objetivo general se desprenden varios objetivos específicos a través de los cuales se pretende dar respuesta al problema de investigación:

- Medir y caracterizar a la población vulnerable de la Ciudad de Buenos Aires a través de la aplicación de un Índice de Vulnerabilidad Social compuesto por seis dimensiones (hábitat, capital humano, empleo, protección social, capital social y rasgos sociodemográficos).

- Determinar la incidencia de otros factores externos al índice de vulnerabilidad en la reproducción de la misma, como ser la ubicación de la vivienda, el sexo, la edad y el lugar de nacimiento del jefe/a de hogar, y la maternidad adolescente.
- Indagar en la relación entre vulnerabilidad social y transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Analizar las principales políticas sociales de dicha jurisdicción, buscando dar cuenta de la articulación entre los presupuestos asignados, la cobertura, y el alcance de los objetivos para los que fueron diseñadas.
- Evaluar, a la luz de las dimensiones de la vulnerabilidad propuestas, la forma en la que las políticas públicas trabajan sobre ellas, dilucidando cuáles son los aspectos de la vulnerabilidad que son considerados para el diseño de las políticas públicas y cuáles no han sido tenidos en cuenta, o se les ha otorgado menor importancia.

El capítulo 2 está dedicado a presentar los antecedentes de este trabajo de investigación, y abordar desde lo teórico la tarea de dilucidar las dimensiones de la vulnerabilidad social que constituyen factores clave para la reproducción intergeneracional de la pobreza. Para llevar adelante esta tarea se considerarán las conclusiones, consensos y desacuerdos a los que han arribado varios autores especialistas en esta temática. En dicho capítulo se trabajará los tres conceptos principales de la tesis: vulnerabilidad social, transmisión intergeneracional de la pobreza y políticas sociales contra la pobreza.

En el capítulo 3 se encuentra la descripción de la estrategia metodológica utilizada, las características del Índice de Vulnerabilidad Social que se aplicará, de la muestra y de las fuentes de datos utilizadas.

El capítulo 4 se dedicará específicamente a determinar la incidencia de las distintas dimensiones de vulnerabilidad en la Ciudad de Buenos Aires, y a realizar una aproximación al

estado de situación de los factores que inciden más directamente en la transmisión intergeneracional de la pobreza entre los grupos poblacionales que presenten mayor grado de vulnerabilidad.

El capítulo 5 consiste en un relevamiento de las políticas públicas contra la pobreza, existentes en la Ciudad de Buenos Aires, y un análisis de las características de las mismas, en términos de objetivos, eficiencia, y nivel cobertura respecto a la población objetivo.

El capítulo 6 resume los principales hallazgos que surgen a partir del análisis relacional de las políticas públicas y las dimensiones de la vulnerabilidad buscando identificar sobre qué aspectos de la vulnerabilidad están operando las políticas.

El capítulo 7 expone las conclusiones y desafíos pendientes. También plantea nuevos interrogantes a partir de las conclusiones de este trabajo de investigación, y propone lineamientos para futuras investigaciones que aborden la temática.

### **Propósito: contribuir al campo del diseño de políticas sociales, específicamente aquellas vinculadas a interrumpir la reproducción de la vulnerabilidad social**

Mediante esta investigación se busca aportar al campo de las políticas sociales en varias instancias. La primera de ellas es que no hay un estudio de vulnerabilidad social reciente del territorio de la Ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>, siendo esta una de las jurisdicciones más importantes en lo que hace a la cantidad de habitantes, y también un gran exponente de la llamada “pobreza urbana”. Además se analizará la situación específica de los hogares que manifiestan mayor vulnerabilidad, permitiéndonos superar el examen superficial que sólo cuantifica a la pobreza por ingresos, para poder describir las situaciones críticas específicas que los atraviesan. Por otro lado, también por primera vez, se realizará una descripción

---

<sup>1</sup> Existe un informe de vulnerabilidad en la Ciudad de Buenos Aires realizado por la Dirección de Estadística del Ministerio de Educación del GCBA, realizado en base al CENSO 2001, que se enfoca en brindar una aproximación general sobre el tema y a realizar un mapa de la distribución de los hogares por comuna según el nivel de vulnerabilidad.

sociodemográfica utilizando la base de las encuestas RUB<sup>2</sup> (Registro Único de Beneficiarios) que están siendo aplicadas desde hace más de 10 años, y que cuentan con gran riqueza informativa respecto a hogares que solicitan ingresar a los programas del GCBA.

Se trata asimismo de un trabajo exhaustivo de compilación de información documental, nutrido de muchas fuentes oficiales: bases de datos de programas, entrevistas a directivos, análisis de reglamentos y decretos, evaluaciones e informes de monitoreo. La riqueza y diversidad de la información obtenida hace que el presente estudio se constituya en una fotografía de los principales programas del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para el período seleccionado.

---

<sup>2</sup> Las bases de datos del RUB no se publican, porque tienen información sensible que tal como lo indica el decreto que lo crea, no debe ser difundida, como números de teléfono, dni, nombres, apellidos, ingresos, etc. Para poder trabajar en ellas se tuvo una entrevista con los directivos del área responsable del mismo en ese período, se les explicó los objetivos de la investigación y estuvieron de acuerdo en la utilización de la misma para fines estadísticos y de generación de información que permita seguir mejorando las políticas sociales del Ministerio, tal como lo indica su reglamentación, por lo cual las bases fueron anonimizadas. (ley de secreto estadístico 17622/68)

## **CAPITULO 2 – EL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL: UNA MIRADA RELACIONAL ENTRE POLITICAS SOCIALES Y TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA**

### **Encuadre teórico general del problema**

*Algo que me parece importante y que he intentado demostrar es que el mundo no es una especie de perpetuo movimiento. Yo tuve la impresión desde el principio de que existe una estabilidad, una inercia. Intenté mediante técnicas estadísticas establecer esa inercia, esas constantes. En cuanto a la desigualdad... es la transmisión del capital uno de los factores de su estabilidad y permanencia.*  
Pierre Bourdieu por Radio Droit de cité, de Mantes la Jolie – (1999).

El propósito de esta tesis es aportar una mirada relacional de las políticas sociales, la vulnerabilidad social en general y específicamente la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para poder hacerlo es necesario realizar un recorrido teórico por los conceptos mencionados para ver cómo se interrelacionan. Se verá que entre los estudios sobre pobreza han surgido variantes que al despegarse de las medidas estrictamente monetarias incorporaron otras dimensiones e indicadores no monetarios que permitieron visibilizar lo que hoy conocemos como vulnerabilidad, y que en la construcción de la misma no solo se consideran las falencias o déficit sino también los activos tanto individuales como sociales. En este punto entran en juego las políticas sociales, como facilitadoras de activos estructurales para la salida de las situaciones de vulnerabilidad. Retomando la frase citada de Pierre Bourdieu, se presenta como inevitable la necesidad de identificar las formas en que la política social opera sobre esas constantes que cristalizan la desigualdad y rezagan a algunos sectores de la sociedad al estado de vulnerabilidad. Es decir, la forma en que la política social opera sobre la distribución de capitales en nuestras sociedades.

## Antecedentes: Del concepto de pobreza al de vulnerabilidad social

Se mencionarán a continuación los estudios pioneros y más significativos, en lo que hace a la conceptualización y medición de la pobreza, para luego desarrollar el encuadre teórico del concepto de vulnerabilidad social, el cual encuentra sus raíces en el primero.

La conceptualización y medición de la pobreza ha sido un tema central en las últimas décadas para las Ciencias Sociales y también lo ha sido para la planificación de políticas sociales. Lejos de saldarse, las discusiones adquieren cada día mayor nivel de complejidad. Lo cierto es que aun no se ha consensuado la mejor forma de medir la pobreza pero si se han generado vastas herramientas para describir situaciones de insuficiencias de ingresos y/o precariedad en la satisfacción de necesidades básicas. Estas herramientas desde los años sesenta han servido para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales en los países latinoamericanos (Busso, 2002). Al incursionar en este universo de discusiones es imprescindible no olvidar lo esencial: que la pobreza fue, es y será siempre un concepto normativo basado en un juicio de valor (Altamir, 1983). Por lo dicho no es de esperarse que se pueda establecer un criterio de medición universal y representativo, aplicable a todas las realidades humanas. Gracias a los crecientes debates en torno a la cuestión, se han generado nuevas formas de medición de la misma y se ha avanzado en lo que respecta a la comprensión de la multidimensionalidad del fenómeno. En este recorrido se ha ido complejizando el análisis de la pobreza, en la medida en que se fueron incorporando más dimensiones e indicadores para su análisis. Se fue enriqueciendo o cuestionando (según el caso) el concepto de pobreza ligado principalmente a la capacidad de consumo e ingresos, medible a través de las llamadas líneas de pobreza e indigencia, quintiles o deciles de ingresos, coeficiente de Ginni, etc., por otros enfoques también cuantitativos que contemplan situaciones relacionadas al hacinamiento, el clima educativo, las condiciones de salud y vivienda, como el enfoque de

las Necesidades Básicas Insatisfechas entre otros<sup>3</sup>; y por una cantidad importante de estudios cualitativos que abordan las cuestiones más subjetivas de esta problemática, como la perspectiva de los “horizontes de posibilidades” o “proyectos de vida”.<sup>4</sup> En el medio, aparece el concepto de vulnerabilidad social o sociodemográfica, que parece sintetizar de manera positiva estos enfoques.

Comenzando este recorrido conceptual, la gran mayoría de los estudios económicos realizados en Latinoamérica se han centrado en los conceptos: necesidad, estándar de vida e insuficiencia de recursos. Las medidas de bienestar más utilizadas han sido la satisfacción de (algunas) necesidades básicas, el consumo de bienes o el ingreso disponible. (Feres y Mancero, 2001a).

A partir de estos estudios, para poder determinar si una persona es o no pobre se pueden utilizar dos tipos de enfoques: el enfoque “directo” y el “indirecto” (Busso, 2005). El enfoque indirecto clasifica a las personas como pobres cuando no tienen los recursos necesarios (principalmente dinero) para un consumo que les permita salir de la categoría de pobres; los métodos de líneas de pobreza (LP) o de ingreso son los que usan en estos tipos de análisis (Sen, 1992; CEPAL, 2000 a y b). Dentro de los métodos de análisis de ingresos encontramos los estudios sobre pobreza en términos de desigualdad, enfocados en la medición de la brecha por quintiles o deciles (Miler y Robby, 1976).

El enfoque directo, en cambio, relaciona el bienestar de las personas con el consumo efectivamente realizado y determina la satisfacción o no de una o varias necesidades considerada básicas, como nutrición adecuada, vivienda digna, escolaridad de los miembros del hogar, acceso a la salud, y vestimenta adecuada (OIT, 1976). Es decir que se vincula

---

<sup>3</sup> Algunos de los autores que participaron de estos debates son Sen (1976, 1978, 1981), Altamir (1987), Beccaria y Minjin (1985), Boltvinik (1999), y Murmis (1999), INDEC (1990), entre muchos otros.

<sup>4</sup> Un ejemplo de esta línea de análisis son los trabajos de Graciela Climent (1998, 2000 y 2002).

directamente con las condiciones de vida de la población. En este caso, la metodología más utilizada es la de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Además de cada uno de estos enfoques, existe una combinación entre ellos que se conoce como método integrado de medición de la pobreza (MIP) o enfoque integrado (Bolvitnik, 1992). El aporte principal de esta combinación fue visibilizar a aquellos grupos de personas que siendo no pobres por ingresos se encontraban de igual forma con sus necesidades básicas insatisfechas, así como la situación de aquellos pobres por ingresos pero con sus necesidades básicas satisfechas. Ambas situaciones hicieron surgir análisis mucho más profundos, que permitían ahondar en las causas por las cuales, a pesar de contar con ingresos, muchos hogares no alcanzaban el mínimo estándar de condiciones de vida. Estos estudios según varios autores latinoamericanos constituyen, en la actualidad, la base de un cuerpo teórico emergente que aspira a generar una interpretación sintética, multidimensional y de pretensiones integradoras sobre los fenómenos de la desigualdad y la pobreza en América Latina. (González, 2009). En esta línea de análisis, que tiene como eje principal el concepto de VULNERABILIDAD, encontramos los trabajos de Moser (1998) Kaztman (1999), Rodríguez Vignoli (2000), Filgueira (2001); Busso (2005); Golovanevsky (2008), Moreno Crossley (2008) entre otros.

Numerosos autores coinciden en plantear que el trabajo pionero en lo que respecta al concepto de vulnerabilidad es el de Mosser (1998), quien fue desarrollándolo en los años 90 mediante trabajo de campo con familias pobres de distintos países. La autora plantea la necesidad de realizar un cambio de enfoque: de lo que los pobres carecen a lo que los pobres tienen. Concluye que las diversas situaciones de pobreza dependen en gran medida de las diferentes formas en que los hogares administran los que denomina “su portafolios de activos”, es decir el conjunto de bienes, recursos o atributos (materiales o intangibles) que pueden ser administrados para mejorar el nivel de bienestar o superar situaciones adversas. Desde este punto de vista, la vulnerabilidad social se identifica con el conjunto de

limitaciones o desventajas que las personas encuentran para acceder y usar los activos que se distribuyen en la sociedad.

## Conceptos principales

Luego de este recorrido histórico conceptual, en este apartado se presentará una síntesis de los tres conceptos que resultan claves para avanzar en el estudio propuesto. Estos son los conceptos de vulnerabilidad social, transmisión intergeneracional de la pobreza y políticas sociales. Se describirán las teorizaciones existentes más relevantes al respecto, y también se intentará dar cuenta de la interrelación de los mismos.

### **a) Vulnerabilidad social**

Aquel primer trabajo realizado por Moser (1998), fue retomado y adaptado a la realidad latinoamericana por Kaztman y Filgueira (1999a), como miembros de la oficina de CEPAL en Montevideo, la investigación asumió la perspectiva teórico-metodológica de los activos sociales, aplicándola especialmente al mercado del trabajo y relacionándola con las perspectivas de la pobreza y la exclusión social (González, 2009). Es necesario aclarar, que si bien los autores retoman esta idea de la familia y sus recursos como factores dinámicos que inciden en el bienestar de los hogares, también advierten una influencia en esta mirada del paradigma liberal. Plantean que hay que evitar caer en análisis en los que sólo las familias y sus recursos son relevantes a la hora de enfrentar situaciones críticas, y sí considerar que la sociedad y el Estado deben construir espacios de oportunidades donde las situaciones de vulnerabilidad en estos términos sean poco frecuentes. De ello se desprende posteriormente el concepto que definen como “Estructura de oportunidades” que ha inspirado numerosos estudios. Los autores proponen analizar los procesos sociales de formación y distribución de activos, los cuales clasifican en cuatro tipos: capital financiero, capital físico, capital humano

(trabajo, salud y educación) y capital social (redes sociales). Estos activos son generados por tres fuentes principales: la comunidad, el Estado y el mercado. Kaztman y Filgueira proponen un enfoque alternativo al de Moser que denominan “activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades (AVEO)”, el cual “asume que el concepto de activos no alcanza una significación unívoca si no está referido a las estructuras de oportunidades que se generan desde el lado del mercado, la sociedad y el Estado. En otras palabras, se sostiene que el portafolio y la movilización de activos de los hogares vulnerables (...) sólo puede examinarse a la luz de las lógicas generales de producción y reproducción de activos, que no pueden ser reducidas a la lógica de las familias y sus estrategias” (Kaztman et al., 1999b:33-34).

Para Filgueira (2001) el aporte fundamental del concepto de vulnerabilidad es que escapa a la dicotomía pobre – no pobre, proponiendo la idea de configuraciones vulnerables (susceptibles de movilidad social descendente, o poco proclives a mejorar su condición), las cuales pueden encontrarse en sectores pobres y no pobres.

En paralelo a los trabajos antes mencionados surge una segunda línea de desarrollo teórico-metodológico en torno a la vulnerabilidad social desarrollada por el Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (CELADE), perteneciente a CEPAL. Esta línea pone en relación los fenómenos de desigualdad social con la dinámica demográfica latinoamericana. Uno de sus exponentes, Jorge Rodríguez Vignoli, trabaja sobre el concepto de “vulnerabilidad demográfica”. Para él, dicho concepto permite identificar “el conjunto rasgos sociodemográficos (...) que podrían generar dificultades, limitaciones o menores opciones en los procesos de adquisición y habilitación para el manejo de activos (recursos de todo tipo incluyendo el capital en todas sus formas y el tiempo) en una sociedad moderna” (Rodríguez Vignoli, 2000:17-18).

Rodríguez Vignoli (2000:49) sostiene que los componentes de la vulnerabilidad demográfica tienden a vincularse de manera conjunta con las desventajas sociales, más que a operar individualmente. A partir de este supuesto realizó un importante avance en lo que hace a la medición empírica proponiendo un índice sintético de vulnerabilidad demográfica basado en 7 categorías: número de niños menores de 15 años, dependencia demográfica, jefatura de hogar femenina, jefatura de hogar adolescente, jefe de hogar anciano, presencia de adolescentes con hijos, y uniparentalidad.

En nuestro país, un aporte importante en lo que hace a la operacionalización y medición del concepto de vulnerabilidad fue realizado por Laura Golovanevsky (2007), quien retoma los aportes de Katzman y Filgeiras, el “enfoque de activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades” (AVEO), y en función de los cuatro tipos de capitales: financieros (ahorros monetarios, rentas, acceso a créditos, acciones, bonos, o similares), físicos (bienes materiales, como vivienda, animales, maquinaria, medios de transporte, entre otros), humanos (salud, calificaciones, destrezas y habilidades de los individuos) y sociales (el conjunto de relaciones que permiten al individuo o a los grupos obtener beneficios de los cuales carecerían actuando de manera aislada), construye un índice que permite clasificar a los hogares según el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentran. Dicho índice lo aplica al análisis de los hogares de distintas regiones de Argentina. La perspectiva propuesta por la autora del enfoque AVEO, destaca que entre los múltiples recursos que pueden manejar las personas sólo se consideran como activos aquéllos que le permiten aprovechar las oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la comunidad. Por ende, cuáles recursos pueden convertirse en activos dependerá fundamentalmente de las circunstancias particulares de cada país, su estilo de desarrollo, las políticas públicas que aplica y los lazos comunitarios que se generen (Golovanevsky, 2007, p.33).

Considerando lo mencionado anteriormente es necesario especificar que se ha considerado apropiado para el desarrollo de esta investigación tomar como eje el concepto de “vulnerabilidad social” porque se despega de los abordajes clásicos directamente relacionados con la capacidad de consumo y abarca otra serie de cuestiones que permiten explicar mejor las dificultades para la movilidad ascendente de los considerados “pobres” o el fenómeno inverso de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Entendemos, a partir de los autores mencionados, en términos más abstractos a la vulnerabilidad social como la exposición a un riesgo más la capacidad para enfrentarlo, incluyendo tanto las situaciones de indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shock y stress debido a eventos socio-económicos traumáticos, como la disponibilidad de recursos y estrategias para enfrentar estos eventos, que pueden surgir desde el interior del propio grupo o pueden deberse a un apoyo externo, esto implica la consideración tanto de los rasgos sociodemográficos de las familias como de los recursos que el Estado y la sociedad disponen para su bienestar. (Katzman, 1999; Filgueiras, 2001; Pizarro, 2001; Villa y Rodríguez Vignoli, 2002; Busso 2002).

El concepto de vulnerabilidad social puede desglosarse en varias dimensiones analíticas cada una de las cuales representa un conjunto de activos que un hogar puede administrar en post de favorecer al bienestar del mismo. La posesión de estos activos representa mayores oportunidades para enfrentar los riesgos, por el contrario, la falta de ellos representa inseguridad y menores posibilidades para alcanzar un nivel básico de bienestar.

Las dimensiones del concepto más consensuadas son:

1. La composición y dinámica de las familias, tanto la composición del hogar como su estructura, y la cohesión de sus miembros juegan un rol en su capacidad para movilizar trabajo adicional. Además, los hogares son instituciones adaptativas, que

pueden sumar ingresos y otros recursos, actuando como activos de seguridad en tiempos de dificultad económica, brindando soluciones mucho antes que llegue ayuda externa a ellos (Golovanevsky, 2008).

2. Las cuestiones relativas al hábitat y el capital humano (salud y educación). El desarrollo del capital humano puede verse como algo próximo a la provisión de infraestructura económica y social. Mientras que los servicios sociales como la educación aseguran que la gente gane habilidades y conocimientos, la infraestructura económica (agua, transporte, electricidad), junto con la salud, aseguran que utilice sus habilidades y conocimiento productivamente. El mejoramiento en la provisión de infraestructura económica y social genera ganancias del capital humano e implica una diferencia crucial en la capacidad de los pobres urbanos para superar la pobreza y reducir la vulnerabilidad. (Moser, 1998)
3. El empleo y la protección social como otros aspectos fundamentales en la comprensión de la vulnerabilidad de los hogares, vinculados a la estructura de oportunidades que brindan el Estado, el mercado y la sociedad. (Kaztman et al., 1999b).
4. En todos los casos las redes sociales están presentes como otra dimensión, representan un activo que reduce la vulnerabilidad o incrementa las oportunidades. Es vital en este tipo de análisis considerar el papel de las relaciones sociales “en las estrategias que los actores usan para acceder a los recursos y las instituciones, para manejar el riesgo y para enfrentar períodos de vulnerabilidad” (Bebbington, 2003: 33).

## **b) Transmisión intergeneracional de la pobreza**

Las dificultades encontradas por los hijos de padres pobres para poder ascender socialmente, ha sido objeto de numerosos debates teóricos y también de preocupación política. Este fenómeno social de transmisión intergeneracional de la pobreza es sumamente complejo, y está atravesado por muchas dimensiones analíticas, por lo cual la forma en que se mide y se analiza también es fuertemente criticada, pensada y repensada, a los fines de tratar de construir herramientas que se muestren efectivas para el tratamiento de la cuestión. Las variables más comúnmente utilizadas para evaluar si un individuo logra o no salir de la pobreza de su hogar de origen son la movilidad en término de ingresos e inserción laboral, y en términos de educación (Machin, 1999; Johnson y Reed, 1996).

En esta área de estudios podemos encontrar aquellos que acuñan el término de “trampa de la pobreza”, que en Argentina ha sido trabajado de un modo interesante por Casanova (2008). Desde esta perspectiva se plantea la existencia de un umbral de ingresos por debajo del cual las familias quedan apesadas en la pobreza, entre otras cosas por su imposibilidad de invertir en capital humano.

Otros estudios incluyen en el análisis de la transmisión intergeneracional la pobreza a la maternidad adolescente (Kiernan, 1995). Las razones por las que se incluye la maternidad adolescente como un factor importante en la reproducción de la pobreza están asociadas a los efectos que esta tiene en la vida de la joven madre, los cuales se agravan según la clase social a la que pertenecen (Stern, 2007). Dentro de los principales efectos se resaltan los problemas de salud durante la gestación y el parto que inciden en el desarrollo del niño/a, maternidad solitaria y jefatura de hogar femenina, interrupción de las trayectorias educativas, y subempleo (Gonzales Galván, 2000). Cabe destacar que la jefatura de hogar femenina no es un problema en sí mismo, sino que en contextos de pobreza, esa jefatura se encuentra

condicionada la mayoría de las veces por serias dificultades de acceso a empleos de calidad, debido al bajo nivel de calificación y a la falta de disponibilidad de tiempo para el trabajo fuera del hogar. Kiernan (1995) concluye que la maternidad/paternidad tempranas en familias con bajos ingresos amplían las posibilidades de experimentar desempleo, dependencia de planes sociales, problemáticas de vivienda y familias numerosas con altas tasas de dependencia. Aldaz-Caroll y Moran (2001) luego de realizar un estudio complejo de la movilidad socioeconómica intergeneracional en la región, tomando casos de dieciséis países, agrupan los factores asociados a la transmisión intergeneracional de la pobreza en: económicos, sociales y familiares. Y concluyen que los factores familiares juegan un rol fundamental, entre ellos incluyen: la estructura demográfica, el género del jefe del hogar, la educación de los padres, el estado de salud, el embarazo adolescente, las prácticas de desarrollo y cuidado infantil temprano, el origen étnico, la violencia doméstica y la ubicación geográfica de la vivienda.

Una serie de estudios sobre vulnerabilidad social, prácticas delictivas y adicciones realizado en 2015 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, retoma los trabajos de Miguez (2010) para resaltar que entre los hijos de padres marginados, y desempleados o con empleos de baja remuneración, es común la falta de proyectos a largo plazo y la pérdida de importancia de los espacios tradicionales de referencia como la familia o la escuela, en contraposición con el mayor peso para la construcción simbólica de la identidad que adquiere la calle o el grupo de pares. Los adultos afectados por el desempleo y la precariedad laboral por lapsos de tiempo prolongados dejan de transmitir la valorización del trabajo y la educación a las nuevas generaciones. Dicha situación favorece al abandono escolar, a la práctica delictiva y al consumo de drogas. En estos estudios se corrobora además, a través de encuestas realizadas a jóvenes vulnerables en tratamiento por adicciones

que más del 50% provienen de hogares en los cuales algún miembro tenía problemas de consumo de alcohol o drogas.

Podríamos intentar a la luz de lo mencionado construir un listado acotado de posibles problemáticas consideradas como factores con un peso importante en la transmisión intergeneracional de la pobreza:

- Bajo nivel educativo de los padres.
- Bajo estatus ocupacional y bajos salarios, o desempleo de los padres.
- Embarazo adolescente.
- Consumo problemático de sustancias en el hogar.

También es importante analizar el fenómeno opuesto, es decir el de la movilidad social ascendente, porque da cuenta de cuáles serían las variables que deberían ser controladas para revertir o interrumpir los ciclos de reproducción de las desigualdades sociales.

La movilidad social ascendente intergeneracional es el ascenso de las personas hacia una posición de clase más alta en relación con su origen de clase familiar, y da cuenta tanto de las oportunidades ocupacionales y educativas que brinda una sociedad, como del nivel de desigualdad con que se distribuyen esas oportunidades entre personas de orígenes sociales distintos. (Dalle, 2010)

Existen en nuestro país varios estudios que aportan mucha información significativa en este aspecto. Germani (1963) fue uno de los primeros en plantear que las oportunidades de movilidad ocupacional intergeneracional se encuentran determinadas por el modelo de desarrollo económico-social del país, ya que este impacta sobre el nivel de expansión de estas oportunidades estructurales determinando tanto sus límites como su apertura. En esta línea de trabajo aparecen trabajos posteriores de Becarria (1978), Jorrot, (1987) Sautu (1997) y desarrollos más recientes como los de Salvia (2009), Dalle (2010), Chávez Molina, Plá, y

Molina Derteano (2011), entre otros. En ellos se plantea tanto el peso del status ocupacional (que en general incluye sintéticamente condición de actividad, categoría ocupacional, calificación de la ocupación y formalidad/informalidad de la misma), como el de las credenciales educativas. Sin embargo no caen en el reduccionismo o relaciones lineales entre estos y el ascenso social, planteando por ejemplo para el caso de la educación el hecho de que ofrece alternativas contrapuestas: como impulsora de la movilidad social y a su vez como un mecanismo de reproducción de la desigualdad, en tanto que está desigualmente distribuida entre los estratos. Su interés por tanto está en ver la medida en que la asociación entre orígenes sociales y educación ha variado a través del tiempo (Jorrat, 2014). En relación a la expansión de las oportunidades ocupacionales, se plantea asimismo el rol de los sindicatos como factor de cierre o apertura social, y la necesidad de una expansión estructural de ocupaciones técnicas y operativas para la clase obrera calificada como punto decisivo para “salir del círculo de la pobreza” y favorecer la movilidad ascendente desde el estrato precarizado de las clases populares a un estrato de clase obrera consolidada (Dalle, Carrascosa, Lazarte; 2016: p.207).

La posesión de capitales determina la posición que ocupan los sujetos en el campo social, su posición de clase. Cuando hablamos de capital lo entendemos en el sentido amplio que el autor lo hace. El capital para Bourdieu (2000) se presenta básicamente en tres formas, capital económico, capital cultural y capital social. En las sociedades capitalistas este origen de clase será el que establezca desigualdades sustantivas de modo tal que los destinos de clase se presenten como causalmente probables (Bourdieu y Passeron, 2003). Las clases constituyen la forma más perdurable de desigualdad social (Sautu 2011, Dalle, 2016). Asimismo en trabajos recientes (Dalle, Carrascosa, Lazarte; 2016), que analizan en nuestro país la transmisión intergeneracional de oportunidades desiguales, resaltan la importancia de incorporar una perspectiva relacional centrada en el concepto de clases sociales, buscando establecer los

patrones, las “rigideces”, que hay en la base de la estructura de estratificación de clases, para de esta forma poder echar luz sobre las probabilidades reales de ascenso social entre generaciones. Para dar cuenta de esto, se inscriben teóricamente en una perspectiva neomarxista y neweberiana donde las clases sociales son entidades colectivas que se diferencian entre sí por sus condiciones materiales de vida y de poder, sobre la base del control o exclusión de recursos que generan una inserción diferencial en la estructura de relaciones laborales (p.211). Partiendo de allí afirman que lo que hace especialmente superador a este enfoque, es que incorpora el análisis relacional de la desigualdad de condiciones y oportunidades entre las clases sociales y de la estructura económico-productiva de reproducción del capital, pero sin desatender al impacto de estas estructuras en las subjetividades, las experiencias, las formas de sociabilidad, los consumos, los gustos, los proyectos de vida y el acceso a recursos inmateriales (capitales culturales y sociales). Para ello, retoman el enfoque de Germani (1980) quien plantea que las condiciones estructurales impactan de tal forma en los patrones de comportamiento que reproducen y cristalizan la marginalidad. Germani (1980) sistematizó la conceptualización del problema de la marginalidad y sus causas brindando claves para entender la persistencia de la pobreza relacionándola con cinco factores:

- i. Factores económico-sociales: la estructuración de modelos de desarrollo económico que generan tasas de crecimiento económico insuficientes y limitaciones a la absorción de la totalidad de la población activa dentro del sistema económico del país.
- ii. Factores político sociales: los mecanismos integrados al régimen político o a su orientación económica que contribuyen a crear o mantener la marginalidad, como pueden ser los planes de ajuste y de achicamiento del Estado.
- iii. Factores de orden cultural: más allá de la igualdad de tipo formal, la cultura dominante fue europea o europeizada mientras que los sectores autóctonos (pueblos

originarios y población mestiza influida por la herencia hispánica) se concentraron mayormente en áreas rurales y en los estratos bajos de las clases populares urbanas. De esta forma, la discriminación racial actúa en nuestras sociedades como un factor de cierre social excluyente (Dalle, 2016).

- iv. Factores de orden psicosocial: ligados a la falta de una plena participación en la sociedad moderna, por un retraso en la incorporación de valores y comportamientos ligados a procesos de modernización.
- v. Factores demográficos: tasas de crecimiento poblacional elevadas, en relación a los países desarrollados, que exceden la posibilidad de absorción de población en el sector moderno determinadas por las tasas de crecimiento económico. (Germani, 1980 en Dalle, Carrascoza, Lazarte; 2016, p:214)

### **c) Políticas sociales**

Los conceptos mencionados en los apartados precedentes, son acuñados de diferentes formas en el campo de la elaboración de las políticas sociales. Danani (1996) define a las políticas sociales como un tipo específico de políticas estatales, que encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la misma) de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. Es decir: no en la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores, sino por mecanismos de redistribución que se le superponen. Por lo tanto, estas son constitutivas del régimen social de acumulación. En consideración de esa definición, es necesario realizar una mirada de la política social que supere el nivel de la evaluación técnica del logro de objetivos por programa. Una mirada que ponga en cuestionamiento también en términos macropolíticos la concepción de pobreza que albergan, y en ella de los factores que se consideran relevantes

para el tratamiento de la misma, para poder así evaluar sí las políticas sociales dispuestas abordan el fenómeno de reproducción de las desigualdades persistentes de forma integral. La presente tesis busca hacerlo así. Se recurre a por un lado a informes técnicos de monitoreo y evaluaciones de programas sociales, y por el otro se analizan las condiciones sociodemográficas de grupos poblacionales, con el objetivo de entrecruzar ambas dimensiones de análisis bajo esta mirada relacional echando luz sobre esos aspectos cristalizados de la vulnerabilidad, esas constantes que mencionaba Bourdieu, que la política social descuida (intencionalmente o no) y que son claves para la continuidad de una estructura social desigual y desigualizante.

La vulnerabilidad es ante todo un enfoque analítico, más que una definición o medición precisa, por lo tanto proporciona distinciones que resultan relevantes para el análisis y el diseño de políticas. (Golovanevsky, 2008). Más allá de las virtudes y dificultades de los distintos enfoques de pobreza y la medición de la misma, cuando se vincula la noción de vulnerabilidad con otras de uso habitual en políticas sociales, se puede avanzar en un esquema que los complementa a partir del concepto de desventaja social. Así, la población que se puede caracterizar como pobre, excluida o vulnerable, puede considerarse con desventajas para insertarse de forma adecuada en el conjunto de oportunidades que brinda una sociedad. (Busso, 2005).

Las definiciones más tradicionales de las políticas sociales las presentan como acciones que realiza el Estado en pos de restablecer el equilibrio social por vía de la redistribución de la renta. Parten del supuesto que existen oportunidades diferenciales debido a las desigualdades económicas. Para esta redistribución, la tributación es el principal instrumento de recaudación de recursos. Los mismos, deben ser reorientados para apoyar a las poblaciones carentes, de forma indirecta, a través de servicios, o directa, mediante ayuda económica, para dar paso a un mayor equilibrio social (Marshall, 1967, Pastorini, 1997).

En los últimos tiempos cobró relevancia una línea de investigación que descarga fuertes acusaciones sobre los tradicionales objetivos de las políticas sociales. En Argentina actualmente participan de este debate autores como Lo Vuolo (1999), Pautassi (1999, 2010), Pilar Arcidiácono (2010, 2013), entre otros. Esta propuesta busca repensar la forma de evaluar las políticas, no poniendo tanto la mirada en las cantidades sino en las cualidades de los objetivos y de los procedimientos de las políticas. Lo Vuolo y Pautassi refuerzan la idea de que evaluar significa estimar, calcular y apreciar el valor de las cosas. En este sentido, los valores con los que conforman las políticas sociales son objetivos, porque se relacionan con objetos y, por lo tanto, tienen características determinadas en relación a éstos: tienen “polaridad” (hay valores positivos y negativos), tienen un “orden jerárquico” (hay valores más importantes que otros) y “difieren” entre ellos (es posible reconocer valores diferentes relacionados con objetos iguales). Estas características de los valores se verifican independientemente del sujeto que realiza la evaluación y que defiende ciertos juicios de valor, entendidos como acciones que requieren del cumplimiento de ciertas reglas y fundamentos (Lo Vuolo y otros, 1999). Este trabajo busca establecer con estos criterios la forma que adquiere este orden jerárquico en las políticas sociales del municipio, es decir los valores que se priorizan.

La política social mirada desde el concepto de vulnerabilidad también puede ser emparentada con lo que se denomina el enfoque de derechos, en tanto que hace claramente visible que la inclusión social no se da como efecto derrame por el crecimiento económico, ni siquiera con algunas medidas redistributivas solamente, sino que es necesario complementar con políticas promotoras de cada uno de los derechos humanos. Desde este enfoque los derechos humanos no son sólo aquellos derechos existenciales que le han sido arrebatados a las personas, sino los que toda persona debe poder disfrutar; es decir, que supera la visión que parte de la negativa de los mismos (las violaciones y privaciones), para plantear una visión

positiva que se ocupa de su concreción efectiva. Esta perspectiva tiene como pilares dos elementos que debieran ser constitutivos de toda política social que pretenda ser promotora de derechos: su universalidad y su exigibilidad (Jiménez Benítez, 2007). Sobre esta base, las políticas asumen una forma particular de intervención pública, buscando la apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos, mediante difusión, formación y enseñanza, con el objetivo de formar sujetos de derechos social y políticamente activos. Pretenden no sólo evitar el deterioro de los de derechos humanos (su vulneración), sino también, su restablecimiento cuando ya el daño existe. También asumen la forma de políticas de concreción y materialización, en su versión más novedosa y buscan elevar la dignidad humana a través del trabajo integral de las políticas educativas, de salud, de empleo, de desarrollo humano, de seguridad social, alimentaria, etc. (Jiménez Benítez, 2007). En línea con estas propuestas y en base al resultado de los estudios realizados en América Latina sobre vulnerabilidad sociodemográfica, la CELADE ya proponía a principios del siglo XXI, enfrentar la vulnerabilidad desde tres frentes en materia de políticas, (CEPAL, 2002b):

- La prevención, evitando la materialización del riesgo.
- El fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante la concreción de las adversidades.
- El mejoramiento de las habilidades de adaptación activa a las consecuencias producidas por la materialización del riesgo.

## CAPITULO 3 – ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y FUENTES DE DATOS

### Estrategia metodológica seleccionada

Esta investigación cuenta con un diseño mixto con predominio cuantitativo. En ella se utilizan técnicas descriptivas complementadas con una técnica inferencial, específicamente una regresión logística binaria. Es cuantitativo porque mediante el análisis de datos estadísticos se cuantifica y caracteriza a los hogares más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires<sup>5</sup> mediante la aplicación de un índice de vulnerabilidad social, y además se evalúa la incidencia neta de otros factores externos al índice aplicando una regresión logística binaria que permite aislar los efectos de cada uno de estos factores y medirlos por separado. Sin embargo, para analizar las políticas sociales disponibles en la jurisdicción, se complementa el análisis estadístico con otro de tipo cualitativo documental, nutrido de informes, evaluaciones, páginas oficiales, normativas y decretos. Se trata de un estudio transversal en tanto que brinda una descripción referida a un período específico (2008/2015) y no su evolución a lo largo del tiempo.

### Fuentes de datos y marco muestral

La utilización de información que no fue recabada por el propio investigador, sino por otro/as autores, u organismos públicos requiere una tarea adicional: quien investiga tendrá que familiarizarse con dicha fuente y su construcción para luego de ello, efectuar los análisis de acuerdo a los propósitos planteados reintegrando la información o reprocesándola. Sin embargo esta tarea tiene sus ventajas, ya que minimiza los efectos/sesgos de la presencia del investigador durante el proceso de construcción del instrumento de recolección de datos y de recolección de la información. Esta técnica además facilita el análisis comparativo y de

---

<sup>5</sup> Dejándose pendiente para futuros avances una etapa cualitativa, mediante la cual profundizar en las experiencias de vulnerabilidad de estos hogares y el modo específico en que la política pública los interpela.

tendencias siempre y cuando se compruebe la validez y fiabilidad de la fuente, la consistencia de la información; el diseño muestral; y la técnica de obtención de la información (Scribano, De Sena, 2009). Estas cuestiones fueron tenidas en cuenta al momento de seleccionar las fuentes de datos secundarios que se utilizarían para medir y caracterizar el estado de situación de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires en términos de vulnerabilidad social.

En primer lugar, se seleccionó la Encuesta Anual de Hogares realizada en 2015 por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad (DGEyC). Se trata de una encuesta anual que realiza la DGEyC desde el año 2002 sobre la situación socioeconómica de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus hogares y sus viviendas. La recolección de datos se realiza entre octubre y diciembre de cada año. Entre los temas y variables que incluye se pueden mencionar:

- Vivienda y hábitat (tipo de vivienda, régimen de tenencia, hacinamiento).
- Hogares y familias (tamaño y composición de los hogares, situación conyugal).
- Características demográficas básicas de la población (composición y estructura, migración).
- Trabajo y empleo (situación de la población en el mercado de trabajo, características ocupacionales).
- Ingresos.
- Educación (asistencia al sistema de educación formal, nivel educativo de la población).
- Salud (tipo de cobertura, demanda de internación, estado general de salud).

La DGEyC dispone de tres marcos de muestreo:

**Marco 1** - “Viviendas particulares generales”: está compuesto, aproximadamente, por el 90% de las viviendas de la Ciudad.

**Marco 2** - “Inquilinatos, Hoteles familiares, Pensiones, Casas (inmuebles) usurpadas/tomadas”

**Marco 3** - “Villa”: comprende las viviendas en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. Entre los tres marcos se alcanza una muestra de 9.570 unidades seleccionadas.

También se utilizaron las bases de un formulario de modificado de la misma encuesta aplicado en el año 2014 exclusivamente a hogares registrados en el programa de transferencia condicionada de ingresos: Ciudadanía Porteña.

En segundo lugar, se trabajó con la base RUB (Registro Único de Beneficiarios)<sup>6</sup>, creada en el año 2001 por medio del Decreto N° 904. El RUB en sus orígenes dependía de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, pero a partir de 2008 pasó a depender directamente del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de una encuesta realizada en el domicilio a las personas que solicitan su inscripción en alguno de los principales programas sociales del Gobierno de la Ciudad. Es una encuesta realizada mediante una visita domiciliaria con pedido de documentación identificatoria de las personas que integran el hogar, y tiene carácter de declaración jurada. El formulario del RUB está compuesto por 9 módulos: composición sociodemográfica del hogar, empleo, educación, salud, trabajo infantil, ingresos, migraciones, programas sociales y vivienda.

Se decidió tomar todos los RUB realizados en el 2014 llegando así a la conformación de una base de 7.731 hogares, compuestos por 20.143 personas que forman parte del universo

---

<sup>6</sup> Las bases de datos del RUB no se publican, porque tienen información sensible que tal como lo indica el decreto que lo crea, no debe ser difundida, como números de teléfono, dni, nombres, apellidos, ingresos, etc. Para poder trabajar en ellas se tuvo una entrevista con los directivos del área responsable del mismo en ese período, se les explicó los objetivos de la investigación y estuvieron de acuerdo en la utilización de la misma para fines estadísticos y de generación de información que permita seguir mejorando las políticas sociales del Ministerio, tal como lo indica su reglamentación, por lo cual las bases fueron anonimizadas. (ley de secreto estadístico 17622/68)

poblacional de los más de 120 mil hogares de la Ciudad de Buenos Aires que perciben o percibieron algún plan social de dicha jurisdicción durante ese año<sup>7</sup>.

## El índice de vulnerabilidad social

Desde el punto de vista teórico metodológico este trabajo tiene como antecedente más importante la tesis de Laura Golovanevsky: “Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza. Un abordaje cuantitativo para argentina en el siglo XXI” (2007). Dicho estudio brindó operacionalizaciones e indicadores útiles para el tratamiento integral del concepto de vulnerabilidad social, adoptando el enfoque de activos y de estructura de oportunidades (AVEO). En este trabajo se intenta replicar la aplicación del índice de vulnerabilidad social construido por Laura Golovanevsky para el territorio nacional en el 2007, adaptándola al territorio de la Ciudad de Buenos Aires y a las fuentes de datos disponibles. En el siguiente apartado definiremos las características de este índice.

El Índice de Vulnerabilidad Social, en adelante IVS, permite clasificar a los hogares en cuatro grupos, según el nivel de vulnerabilidad, (Golovanevski, 2007) en:

- NO VULNERABLES
- LEVEMENTE VULNERABLES
- ALTAMENTE VULNERABLES
- EXTREMADAMENTE VULNERABLES

Para la determinación del nivel de vulnerabilidad se considera la sumatoria de seis dimensiones, y cada una de ellas tiene predefinidos sus indicadores. La fórmula propuesta por Golovanevsky es la siguiente:  $IVS: H + CH + E + PS + CS + RD$ , donde H es la dimensión

---

<sup>7</sup> Fuente: Información brindada por la DGRIB-PSOC del GCBA año 2014

del hábitat, CH la del capital humano, E refiere a la situación de empleo, PS es relativo a la protección social, CS al capital social, y RD remite a los rasgos demográficos.

Los indicadores seleccionados para cada una de estas dimensiones equivalen a 1 cuando se trata de una situación clara de NO VULNERABILIDAD y van aumentando en la medida que la situación del hogar se agrava. De modo tal que el índice será igual a 6 en los hogares NO VULNERABLES e irá aumentando su valor hasta alcanzar la puntuación máxima de 26 en los hogares EXTREMADAMENTE VULNERABLES. Cada uno de los indicadores fue seleccionado por medio de un proceso complejo de implementación de modelos de regresión logística que permitieron determinar que los mismos eran los que resultaban más significativos en términos estadísticos para cada una de esas dimensiones (Golovanevsky, 2007). El cuadro a continuación resume los indicadores que se consideraron significativos para cada una de las dimensiones que componen el índice y el puntaje o ponderación otorgado.

## INDICE DE VULNERABILIDAD SOCIAL

DIMENSION	INDICADORES	CATEGORIAS y puntaje o ponderación otorgado
HABITAT	Hacinamiento (cantidad de personas por cuarto).	1 Sin hacinamiento (hasta dos personas por cuarto)
		2 Hacinamiento moderado (más de dos y hasta tres personas por cuarto)
		3 Hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto)
CAPITAL HUMANO	Clima educativo del hogar (promedio de años de educación de los miembros del hogar de 25 años y más).	1 12 años de escolaridad o más.
		2 de 6 a 11 años de escolaridad.
		3 menos de 6 años de escolaridad.
EMPLEO	Calificación de la ocupación y condición de actividad del jefe de hogar (condición de actividad desglosada por calificación de la ocupación entre ocupados).	1 Ocupados con calificación profesional
		2 Ocupados con calificación técnica
		3 Ocupados con calificación operativa
		4 Ocupados no calificados
		5 Inactivos que perciben ingresos
		6 Desocupados e inactivos que no perciben ingresos
PROTECCION SOCIAL	Cobertura de salud (promedio de la cobertura de salud de los miembros del hogar).	1 Obra social y mutual o prepaga.
		2 Obra social o mutual o prepaga.
		3 Solo PAMI
		4 Sector público
CAPITAL SOCIAL <sup>8</sup>	Recepción y procedencia de los alimentos.	1 No recibe
		2 Recibe de familiares que no viven en el hogar
		3 Recibe de otras personas o instituciones privadas u ONG
		4 recibe de un organismo público o programa oficial
RASGOS DEMOGRÁFICOS	Cantidad de menores en el hogar.	1 Sin menores
		2 Un menor
		3 Dos menores
		4 Tres menores
		5 Cuatro menores
		6 Cinco menores o más

Fuente: Golovanevsky, (2007, p.347)

<sup>8</sup> El capital social es mucho más que la forma en que las personas establecen relaciones para garantizarse el acceso a los alimentos. “El capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bourdieu, 2000). Sin embargo pocos aspectos del capital social son medibles a través de encuestas de condiciones de vida tan generales como la EAH. Por esta dificultad para su medición se decidió acotar el análisis a este indicador que posee alta correlación logística con la pobreza. Profundizar en esta dimensión sería ideal mediante otros instrumentos de recolección de datos más adecuados como podrían ser entrevistas en profundidad.

Para poder aplicar el índice construido por Laura Golovanevsky en las dos bases mencionadas fue necesario hacer algunas modificaciones al diseño original del índice teniendo en cuenta las especificidades de las encuestas, es decir, las preguntas disponibles y las opciones de respuesta. A continuación se especifican esas modificaciones.

Para el caso de la EAH 2014 fue necesario agrupar de modo diferente la variable nivel de hacinamiento, debido a que para el Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, que es quien construye dicha variable en la EAH, se considera hogares sin hacinamiento a los que tienen menos de dos personas por cuarto, y con hacinamiento moderado a los que tienen entre dos y tres. A diferencia del IVS que incluía a los hogares con dos personas por cuarto en el primer grupo.

Respecto al cálculo para estimar el promedio de la cobertura de salud de los miembros del hogar, también fue necesario ajustar el IVS al modelo de pregunta utilizado en la EAH. En esta encuesta la variable tipo de cobertura de salud considera que PAMI cumple los requisitos para ser clasificada como una obra social. Por lo tanto se procedió a agruparlos de la siguiente forma, otorgándole el valor 3 (el más vulnerable) a “Sólo el sector público”, el valor 2 a los que cuentan con Obra social, PAMI o Mutual, y el valor 1 a los que cuentan con prepaga, o con obra social y prepaga.

Al agrupar dos de las categorías de la dimensión protección social, el máximo puntaje posible del índice paso a ser 25 en lugar de 26, estableciéndose los tramos de la siguiente forma:

<b>CATEGORIA DEL IVS</b>	<b>PUNTAJE</b>
NO VULNERABLES	DE 6 A 10 pts.
LEVEMENTE VULNERABLES	11 A 15 pts.
ALTAMENTE VULNERABLES	16 A 20 pts.
EXTREMADAMENTE VULNERABLES	21 A 25 pts.

Asimismo, tanto en la base de la EAH como en la base RUB, al momento de estimar el promedio de años de escolaridad de los mayores de 25 años, se encontraron hogares que quedaban excluidos cuyos integrantes eran todos muy jóvenes, es decir menores de 25 años. En el caso de la EAH se trataba de unos 275 hogares, que ponderados representaban 40.000. Sólo para estos casos se decidió tomar los años de escolaridad de los mayores de 18 con el fin de poder calcularles de igual forma el valor del IVS.

## **CAPITULO 4 – VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 2014**

### **Introducción**

La riqueza de los índices radica precisamente en la posibilidad de superar la dicotomía existente en las calificaciones nominales. Los índices nos permiten establecer una gradiente en la cual medir, en cierta forma, la intensidad con la que se dan determinadas situaciones (en este caso la vulnerabilidad), en función de la cantidad de factores (o indicadores) que se hayan presentes para ese grupo poblacional, y que se consideran constitutivos del fenómeno que se está queriendo observar.

En este capítulo, se procederá a realizar una lectura de los resultados de la aplicación del IVS en las bases de datos de la Encuesta Anual de Hogares Ciudad de Buenos Aires (2014), con el fin de identificar primeramente la población residente más vulnerable, para luego tratar de entender sus particularidades.

De acuerdo al objetivo general de esta investigación, se buscará describir a la población vulnerable como población objetivo de la política pública, poniendo especial acento en las cuestiones que el gestor público debería considerar para adecuar la oferta programática a las características locales.

Primeramente se detectarán las zonas geográficas de la Ciudad con mayor concentración de población vulnerable. Luego se considerarán otros factores externos al índice que, de acuerdo al marco teórico expuesto inciden en la vulnerabilidad de las familias. Factores vinculados al hábitat como la ubicación de la vivienda, y factores demográficos como el sexo, la edad y la nacionalidad del jefe/a de hogar. También se analizarán cuestiones

vinculadas específicamente a la transmisión intergeneracional de la pobreza, como el embarazo adolescente.

De acuerdo con Baranger (2009), existen dos modos de abordar una tabla para su análisis: la forma simétrica y la forma asimétrica. El modo asimétrico busca establecer el efecto de una variable sobre otra. El modo simétrico no presupone una relación causal sino que permite obtener estimaciones de las proporciones de unidades de análisis que se agrupan en cada categoría, y se utiliza para describir las características de un grupo poblacional. Una tabla no es en sí misma simétrica o asimétrica sino que esta categorización corresponde a la dirección que cobrará la investigación de acuerdo a los objetivos de la misma (Baranger, 2009). Ambas lecturas se presentan útiles de acuerdo a los objetivos de esta investigación, por lo cual la presentación de los resultados se hará en dos etapas: en primer lugar mediante un análisis de composición se trabajara con una lectura de los cuadros en la que los porcentajes serán intencionalmente calculados en el sentido de la variable dependiente (en este caso el nivel de vulnerabilidad de los hogares) con el objetivo de caracterizar a la población vulnerable, analizar su composición, sus características sociodemográficas y sus diferencias con la población no vulnerable. En una segunda instancia se evaluara la incidencia de cada una de esas características como variables independientes en el nivel de vulnerabilidad de las familias invirtiendo la lectura porcentual. Luego de realizar este análisis de tablas bivariadas, calculando los porcentajes en el sentido de la variable independiente, se plantea un modelo de regresión logística binaria multivariado para captar el efecto neto de cada variable independiente sobre la variable dependiente.

## **Situación general de la Ciudad en términos de vulnerabilidad social**

### **Antecedentes**

Específicamente para la Ciudad de Buenos Aires existe un antecedente en la aplicación de índices de vulnerabilidad por parte de la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del GCBA. La fuente utilizada en ese caso fue el CENSO 2001. Los indicadores tomados en dicha oportunidad fueron divididos en dos grupos o dimensiones. Por un lado, como indicadores de activos materiales, se consideraron el hacinamiento, la calidad de los materiales de la vivienda y la tasa de dependencia sobre los miembros perceptores. Por el otro lado, como indicadores de activos no materiales, se analizaron: el acceso al sistema de salud, y el clima educativo del hogar. De dicha experiencia surgió un breve informe según el cual 7,7% de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires se encontraban en situaciones altas de vulnerabilidad. Estos hogares se concentraban en el sur de la misma, específicamente en las comunas 4, 8 y 9 en las que se ubican los barrios: Parque Avellaneda, Liniers, Mataderos, La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano. Si bien los resultados de aquella experiencia no son mensurables con respecto al IVS que se aplica a continuación, debido a que los indicadores tomados son diferentes, es destacable poder volver a mirar a la Ciudad en términos de vulnerabilidad 14 años después.

### **Mapa de la vulnerabilidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Según la Encuesta Anual de Hogares 2014, realizada por la dirección de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se estima que en ella habitaban en ese año unos 3.049.391 de personas, distribuidas en 1.300.695 hogares.

En el cuadro 1 se exponen los resultados de la aplicación del Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) construido. Se puede apreciar que aproximadamente la mitad de los hogares de la Ciudad para ese período no presentan indicadores de vulnerabilidad, en tanto que en la otra mitad de hogares hay un grupo mayoritario (46,3%) que son levemente vulnerables, y un 3,8% de hogares Altamente vulnerables y Extremadamente vulnerables, que representarían unas 252.398 personas.

**CUADRO 1: Distribución de los hogares y de la población total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el índice de vulnerabilidad social, 2014**

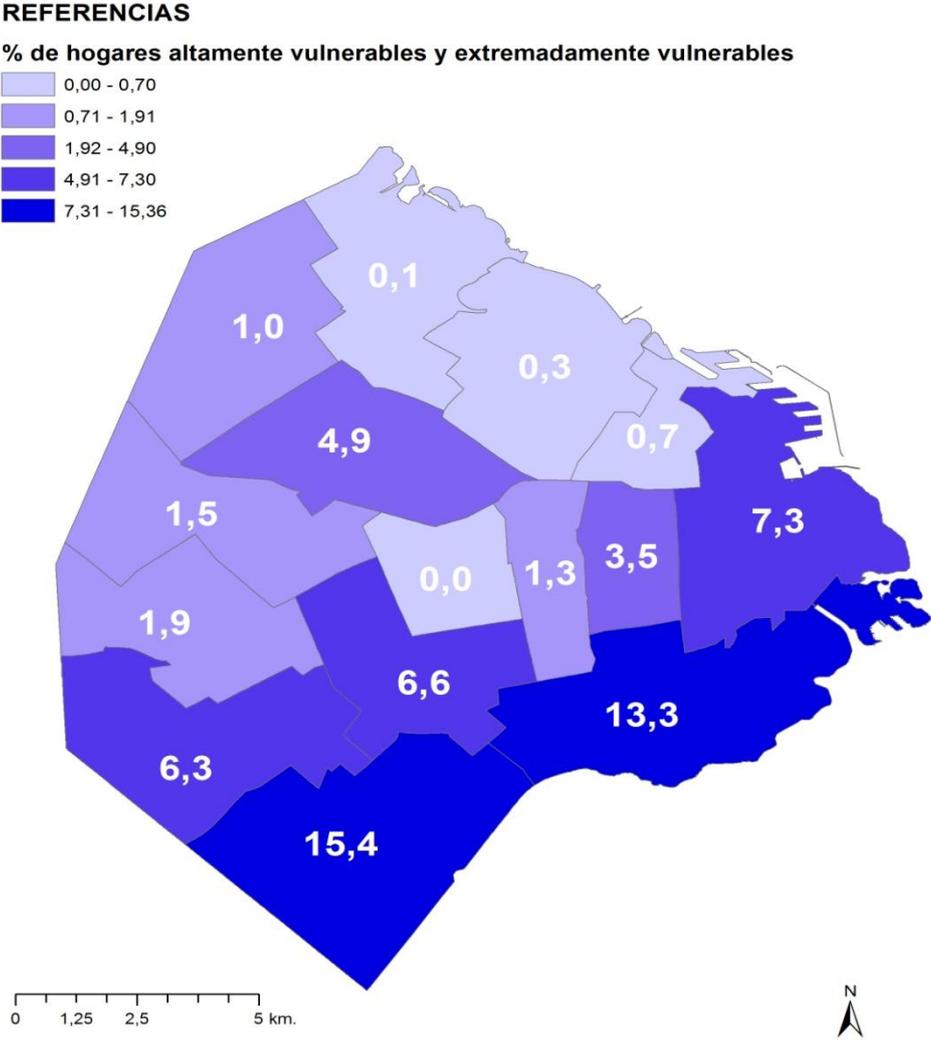
Clasificación del Índice de Vulnerabilidad Social	CANTIDAD DE PERSONAS		CANTIDAD DE HOGARES	
	N	%	N	%
No vulnerables	1.398.874	45,9	647.934	49,8
Levemente vulnerables	1.398.119	45,8	602.434	46,3
Altamente vulnerables	237.827	7,8	48.584	3,7
Extremadamente vulnerables	14.571	0,5	1.743	0,2
Total	3.049.391	100,0	1.300.695	100,0

FUNTE: Elaboración propia en base a la Encuesta Anual de Hogares de la ciudad de Buenos Aires, 2014.

Históricamente se ha hecho referencia a las desigualdades sociales que se dan al interior del territorio porteño, específicamente al fuerte contraste entre la zona sur y el resto de la Capital Federal. Según datos presentados por la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA para el trienio 2007/2009, la mayor tasa de mortalidad infantil se registra en la zona sur de la ciudad, que a la vez presenta mayores indicadores de pobreza. Mientras que las Comunas 2 y 13, que comprenden los barrios de Recoleta, Belgrano, Nuñez y Colegiales, presentan las tasas de mortalidad infantil más bajas de la ciudad (4.9 a 5.6 cada mil nacidos vivos), en la Comuna 4 y la Comuna 8 las tasa de mortalidad ascienden a 9.2 y 12.1 por mil nacidos vivos. La misma tendencia se observan respecto a otros indicadores como necesidades básicas insatisfechas o déficit habitacional, los cuales presentan los niveles significativamente más altos en la zona sur de la ciudad.

Analizando los resultados de la aplicación del índice por comuna es posible verificar claramente esta desigualdad, como se ilustra en el mapa 1.

**MAPA 1: Porcentaje de Hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables por comuna**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014

Cuando vemos la aplicación del IVS en términos de cantidad de personas y no de hogares, esta situación se agudiza, dado que en muchos casos los hogares más vulnerables son también hogares muy numerosos. En el cuadro 2 a continuación se especifica el porcentaje de personas por comuna que pertenecen a hogares altamente vulnerables y extremadamente

vulnerables. Es posible ver allí que en la comuna 4 perteneciente a los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya, más de un 22% de la población (54.133 personas) se encuentran en situaciones complejas de vulnerabilidad. Y en la comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano) el porcentaje de personas en esta situación asciende al 25% representando a unas cuarenta y nueve mil personas.

**CUADRO 2: Porcentaje de población de alta vulnerabilidad y extrema vulnerabilidad por comuna. CABA, 2014**

COMUNA	BARRIOS	Personas Altamente Vulnerables y Extremadamente Vulnerables	
		(%)	N
6	Caballito	0,0*	0*
13	Belgrano, Núñez y Colegiales	0,3	680
14	Palermo	0,5	1.154
2	Recoleta	2,1	3.603
11	Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita	2,2	4.218
12	Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón	2,4	4.759
5	Almagro y Boedo	2,7	5.190
10	Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sárdfield y Villa Luro	3,9	6.629
3	San Cristóbal y Balvanera	6,9	13.379
15	Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía y Parque Chas	10,2	20.472
7	Flores y Parque Chacabuco	13,2	30.522
9	Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos	13,3	21.654
1	Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución	14,5	36.639
4	Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya	22,6	54.133
8	Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano	25,7	49.366

FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014 \* Se trata de un cero relativo en términos estadísticos, no absoluto, debido a que al desagregar el dato por comuna aumenta el coeficiente de variación.

Esta segmentación espacial debe ser considerada en el diseño de las políticas sociales, ya que encuentra entre sus raíces las dificultades de acceso a la propiedad que traen como consecuencia la superpoblación de las villas y asentamientos del sur de la Ciudad. Así, a la luz de los resultados observables en el cuadro n° 3, se aprecia que casi un 60% de las personas en esta situación de vulnerabilidad reside en inquilinatos, hoteles familiares, pensiones e inmuebles usurpados/ tomados, y sobre todo en villas de emergencia.

**CUADRO 3: Distribución de la población total en Hogares Altamente Vulnerables y Extremadamente Vulnerables por ubicación de la vivienda. CABA, 2014**

Ubicación del hogar.	Personas de Hogares Altamente Vulnerables y Extremadamente Vulnerables	
	N	%
Inquilinatos, hoteles familiares, pensiones e inmuebles usurpados/ tomados	48.847	19,4
Villa de emergencia	101.298	40,1
Resto de la Ciudad	102.253	40,5
Total	252.398	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014

### **Caracterización de los hogares más vulnerables de la Ciudad**

Con el fin de realizar una caracterización de los hogares que presentan mayores niveles de vulnerabilidad, se seleccionaron diferentes dimensiones de análisis. Para la selección de estas dimensiones se dejó de lado aquellas que ya se tuvieron en cuenta para la construcción del índice (hacinamiento, clima educativo, cobertura de salud, procedencia de los alimentos, cantidad de miembros, categoría ocupacional), para obviar información redundante. Algunas de estas dimensiones refieren a las características de los jefes de hogar, como ser el sexo, la edad y la nacionalidad.

#### **d) La vinculación entre jefatura femenina del hogar y pobreza**

Si bien algunas investigaciones, como la llevada adelante por Sylvia Chant (2002) demuestran que los hogares encabezados por mujeres no son necesariamente más pobres en términos de ingresos que otros hogares pobres, existe cierto consenso en establecer que habría una relación no simétrica entre jefatura femenina del hogar y pobreza. Esta vinculación se establece por varios motivos. Uno de ellos es que suele tratarse de hogares con una tasa de

dependencia mayor, es decir hogares donde toda la carga económica recae sobre la jefa, la cual a su vez debe afrontar las responsabilidades domésticas. Esta situación conlleva la búsqueda de empleos part-time, los cuales suelen ser más precarios y peor remunerados. (Acosta y Solís 1998) Esta idea es complementaria con la de que los hogares con jefe varón cuentan, en su mayoría, al menos potencialmente, con un perceptor adicional: la cónyuge. Asimismo, está demostrado que en épocas de caída de los ingresos reales aumenta la incorporación al mercado de trabajo de mujeres casadas como estrategia económica familiar. Más aún, si la cónyuge no desempeña un trabajo en el mercado, de igual forma le permite a la familia mejorar sus posibilidades de división del trabajo doméstico, permitiendo que el jefe trabajador pueda maximizar su dedicación laboral y acceda así a mejores remuneraciones. Estas posibilidades no existen en la gran mayoría de los hogares con jefa mujer de los sectores más vulnerables. Situación que obliga a muchas mujeres a aceptar ocupaciones o empleos mal remunerados y en condiciones precarias, que tal vez rechazarían las mujeres que pueden elegir vivir en un similar nivel de pobreza con ingresos aportados por el jefe varón (Geldstein, 1996). Como bien lo resalta Golovanevsky (2007), en los casos de jefatura femenina es sumamente importante analizar las redes sociales y familiares de apoyo, puesto que muchas mujeres jefas recurren a la estrategia de agrupamiento, ya sea porque regresan al hogar de origen o porque cuentan con el apoyo de sus familiares para el cuidado de los niños. En este sentido es fundamental también diferenciar el momento del ciclo vital en el que se encuentran, dado que si sus hijos son aún muy pequeños requerirán más ayuda para enfrentar la situación.

En el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires lo dicho anteriormente se refuerza. Como lo muestra el siguiente cuadro (nº4) es notable el predominio de jefatura femenina en los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad (56,8%), a diferencia del resto de los hogares (43,8%), colocándose también por encima del promedio (44,3%).

**CUADRO 4: Composición por sexo de la condición de vulnerabilidad. Jefas/es de hogar. CABA, 2014**

Sexo del jefe/a de hogar	No vulnerables o Levemente Vulnerables	Altamente Vulnerables o Extremadamente vulnerables	Total Ciudad
Varón	56,2	43,2	55,7
Mujer	43,8	56,8	44,3
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014

Se puede apreciar además que los hogares más vulnerables son hogares también más jóvenes, siendo que más del 36% de los jefes de hogar en esta situación tienen entre 17 y 35 años, y un 41% tienen entre 36 y 45 años. A diferencia de los hogares no vulnerables o levemente vulnerables entre los cuales el 62% tiene 46 años o más (cuadro 5).

**CUADRO 5: Composición por edad la condición de vulnerabilidad. Jefas/es de hogar. CABA, 2014**

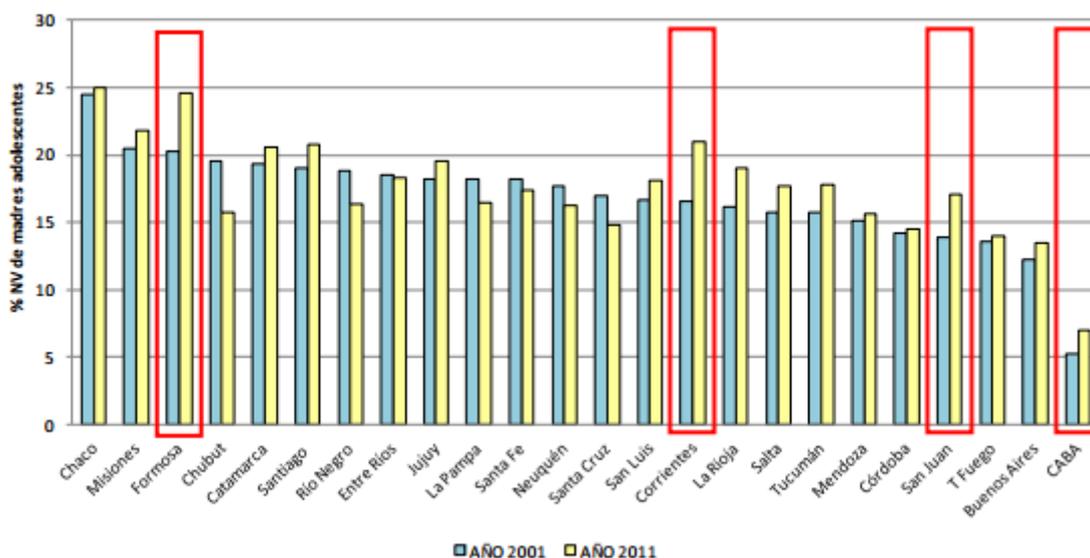
Edad del jefe/a de hogar.	No vulnerables o Levemente Vulnerables	Altamente Vulnerables o Extremadamente vulnerables	Total Ciudad
17 a 25 años	5,0	7,6	5,1
26 a 35 años	15,3	28,6	15,8
36 a 45 años	17,8	41,1	18,7
46 a 60 años	25,1	16,8	24,8
61 años y mas	36,8	5,9	35,6
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014

Hemos mencionado el predominio de la jefatura femenina, y también la característica juventud de los hogares más vulnerables, estas dos cuestiones nos llevan a indagar acerca del embarazo adolescente. Hemos desarrollado ya en el capítulo II la vinculación entre embarazo adolescente y transmisión intergeneracional de la pobreza, pero brevemente podemos resaltar que no necesariamente resulta ser un problema social el incremento de los embarazos en el período de la adolescencia, sino que la problematización del fenómeno cobra sentido cuando culturalmente los adolescentes no cuentan con las herramientas sociales, económicas, y educativas para afrontar la maternidad o paternidad con todo lo que estas implican en términos de responsabilidades. La particular forma en que se vivencia el embarazo adolescente en las grandes ciudades latinoamericanas debe ser analizada y considerada en la

planificación de políticas públicas de inclusión. Específicamente, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, un informe de la UNICEF publicado en Julio de 2013 refiere al hecho de que CABA, junto con Formosa, Corrientes y San Juan son jurisdicciones en las cuales se dio un incremento significativo del embarazo adolescente entre el 2001 y el 2011 ( gráfico 1 ) .

**GRAFICO 1: Porcentaje de nacidos vivos de madres adolescentes por provincia (2001 y 2011)**



**Referencia:** en recuadro rojo se identifican las jurisdicciones con mayor incremento de la tasa entre 2001 y 2011.  
**FUENTE:** Situación del embarazo adolescente en Argentina. Publicado en: <http://www.unicef.org.ar/>, Julio 2013

Si bien el gráfico 1 muestra que comparativamente la tasa de maternidad adolescente es mucho menor en CABA que en otras jurisdicciones, es interesante mirar lo que sucede al interior de la Ciudad cuando se aprecia el fenómeno en relación a la situación de vulnerabilidad de las familias. Al respecto se corroboran diferencias importantes: entre las mujeres de entre 14 y 19 años de los hogares no vulnerables o levemente vulnerables este fenómeno se da sólo en un 2,9% de los casos, cifra que asciende al 20,6% entre las jóvenes de los hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables (cuadro 6).

**CUADRO 6: Maternidad según condición de vulnerabilidad. Mujeres de entre 14 y 19 años. CABA, 2014**

¿Tiene o tuvo hijos nacidos vivos?	No vulnerables o Levemente Vulnerables		Altamente Vulnerables o Extremadamente vulnerables		Total mujeres de entre 14 y 19 años	
	N	%	N	%	N	%
Si	2.702	2,9	4.934	20,6	7.636	6,4
No	91.882	97,1	18.973	79,4	110.855	93,6
Total	94.584	100,0	23.907	100,0	118.491	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

### **e) La situación de los migrantes en la Ciudad de Buenos Aires en términos de vulnerabilidad**

La Ciudad de Buenos Aires se caracteriza además por recibir un alto porcentaje de migrantes de países limítrofes. Se instalan en la Capital Federal con la esperanza de poder brindar a sus familias mejores condiciones de vida que las que tenían en su país de origen. Esto se corrobora en algunos estudios cualitativos en los que se destaca que desde el punto de vista de las familias, las migraciones constituyen un medio de movilidad social ascendente, ya que sus miembros las utilizan para acceder a oportunidades de progreso que perciben cerradas en sus países de origen (Dalle, 2014). Sin embargo, es posible afirmar que las condiciones de inserción social y laboral para estos migrantes no son sencillas. Numerosos estudios demuestran que la situación actual de los migrantes en Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense es compleja, y que está signada en gran medida por cuestiones de discriminación étnica que conllevan innumerables situaciones de desigualdad, empleos precarios con bajísimos salarios, sin cobertura social y niveles altos de explotación laboral (Dalle, 2016).

Lo mencionado se puede visualizar cuando hacemos un análisis del país de origen de los jefes y jefas de los hogares con mayor índice de vulnerabilidad de la Ciudad. En efecto, la mitad (49,9%) de los hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables de la

Capital federal, tienen jefe o jefa de hogar proveniente de otros países (cuadro 7), cifra que se reduce a tan solo el 12% en los hogares menos vulnerables.

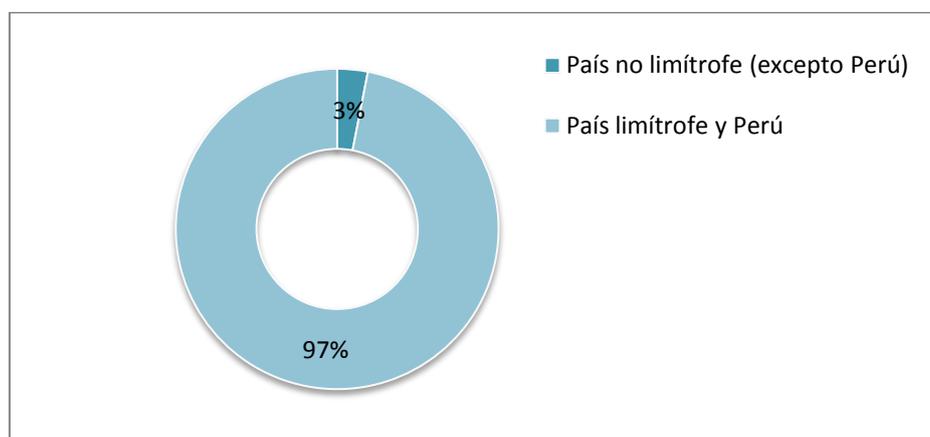
**CUADRO 7: Composición por lugar de nacimiento de la condición de vulnerabilidad. Jefas/es de hogar. CABA, 2014**

Lugar de nacimiento del Jefe/a de hogar.	No vulnerables o Levemente Vulnerables		Altamente Vulnerables o Extremadamente vulnerables		Total Ciudad	
	N	%	N	%	N	%
Ciudad de Bs. As.	665.996	53,3	11.947	23,7	677.943	52,1
Interior de Prov. de Bs. As.	91.336	7,3	278	0,6	91.614	7,1
En otra provincia	220.137	17,6	10.645	21,2	230.782	17,7
País no limítrofe	75.525	6,0	7.200	14,3	82.725	6,4
País limítrofe	81.371	6,5	17.895	35,6	99.266	7,6
Gran Buenos Aires	116.003	9,3	2.362	4,7	118.365	9,1
Total	1.250.368	100,0	50.327	100,0	1.300.695	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH CABA – 2014

Analizando aún más en detalle el lugar de origen de los migrantes de otros países jefes/as de hogar que recibe la Ciudad al interior de este subgrupo con mayores niveles de vulnerabilidad, es posible destacar que la amplia mayoría proviene de países limítrofes o de Perú (gráfico 2).

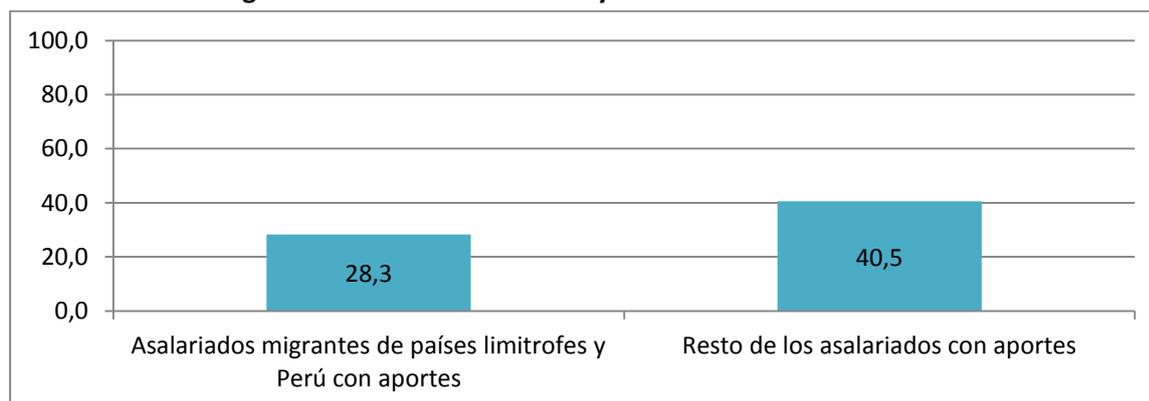
**GRAFICO 2: Distribución porcentual según lugar de origen. Jefas/es migrantes de hogares Altamente Vulnerables o Extremadamente Vulnerables. CABA, 2014**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

Además, al interior de los hogares más vulnerables aparecen variaciones significativas en el porcentaje asalariados formales (a los cuales les realizan aportes previsionales) según su lugar de origen: entre los migrantes de países limítrofes y Perú el porcentaje de asalariados a los cuales les realizan aportes es un 12% menor al resto de los asalariados (gráfico 3).

**GRÁFICO 3: Percepción de aportes previsionales según condición de migración. Asalariados de ambos sexos de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

Estas cifras ilustran el concepto de inclusión subordinada desarrollado por Cohen, Malegarie, Carballude, Péres, y Santamaría, (2004). Los autores mencionados demuestran que existen grandes diferencias en la percepción que tiene la sociedad de las oleadas migratorias recibidas en la primera mitad del siglo XX, a las cuales denominan “migraciones tradicionales” y las oleadas actuales o “migraciones recientes” que se dieron en el último cuarto de siglo. Mientras que los primeros procesos migratorios fueron esencialmente de origen europeo, las migraciones recientes son de origen sudamericano, específicamente de los países limítrofes y del Perú, aunque también creció fuertemente el número de inmigrantes asiáticos, sobre todo de China. Carballude (2004) ilustra mediante entrevistas la carga etnocentrista que aún posee nuestra sociedad, que está arraigada fuertemente y desde hace años en el imaginario colectivo. En el mismo estudio resalta que las crisis sociales también tienen su impacto en el discurso circulante referido a los migrantes. Así, en épocas de fragmentación de la estructura social y de polarización en la distribución del ingreso, en las que aumenta de la marginalidad, la

exclusión social, la precarización del trabajo y el desempleo, proliferan una serie de asociaciones semánticas en torno a la noción de “inmigrante” que los relaciona constantemente con el delito, la desocupación, la marginalidad, el robo, la explotación o la usura. El “otro” es “la amenaza” es el que usurpa los escasos puestos de trabajo y quien se queda con la riqueza nacional. (Cohen, 2004) Esto es denominado por varios autores como una “psicosis de inmigración” y es una de las características esenciales del racismo. Este racismo se convierte además en una herramienta funcional al desarrollo del capitalismo más salvaje, en tanto que permite determinar el universo de personas que se convertirán potencialmente en mano de obra barata. Cohen dice: “Así, la valorización simbólica que se hace del trabajador paraguayo en el mercado laboral lo distinguirá por sus aptitudes para ciertas tareas e inaptitudes para otras, imponiéndole de esta forma ciertos límites al acceso a determinados empleos. En otras palabras, no sólo se lo reduce simbólicamente en una jerarquía imaginaria, sino que lo simbólico es probable que tenga a su vez un correlato efectivo en el mercado de trabajo reduciéndolos, además, materialmente, o sea, condicionándolos en sus posibilidades de desarrollo económico” (Cohen, 2004, p:45). Se habla mucho de nuestro país como un país inclusivo para los inmigrantes, porque no cuenta con mecanismos de cierre de fronteras estrictos como tantos otros países, sin embargo, se oculta que el racismo de nuestras sociedades mantiene al “otro”, al inmigrante, en un plano de inclusión subordinada. La presencia de los migrantes de países limítrofes o del Perú permite reducir al mínimo los costos de producción de muchas ramas de la industria, como la de la construcción o la textil. Esto es así porque debido a su condición de exclusión social son más fácilmente sobreexplotados, están dispuestos a aceptar las tareas peor pagas y menos gratificantes. Immanuel Wallerstein (1991) ya mencionaba estos procesos como característicos del sistema económico vigente, planteando que no es pertinente a la lógica del sistema capitalista que el racismo expulse al extranjero, ya que al hacerlo reduciría las

posibilidades de apropiación del excedente por parte de los sectores dominantes. En síntesis, para este autor el racismo ayuda a reproducir el orden social de dominación justificando que a un grupo importante de la fuerza de trabajo “se le asigne una remuneración inferior a la que podría justificar el criterio meritocrático” (Wallerstein, 1991:34).

En base a lo descrito se podría sostener entonces junto con Fernandez, T. (2016) que considerar los efectos persistentes de discriminaciones históricamente arraigadas sobre el actual acceso a posiciones en el mercado de trabajo o en el acceso a servicios públicos resulta crucial en países multiculturales y multiétnicos como el nuestro. Estas desigualdades etnolingüísticas persistentes están por lo general desigualmente distribuidas en el territorio (Fernandez, et .al., 2016, p.167). La cuestión étnica (Stavenghagen, 1984), se constituye como parte inherente de la desigualdad estructural que caracteriza a América Latina.

#### **f) El peso neto de los factores sociodemográficos**

Se ha intentado hasta el momento caracterizar mediante algunos indicadores los perfiles sociodemográficos de la población en situación de pobreza o específicamente de vulnerabilidad de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, para que esta tarea sea de mayor utilidad a los fines de los objetivos de esta investigación, es preciso avanzar tal como lo indican Tabaré Fernández, Borrás y Ezquerro (2016) en “identificar las variables asociadas al fenómeno que podrían estar operando como causas y que son esenciales para el diseño de políticas sociales” (p.155).

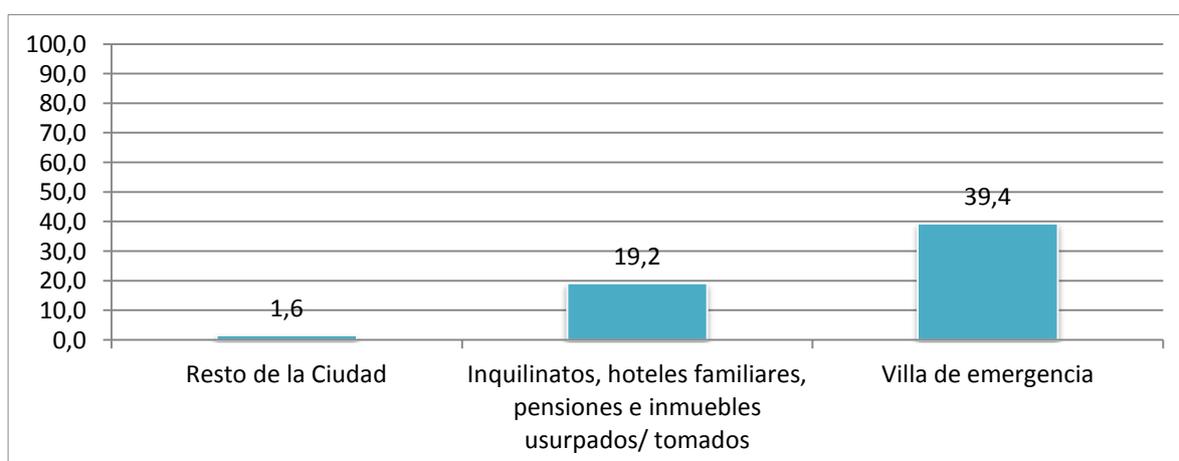
Para realizar un análisis de ese tipo se colocará a las variables utilizadas para caracterizar a la población vulnerable en el nivel de variables independientes para determinar su incidencia en la vulnerabilidad de los hogares. Las variables a analizar no serán las seleccionadas para el índice (hacinamiento, clima educativo del hogar, calificación de la ocupación y condición de actividad del jefe de hogar, cobertura de salud, recepción y

procedencia de los alimentos, cantidad de menores en el hogar) porque el propio índice las toma como producto de un análisis de regresión logística de las mismas con la pobreza por ingresos realizado por la autora (Golovanevsky, 2007), sino que se utilizaran las variables que se seleccionaron para ampliar la caracterización de los hogares más vulnerables, es decir: la ubicación de la vivienda, sexo, edad y lugar de nacimiento del jefe/a de hogar, y maternidad adolescente.

En primer lugar se utilizarán tablas de contingencia para examinar la diferencia porcentual de cada uno de los factores por separado, para luego continuar el análisis con la introducción de modelos de regresión logística e indagar en qué medida esas variables influyen ampliando el riesgo de los hogares de estar en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Comenzando por la ubicación de la vivienda, se puede ver que casi 4 de cada 10 hogares ubicados en villa de emergencia o asentamientos son altamente vulnerables o extremadamente vulnerables, porcentaje que se reduce a la mitad en inquilinatos, pensiones o inmuebles usurpados, y que es prácticamente insignificante en el resto de la Ciudad (gráfico 4).

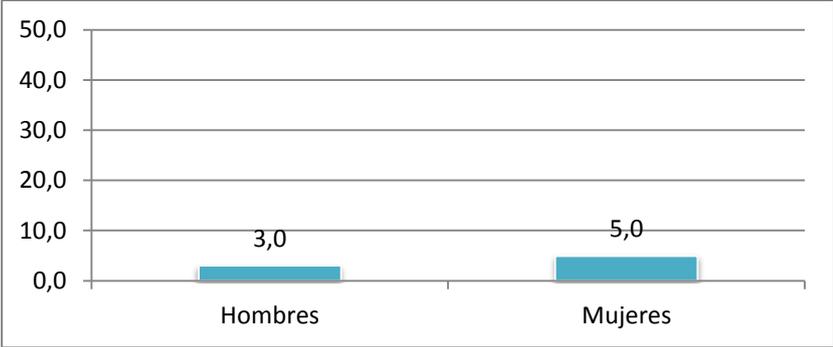
**GRAFICO 4: Vulnerabilidad según ubicación de la vivienda. Hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

Respecto al sexo del jefe/a de hogar se observa que entre las jefas de hogar la vulnerabilidad alta o extrema es casi el doble que entre los jefes (gráfico 5).

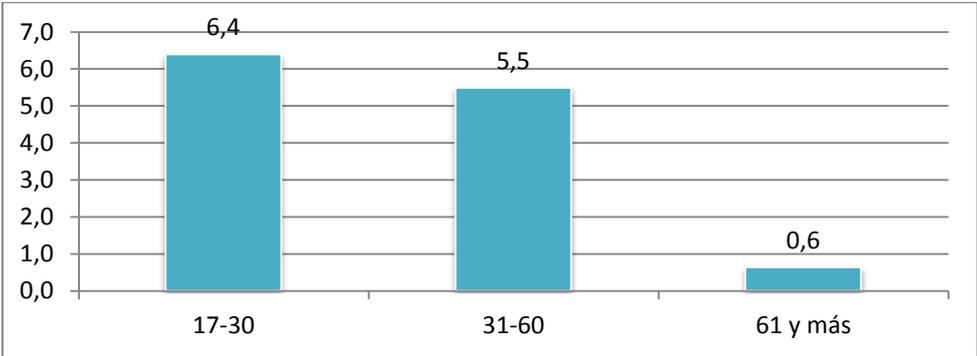
**GRAFICO 5: Vulnerabilidad según sexo del jefe/a de hogar. Jefes/as de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

En relación a la edad se aprecia una tendencia a encontrar más situaciones de vulnerabilidad entre los hogares con jefes/as de hogar más jóvenes. En tanto que entre los hogares con jefes/as de mayor edad esta tendencia disminuye (gráfico 6).

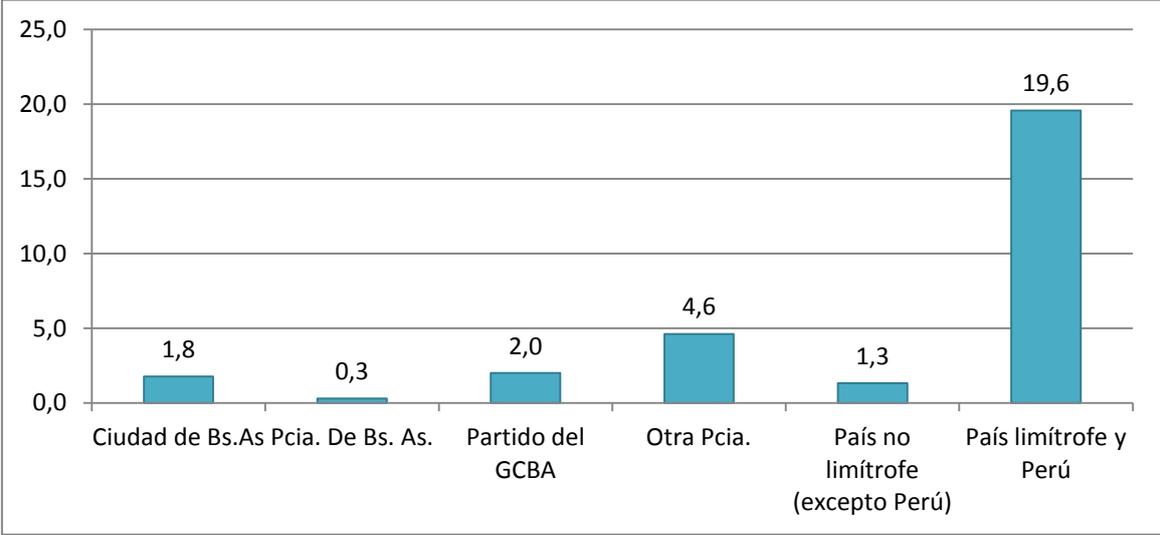
**GRAFICO 6: Vulnerabilidad según edad del jefe/a de hogar. Jefes/as de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

Si se considera el lugar de origen del jefe/a de hogar, los datos muestran diferencias altamente significativas: entre los jefes/as de origen migrante de países limítrofes y Perú el porcentaje de situaciones de alta y extrema vulnerabilidad asciende al 20%, siendo diez veces más alto que entre los nativos de CABA y superando ampliamente también al resto de las categorías (gráfico 7).

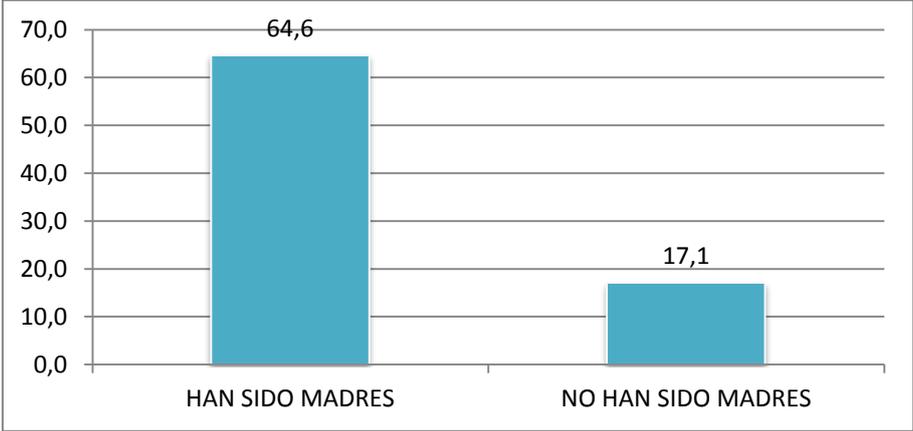
**GRAFICO 7: Vulnerabilidad según lugar de nacimiento del jefe/a de hogar. Jefes/as de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

Por último, considerando el embarazo adolescente como factor de incidencia en la vulnerabilidad, el gráfico 8 muestra que casi dos tercios de las mujeres de entre 14 a 19 años que han sido madres se encuentran en situaciones de alta y extrema vulnerabilidad. Porcentaje que se reduce al 17% entre las que no han sido madres.

**GRAFICO 8: Vulnerabilidad según condición de maternidad. Mujeres de entre 14 y 19 años de hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables. CABA**



FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

En los gráficos se puede apreciar leve incidencia tanto de la edad como del sexo del jefe/a de hogar en la condición de vulnerabilidad, pero la misma es mucho más acentuada en cuando se considera la ubicación de la vivienda, el lugar de nacimiento del jefe/a de hogar y

la maternidad adolescente. Estos dos últimos indicadores se presentan como factores de gran incidencia en la vulnerabilidad de los hogares de Capital Federal.

Debido a que las distintas variables independientes pueden estar correlacionadas, se desconoce por el momento el efecto neto de cada una de ellas. El ejercicio que se realiza a continuación tiene como objetivo lograr una aproximación a la posibilidad de contrastar el efecto neto de las distintas variables independientes sobre el riesgo de estar en vulnerabilidad, controlando las demás variables mediante la técnica de regresión logística binaria. En el cuadro a continuación se presentan los resultados de 4 modelos de regresión logística mediante los cuales se analiza la relación entre una variable dependiente dicotómica (situación de alta o extrema vulnerabilidad vs. situación de leve o inexistente vulnerabilidad) y varias independientes. En el primer modelo incluyen las variables sociodemográficas (edad y sexo del jefe/a de hogar) en el segundo modelo se incluye además de las anteriores la nacionalidad del jefe de hogar. En el tercer modelo se suma la ubicación de la vivienda, y el cuarto modelo se completa con maternidad adolescente en el hogar.

**CUADRO 8: Regresión logística sobre el riesgo de presentar situaciones de alta o extrema vulnerabilidad controlado por sexo, edad y lugar de origen del jefe/a de hogar, ubicación de la vivienda y maternidad adolescente en el hogar. Hogares de CABA**

VARIABLES PREDICTORAS	Coefficiente de regresión estandarizado (EXPONENCIAL BETA)	Significancia	R cuadrado de Nagelkerke
<b>MODELO 1</b>			
<b>Sexo del jefe/a de hogar</b>			,101
Jefe de hogar varón (referencia)	.....	.....	
Jefa de hogar mujer	2,100	,000	
<b>Edad del jefe/a de hogar</b>	,949	,000	
Constante	,308	,000	
<b>MODELO 2</b>			
<b>Sexo del jefe/a de hogar</b>			,184
Jefe de hogar varón (referencia)	.....	.....	
Jefa de hogar mujer	1,999	,000	
<b>Edad del jefe/a de hogar</b>	,951	,000	
<b>Lugar de nacimiento del jefe/a de hogar</b>			
Jefe/a nativo de CABA, o Pcia. de Bs.As. u otro país no limítrofe con excepción de Perú. (Ref)	.....	.....	
Jefe/a proveniente de país limítrofe o Perú	7,907	,000	
Jefe/a proveniente de otra provincia (no Bs.As)	2,212	,000	
Constante	,170	,000	

VARIABLES PREDICTORAS	Coefficiente de regresión estandarizado (EXPONENCIAL BETA)	Significancia	R cuadrado de Nagelkerke
<b>MODELO 3</b>			
<b>Sexo del jefe/a de hogar</b>			,335
Jefe de hogar varón (referencia)	.....	.....	
Jefa de hogar mujer	1,597	,002	
<b>Edad del jefe/a de hogar</b>	,958	,000	
<b>Lugar de nacimiento del jefe/a de hogar</b>			
Jefe/a nativo de CABA, o Pcia. de Bs.As. u otro país no limítrofe con excepción de Perú. (Ref)	.....	.....	
Jefe/a proveniente de país limítrofe o Perú	2,193	,000	
Jefe/a proveniente de otra provincia (no Bs.As)	1,364	,119	
<b>Ubicación de la vivienda</b>			
Vivienda en inquilinatos, pensiones/hoteles	9,815	,000	
Vivienda ubicada en villas de emergencia	21,237	,000	
Resto de la Ciudad (Referencia)	.....	.....	
Constante	,090	,000	
<b>MODELO 4</b>			
<b>Sexo del jefe/a de hogar</b>			,336
Jefe de hogar varón (referencia)	.....	.....	
Jefa de hogar mujer	1,597	,004	
<b>Edad del jefe/a de hogar</b>	,959	,000	
<b>Lugar de nacimiento del jefe/a de hogar</b>			
Jefe/a nativo de CABA, o Pcia. de Bs.As. u otro país no limítrofe con excepción de Perú. (Ref)	.....	.....	
Jefe/a proveniente de país limítrofe o Perú	2,259	,000	
Jefe/a proveniente de otra provincia (no Bs.As)	1,378	,107	
<b>Ubicación de la vivienda</b>			
Vivienda en inquilinatos, pensiones/hoteles	9,843	,000	
Vivienda ubicada en villas de emergencia	20,633	,000	
Resto de la Ciudad (Referencia)	.....	.....	
<b>Condición de maternidad adolescente en el hogar</b>			
Sin maternidad adolescente en el hogar (Ref)	.....	.....	
Con maternidad adolescente en el hogar.	4,636	,147	
Constante	,086	,000	

FUENTE: Elaboración propia en base a la EAH – 2014.

En el primer modelo se puede observar que el riesgo de estar en un alto nivel de vulnerabilidad es 2,1 veces mayor en los hogares con jefatura femenina, y que este riesgo aumente por cada año que es más joven el jefe/jefa de hogar un 0.949. Es decir que un jefe/a de hogar de 25 años tiene 19% más probabilidades de constituir un hogar altamente vulnerable que uno de 45 años.

En el segundo modelo, además del sexo y la edad del jefe/a de hogar, se incluyó su nacionalidad. Se puede apreciar que si bien el sexo de los jefes/as continúa estando significativamente asociado, disminuye un poco su incidencia en el nivel de vulnerabilidad, lo inverso sucede con la edad que aumenta levemente su efecto. Específicamente de la nacionalidad el modelo nos dice que los jefes/as provenientes de otras provincias del interior del país tienen el doble de posibilidades de estar en situaciones de alta o extrema vulnerabilidad que los nacidos en CABA, y entre los que provienen de países limítrofes o del Perú esta probabilidad es casi ocho veces mayor.

Al incorporar en el tercer modelo la cuestión de la ubicación de la vivienda la capacidad predictiva del mismo casi se duplica pasando el R2 Nagelkerke de 0,184 a 0,335. Incorporando esta dimensión, si bien el efecto de la edad del jefe de hogar se mantiene más o menos constante, disminuye en el resto de las independientes. Mostrando que la falta de viviendas adecuadas tiene un alto impacto en la vulnerabilidad de los hogares. Se aprecia que el riesgo de estar en situaciones de alta vulnerabilidad es 21 veces mayor en las villas y asentamientos de la Ciudad, y casi diez veces mayor para aquellos que viven en pensiones, hoteles o inquilinatos.

Por último, al incorporar en el cuarto modelo el embarazo adolescente, este también muestra un efecto negativo sobre la vulnerabilidad de los hogares, ya que el exponencial beta indica que en aquellos hogares donde hay alguna mujer de entre 14 y 19 años que ha sido madre se tiene casi cinco veces más posibilidades de presentar altos niveles de vulnerabilidad. Sin embargo este análisis deja de ser significativo debido a que la población sobre la que se aplica es mucho menor. Para poder analizar eficazmente este indicador sería necesario contar con alguna pregunta retrospectiva en la encuesta que permitiera captar a todas las mujeres que han sido madres en la adolescencia, y no solamente a las que lo eran al momento de la aplicación de la misma.

El análisis final del modelo completo de regresión logística permite visualizar el fuerte impacto de residir en viviendas inconvenientes en la vulnerabilidad de los hogares de la Ciudad, así como la falta de oportunidades equitativas de inclusión para los jefes/as provenientes de países limítrofes o de Perú, y en menor medida de los provenientes de otras provincias del interior, en tercer lugar se presenta el efecto del embarazo adolescente, y la mayor vulnerabilidad a la que se exponen los hogares con jefatura femenina y aquellos en los que los jefe/as son jóvenes.

La intención de los párrafos precedentes fue analizar y explicar las características de los hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, tratando de esclarecer cómo están compuestos, qué características tienen sus jefes de hogar y en donde se ubican geográficamente en la Ciudad, con el fin de ver en el próximo capítulo de qué manera son interpelados por las políticas sociales del GCBA y si sus peculiaridades son consideradas en el diseño de las políticas públicas.

## CAPITULO 5 – POLITICAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

### Introducción

En el capítulo anterior hemos caracterizado a grandes rasgos la población más vulnerable de la Ciudad. Este apartado estará dedicado a conocer la oferta programática de políticas sociales vigentes en el territorio durante las dos últimas gestiones de gobierno, que abarcan el período 2008-2015. Se procederá a clasificar dicha oferta según las dimensiones de la pobreza o la vulnerabilidad en las que trabajan, para finalmente evaluar la cobertura que se está haciendo de dichas dimensiones y de la población vulnerable en general.

Partimos de la base de que las políticas públicas expresan y a la vez configuran una particular relación entre Estado y sociedad, que es cambiante y contextualizada, y que la política pública no es una solamente una respuesta a un problema social, sino una “toma de posición” del Estado frente a una determinada “cuestión” (O’Donell y Oszlak , 1976). Por lo tanto, en todos los casos será vital la forma en que se defina el problema, cuáles se planteen que son sus causas, y cuáles las posibles soluciones; porque el problema social es una construcción teórica (Subirats, J; 2008), y no existe empíricamente como tal. Podemos decir entonces, en términos de Luis Aguilar Villanueva (2003), que lo que existe son “situaciones problemáticas”, desajustes, discrepancias, entre lo que algunos actores sociales consideran es deseable y la realidad de lo que viven o experimentan. Pero no todos los actores sociales tienen las posibilidades de hacer que sus situaciones problemáticas se conviertan en una cuestión de interés público, e imponer cambios en la agenda gubernamental.

A la luz de la historia, no sólo de Argentina sino de muchos otros países occidentales, es posible encontrar ciclos de oscilación entre dos modelos o formas de hacer política social, vinculados al criterio de desarrollo económico elegido. Por un lado se configuraron modelos

de tildes universalista, que proclamando el ejercicio de la plena ciudadanía se identificaron con un Estado regulador e intervencionista respecto de las leyes desigualitarias del mercado. Discursivamente enfatizan los derechos colectivos, la inclusión, y la redistribución del ingreso. La base de estas políticas sin embargo estuvo desde sus orígenes fuertemente vinculada a la cobertura socioprevisional, y por ende para alcanzar la pretensión de universalidad debían contar con sociedades de pleno empleo. En este último aspecto, la Asignación Universal implementada en Argentina a partir del año 2008 se convierte en una excepción, en tanto que se manifiesta como un derecho obtenido para hogares excluidos del mercado de trabajo formal (Halperin Weisburd, et al, 2008).

En el otro extremo aparecen las políticas sociales del modelo neoliberal sostenidas bajo el principio de que si la libre competencia del mercado está funcionando, los más aptos de la sociedad encontrarán la forma de entrar en este juego de oferta y demanda, y adquirir lo necesario para la vida; los que no lo logren, serán el objeto de políticas focalizadas asistencialistas (García Delgado, 2011). Estas políticas adoptan criterios privatistas anclados en el progreso individual y buscan morigerar las manifestaciones más graves de la pauperización. Los planes sociales focalizados se sostienen con el argumento de que la erradicación de la pobreza debe ser encarada mediante acciones de beneficencia dirigidas hacia los sectores previamente definidos como pobres (Halperin Weisburd y otros, 2008).

## Análisis de la oferta de políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008 - 2015)

Todos los servicios sociales que brinda el Gobierno de la Ciudad al 2015 están enmarcados bajo la órbita de la “Red de Protección Social en Todo estas Vos”. Esta red intentaba articular los programas y prestaciones del Ministerio de Desarrollo Social y brindar información respecto de los mismos a los ciudadanos. La “Red en todo estás vos” del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contaba en el año 2015 con 90 programas y/o servicios. Veinte de estos programas realizan transferencias monetarias, el resto brindan servicios sociales o bienes.

El cuadro 9, que se presenta a continuación corresponde a un relevamiento de los programas, con mayor presupuesto y alcance, vigentes hasta la finalización del segundo mandato de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires, en el mismo se pueden apreciar el tipo de prestación y la cantidad de personas, u hogares que cubren.

**CUADRO 9: Principales Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de Bs. As. vigentes hasta fines 2015**

Programa	Unidad de análisis	Cantidad	Periodo de referencia <sup>9</sup>	Tipo de Prestación
<b>Dirección General de Ciudadanía Porteña</b>				
Ciudadanía Porteña	Hogares	50.134	Diciembre 2014	Monetaria mensual
Estudiar es Trabajar	Personas	2.556	Diciembre 2014	Monetaria mensual
Red Primeros Meses	Personas	815	Diciembre 2014	Monetaria trimestral
Ticket Social	Hogares	12.242	Diciembre 2014	Monetaria mensual
<b>Dirección General de Promoción y Servicios</b>				
Asistentes Gerontológicos Domiciliarios	Personas	981	Marzo 2015	Monetaria en horas de asistencia
Vivir en Casa	Personas	1.920	Marzo 2015	Monetaria mensual
<b>Dirección General de Economía Social</b>				
Formación e Inclusión para el Trabajo	Personas	4.997	Diciembre 2014	Monetaria y capacitación
Programa Municipal de Apoyo a Microempresas	Personas	Sd	Diciembre 2014	Créditos a tasa de interés 0%
<b>Dirección General de Atención Inmediata</b>				
Nuestras Familias	Hogares	4.185	Acumulado 2014	Monetaria
Subsidio 690	Personas	6.405	Marzo 2015	Monetaria
<b>Dirección General de la Mujer</b>				
Violencia( Línea MUJER)	llamadas	5.380	Acumulada 2014	No Monetaria
Maltrato (Línea TE AYUDO)	llamadas	1.049	Acumulada 2014	No Monetaria
Derecho a la salud	llamadas	3.017	Acumulada 2014	No Monetaria
CIM -	llamadas	2.720	Acumulada 2014	No Monetaria
Residencias de Tránsito y Convivencia Temporal – MUJER	Personas	493	Acumulada 2014	No Monetaria
<b>Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones</b>				
CIAC – Adicciones	Personas	1.556	Acumulada 2014	No Monetaria
Prevención de Adicciones	Personas	5.800	Acumulada 2014	No Monetaria
<b>Dirección General de Niñez y Adolescencia</b>				
Adolescencia	Personas	7.991	Diciembre 2014	Monetaria
Preasis	Personas	323	Acumulada 2014	Monetaria
Mi Lugar	Personas	36	Diciembre 2014	Monetaria
Turismo social y recreativo	Personas	6.779	Acumulada 2014	No Monetaria
Cedis - Primera Infancia	Personas	1.145	Diciembre 2014	No Monetaria
Centro de Acción Familiar	Personas	997	Acumulada 2014	No Monetaria
Juegotecas	Personas	1.300	Noviembre 2014	No Monetaria
Hogares Niños/as y Adolescentes	Personas	833	Promedio mensual 2014	No Monetaria
<b>Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil</b>				
Centros de Primera Infancia	Niños/as	7.151	Marzo 2015	No Monetaria
Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios	Raciones diarias	20.000	Diciembre 2014	No Monetaria
Voluntariado	Personas	1.532	Acumulada 2014	No Monetaria

FUENTE: Elaboración propia en base a análisis de información documental oficial DGRIB-PSOC.GCBA.

<sup>9</sup> Se toman diferentes periodos de referencia porque no se cuenta con la información de todos los años y meses de todos los programas, y en algunos casos en los que sí se contaba se seleccionó el mes de diciembre 2014 como un punto intermedio de los años de gestión que se analizan.

De la lectura del cuadro anterior se destacan, en cuanto a cantidad de hogares o personas a las cuales tienen llegada, los programas de la dirección de Ciudadanía Porteña (Mas de 50 mil hogares) , y el programa de Apoyo a Grupos comunitarios dependiente de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil (20 mil raciones diarias de comida).

### Abordaje político de las distintas dimensiones de la vulnerabilidad social

Parte de los objetivos de esta investigación están vinculados a analizar sobre qué dimensiones de la vulnerabilidad se estaría trabajando desde la política pública. Para intentar alcanzar este objetivo se construyó el siguiente cuadro (10), como un intento de clasificar las políticas sociales que se implementaron en función de las dimensiones de la vulnerabilidad sobre las que están operando. Para la lectura del mismo es importante resaltar que hay programas que operan simultáneamente en varias dimensiones, pero se trató de vincularlos a aquellas sobre las que tienen una incidencia más directa.

**CUADRO 10: Oferta programática vigente al 2015 según dimensiones de la vulnerabilidad sobre las que operan**

DIMENSIÓN	OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	Oferta programática vigente del MDS – año 2015	POBLACIÓN OBJETIVO	Prestación
HABITAT	Mejoramiento del hábitat	Atención a Familias en Situación de Calle -690	Familias en situación de calle.	monetaria
		Programa Mi Lugar	Adolescentes en proceso de externalización	monetaria y contención
		Nuestras Familias	Familias en situación de riesgo	monetaria
		Vivir en Casa	Adultos mayores	monetaria
		Programa de Apoyo Habitacional	Familias que residen en hoteles	monetaria
CAPITAL HUMANO	Promoción de la inclusión educativa	Estudiar es trabajar	Personas de entre 18 y 39 años en situación de pobreza que estudian	monetaria
		Becas de Estudio y Capacitación Laboral	Personas con algún tipo de discapacidad	monetaria
		Ciudadanía Porteña	Hogares en situación de pobreza	monetaria
EMPLEO	Promoción de la inclusión laboral	Programa municipal de microempresas	Microemprendimientos	monetaria y tutoría
		Reconstruyendo lazos	Adolescentes y jóvenes entre 16 y 21 años en situación de vulnerabilidad	monetaria y tutoría
		Programa de Capacitación y Formación para el Trabajo	Mayores de 18 en situación de vulnerabilidad	monetaria y capacitación
PROTECCION SOCIAL	Promoción de la salud	Cobertura Porteña de Salud*	Personas en situación de pobreza sin cobertura de salud	servicios de salud
CAPITAL SOCIAL	Ampliación de redes de contención social	Programa Ciudadanía Porteña	Hogares en situación de pobreza	monetaria
		Trabajador Social de Referencia y Asistencia Social Inmediata	Hogares en situación de riesgo social	seguimiento del servicio social
		Programa de apoyo a Grupos Comunitarios	comedores comunitarios, jardines o guarderías comunales, etc	monetaria y asistencia técnica
		Ticket Social	Hogares en situación de pobreza	monetaria
RASGOS DEMOGRÁFICOS	Promoción de la planificación familiar, la inclusión social y los cuidados de la primera infancia	Programa adolescencia	Adolescentes en situación de vulnerabilidad social	monetaria, capacitación y acompañamiento
		Centros de Primera infancia y Centros de Desarrollo Infantil	Embarazadas y niños de hasta cuatro años	Nutrición, estimulación temprana y abordaje social de la familia.
		Red Primeros Meses	Mujeres embarazadas y madres de niños de hasta un año en situación de pobreza.	monetaria y seguimiento

\*NO pertenece al Ministerio de Desarrollo social. Fuente: Elaboración propia en base a información documental oficial.

Con una primera lectura de los cuadros aparece un amplio abanico de políticas sociales dispuesto y operando sobre las distintas dimensiones de la vulnerabilidad. Sin embargo también hay que considerar el análisis de la cantidad de hogares a los que tienen llegada cada una de ellas y del presupuesto que se destina a las mismas.

En esta línea de análisis se muestra el siguiente gráfico (9), que ilustra la distribución presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Social para el año 2015.

**GRÁFICO 9: Distribución en pesos (\$) del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por dependencia, año 2015**



FUENTE: Elaboración propia en base a análisis de información documental oficial – Presupuesto 2015 MDS.

Aquí, al igual que en la lectura del cuadro 9 donde se señalaba la cantidad de hogares que cubrían las prestaciones, se destaca el presupuesto asignado a los programas de la Dirección de Ciudadanía Porteña, y a la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la cual depende el programa de Apoyo a Grupos comunitarios. Los presupuestos asignados son comparativamente muy superiores a los que se destinan a las otras políticas públicas.

## Análisis por dimensiones

### a) Dimensión de capital social y capital humano

Es posible determinar por lo visto en el apartado anterior que el grueso del presupuesto está abocado a la dimensión del capital social, específicamente a la ampliación de las redes de contención social para la obtención de los alimentos, con el Estado como principal proveedor. Se intenta desde el Estado solventar esta necesidad básica de alimentación dando por sentado que esto tendrá su impacto en otras dimensiones como la de la educación (capital humano) o la salud. Esta relación, se aprecia explícitamente en la presentación oficial del programa “Ciudadanía Porteña” (Novakovsky, 2005) dentro de la cual se menciona que: “un programa de transferencia de ingresos: contribuye a la inversión en capital humano a través de la obligación por parte de los beneficiarios de asistir a la escuela y efectuar controles de salud y tramitar la documentación de todos los miembros del hogar” Asimismo también afirma: “Es urgente interrumpir el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza a través de la inversión en capital humano”. Sin embargo esta relación puede no ser tan directa, por eso es importante detenerse en analizar la metodología y objetivos de los programas que se destinan a ello.

### **El Programa Ciudadanía Porteña**

En el gráfico 9 se observa que el mayor programa social del GCBA es el denominado “Ciudadanía Porteña”. Este programa está vigente desde 2005. Consta de una transferencia de ingresos mensual condicionada a la presentación de controles de salud y escolaridad de los menores del hogar. Su población destinataria son hogares en situación de pobreza e indigencia. Hacia fines del 2015 contaba con una cantidad de 48.817 hogares beneficiarios, compuestos aproximadamente por 162.754 personas. Se trata de una tarjeta de compras precargada con un monto calculado según la cantidad de miembros del hogar, las edades y la

condición de indigencia o pobreza. Los montos varían desde un mínimo de \$538 a un monto máximo de \$3500. El importe promedio para los hogares en situación de indigencia era en ese período de \$1.479 mientras que para los que están en situación de pobreza era de \$1.025<sup>10</sup>.

Según -Decreto N° 249/2014 (la Reglamentación de la Ley 1878) los objetivos oficiales del programa son:

- Contribuir a disminuir la desigualdad en la Ciudad de Buenos Aires, asegurando la superación de la indigencia y disminuyendo significativamente la cantidad de hogares en situación de pobreza.
- Garantizar la escolarización en los niveles preescolar, primario y medio, y fomentar la inserción en el jardín de infantes, para lograr el desarrollo integral de los niños y adolescentes.
- Interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza garantizando los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía.

El programa Ciudadanía Porteña resultó ser al momento de su creación una política innovadora y prometedora. En pocos lugares de América Latina se habían implementado hasta ese momento programas de transferencia condicionada de ingresos. Los antecedentes más importantes fueron en Brasil el programa “Bolsa Família” (2003), en Chile el programa “Chile Solidario” (2002) y en México el programa “Oportunidades” (CEPAL, 2011). En la Ciudad de Buenos Aires específicamente este programa vino a reemplazar al “Vale Ciudad” que, como su nombre lo indica, era un bono que representaba un monto mínimo para canjear por mercadería. Ciudadanía porteña en cambio se trataba de un programa mucho más complejo que requería un nivel mayor de presupuesto y recursos humanos. La metodología de selección de beneficiarios adquirió rigurosidad a través de las visitas domiciliarias y cruces de

---

<sup>10</sup> Fuente informe de monitoreo DICIEMBRE 2015 – disponible on-line  
<http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/gestionestrategicadepolicassociales>

bases de datos con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS). Asimismo la metodología de pago a través de tarjetas bancarias fue superadora. Los montos asignados a cada hogar resultaron mayores a los anteriores y se adecuaron a las necesidades de cada hogar en función a las líneas de pobreza e indigencia vigentes.

Pese a todos estos avances en materia de política social, el programa recibió varios cuestionamientos, resumidos en un informe de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires del 2011 titulado: “Programa Ciudadanía Porteña ¿con todo derecho?: Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes”. Básicamente en este informe se cuestionaron tres aspectos:

#### **a) La focalización**

Al leer el nombre del programa, podría suponerse que se trata de una política social universal, que postula una protección jurídica. Sin embargo, la lectura del texto completo de la ley revela que el ingreso al programa es focalizado, ya que sólo acceden a él, los hogares que son evaluados como pobres o indigentes. Precisamente, la cuestión que problematiza la ley del programa es la existencia de grupos de población vulnerables, pobres, indigentes, desempleados, de bajos ingresos, con déficit en el acceso a alimentos, a educación, a servicios de salud y empleo, quienes serán los “beneficiarios” de esta política. Es decir, que a los pobres y vulnerables no se les otorga un derecho ligado estrechamente a la universalidad de la ciudadanía, sino que son considerados como receptores de beneficios provenientes del Estado (Calegari, Crisci, y Gómez Bodo, 2009).

#### **b) El optimismo de las teorías del capital humano subyacentes en la lógica del programa**

El segundo aspecto cuestionado es que la permanencia en el programa esté sujeta al cumplimiento de contrapartidas de salud y educación por parte de las familias, mientras que las acciones del programa se reducen únicamente a una transferencia económica. Las críticas

radican en la existencia del supuesto que la interrupción de los ciclos educativos y la falta de cuidados de la salud se deben intrínsecamente a la falta de recursos de estos hogares. Es decir, que se piensa que se trata de familias que no tienen el dinero suficiente para comprarse los materiales escolares o solventar el viaje a la escuela o el hospital, y en consecuencia de ello enfrentan problemas de salud o dejan sus estudios, y por ende no consiguen a posteriori un trabajo formal. Esta perspectiva parte de dos supuestos: que el éxito escolar depende de que la persona cuente con recursos económicos suficientes como para sustentarse durante su periodo de capacitación; y que obtener credenciales educativas es sinónimo de obtener empleos de calidad. Puede enmarcarse esta mirada dentro de la perspectiva que Néstor López (2004) denomina como “optimismo pedagógico”, cuyos supuestos se remontan a la teoría del capital humano. Dicha teoría supone una relación de correspondencia automática entre inversión en capital humano y crecimiento económico.

En relación a esta segunda crítica es importante destacar que no se puede negar que exista una relación entre mejores credenciales educativas y mayores posibilidades de inclusión, lo que sucede es que esta relación es compleja. El incentivo económico es útil siempre y cuando se considere que existen otros factores sobre los cuales es igualmente necesario trabajar. Por lo tanto no es meritorio criticar este tipo de programas por su condicionalidad sino en todo caso plantear la necesidad de complementar la transferencia económica con otros servicios más cualitativos que faciliten a la población el cumplimiento de las condicionalidades y el logro de los objetivos de inclusión.

En este sentido el programa cuenta con dos complementos, uno llamado “Estudiar es Trabajar” destinado a jóvenes de entre 18 y 29 años que están estudiando en educación formal, y otro denominado “Red Primeros Meses” para embarazadas o madres de niños de 0 a un año. Ambos complementos son también nuevas transferencias monetarias que se otorgan a personas integrantes de los hogares beneficiarios de Ciudadanía Porteña que presentan los

certificados de salud y educación correspondientes en tiempo y forma, pero en el caso de la Red Primeros Meses, la ayuda económica se acompaña con un seguimiento por parte de un equipo de trabajadores/as sociales y charlas informativas. Para el caso de Estudiar es Trabajar no hay ningún otro sistema de acompañamiento, seguimiento o tutoría, reforzando esta tendencia a mirar solamente el capital económico y olvidar el capital social. No se contempla que estos jóvenes debido a su posición en la estructura social, no se encuentran en las mismas condiciones que el resto frente a la escuela, ni se apunta a trabajar sobre su horizonte de expectativas o de intereses, tampoco se busca mejorar las herramientas, predisposiciones o habilidades lingüísticas que la escuela les brinda o generar redes de inclusión laboral. Además si se considera el tema de la edad de la población objetivo, se verá que el programa Estudiar es Trabajar apunta a una población mayor de 18 años. Sin embargo al analizar la distribución por nivel educativo de la misma se aprecia que el 42% de la misma está cursando el nivel secundario (cuadro 11). Si consideramos que sin repetir ningún año escolar comúnmente se termina el nivel secundario entre los 17 y los 18 años, es evidente que se trata de una población que viene enfrentando serias dificultades escolares, que probablemente hayan abandonado sus estudios o tengan un alto índice de repitencia. Esto debería dar cuenta que se está llegando tarde con la ayuda, y no se está evitando con ella el fracaso escolar.

**CUADRO 11: Jóvenes perceptores de “Estudiar es Trabajar” según nivel educativo.**

NIVEL EDUCATIVO	N	%
Primario	18	0,7
Secundario	1.072	41,9
Centros de Formación Profesional GCBA	8	0,3
Educación especial	31	1,2
Terciario	402	15,7
Universitario	1.025	40,2
Total	2.556	100,0

Fuente: Informe de monitoreo de Estudiar es trabajar - Diciembre 2014.

En el diseño original del programa Ciudadanía porteña aparecía una segunda etapa de trabajo cualitativo. En ella se preveía la generación de Unidades de Desarrollo Local, oficinas distribuidas en los puntos más vulnerables de la ciudad que contarían con equipos interdisciplinarios encargados de realizar un seguimiento personalizado de las familias que encontraban dificultades para cumplir con las condicionalidades del programa. Esta etapa nunca llegó a implementarse.

En relación al programa Ticket Social, dependiente de la misma dirección, que también tiene un número importante de beneficiarios (ver cuadro 9), la lógica es similar. También se trata de una transferencia económica percibida a través una tarjeta precargada para comprar alimentos y elementos de higiene y limpieza en supermercados y comercios adheridos, pero la misma no es condicionada a la presentación de controles de salud y escolaridad. Sin embargo los montos son sumamente inferiores a los de Ciudadanía Porteña, rondando los \$400 por familia con algún plus por desnutrición o celiaquía. Asimismo, los hogares numerosos reciben entre 200 y 400 pesos más según la cantidad de integrantes. Ticket Social reemplazó al Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias en el 2008, que distribuía módulos alimentarios o cajas de alimentos en forma mensual. En la práctica actualmente el Ticket Social es el paso previo al ingreso a Ciudadanía Porteña. Es una medida de urgencia a la que acceden las familias a las que posteriormente se les realiza una evaluación socioeconómica mediante una encuesta realizada en el domicilio (RUB). Si califican tal evaluación como pobres o indigentes dejan de cobrar Ticket Social y comienzan a cobrar Ciudadanía Porteña.

### **Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios**

Otro de los programas que cuenta con gran presupuesto y alcance es el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios, este programa brinda asistencia material y técnica a más de 250 grupos

comunitarios que en su mayoría prestan servicios a la infancia en situaciones de riesgo, bajo la forma de comedores, guarderías, jardines de infantes autogestivos, apoyo escolar o actividades recreativas. Distribuye diariamente más de 20.000 raciones de comida y entrega anualmente una cifra superior al \$ 1.500.000 en concepto de subsidios a los grupos. Es interesante detenerse en la historia de este programa ya que ilustra el giro asistencialista de las políticas públicas. Según un estudio llevado adelante por Pablo Bonaldi (2006) El PAGC se creó en 1986 para que promoviera “la formación y actuación de grupos comunitarios sin fines de lucro que presten servicios de asistencia social a la infancia”. El Programa había sido diseñado por técnicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como una forma de complementar y mejorar los servicios ofrecidos por la Subsecretaría de Acción Social. El Estado, por su parte, se comprometía a brindar apoyo material y técnico a los grupos comunitarios a través de a) la entrega de subsidios anuales b) la provisión diaria de una determinada cantidad de raciones de alimentos c) la capacitación o el asesoramiento técnico en aquellos temas que los propios grupos consideraran de interés (Clacheo, 2011). En sus orígenes (1986) se trataba de un programa relativamente pequeño y acotado. En los dos primeros años apenas se entregaron subsidios a 5 grupos comunitarios y en 1988 a 14, predominaban los jardines maternos y las guarderías, mientras que los comedores infantiles eran unos pocos. A mediados de 1989, Carlos Menem asumió la Presidencia de la nación, una de sus primeras medidas fue desactivar el Programa Alimentario Nacional (PAN), lo cual obligó a los gobiernos provinciales y municipales a absorber esta demanda, y operar como una red de contención frente a la grave situación social y económica que vivía el país. En la Ciudad de Buenos Aires, el PAGC terminó cumpliendo esa función, incorporando una mayor cantidad de grupos y desplazando el foco del Programa hacia lo estrictamente alimentario. En 1990 la lista de beneficiados reunía a más de un centenar de grupos, incluyendo a entidades o instituciones ya consolidadas que no se encuadraban en la definición normativa del Programa.

Buena parte de los grupos nuevos eran comedores comunitarios, al punto tal que los comedores pasaron a ser mayoría dentro de los grupos que recibían asistencia y no necesariamente se encontraban acotados a la infancia sino a población adulta (Bonaldi, 2006)

#### **b) Dimensión del hábitat**

Se puede apreciar que la mayor parte del presupuesto destinado a las políticas sociales se utiliza para satisfacer básicamente las necesidades alimentarias, e indirectamente para promover la escolarización y los cuidados de la salud a través del incentivo que produce la condicionalidad de las prestaciones, lo cual es cuestionable. El resto de las dimensiones de la vulnerabilidad quedan rezagadas. Por ejemplo, es posible analizar lo que sucede con la dimensión del hábitat. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2008-2015 no contó con un plan integral para atender las cuestiones habitacionales, sino que el presupuesto destinado a vivienda se dispersó en seis organismos públicos cuya articulación era incipiente. Raspall, Zapata, Di Virgilio, et. al. (2016) resaltan que a partir del año 2008 el organigrama de la política habitacional se complejizó, en particular en materia de intervención sobre villas, ya que mediante el convenio de cooperación y asistencia firmado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) (Resol. IVC 114/08), el Instituto delegó la realización de tareas de urbanización de villas a la CBAS, y las obras de emergencia a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS, dependiente del mencionado Ministerio). De modo tal que hasta diciembre de 2015, los programas orientados a algún tipo de intervención en villas se encontraban distribuidos en cinco organismos: el IVC, la CBAS, la UGIS, el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Desarrollo Social. Estos organismos tenían diferente jerarquía y nivel de autonomía, e intervenían en la problemática habitacional de la ciudad sin coordinación interna (Rodríguez M. C., et. al, 2015). Esta dispersión de responsabilidades redundó en la multiplicación de los déficits (ROYO, L. 2011). A su vez, el presupuesto del GCBA para el año 2009 redujo en algo más de

la mitad – respecto a 2008 – las asignaciones destinadas a la ejecución de políticas habitacionales en villas.

En consecuencia, prácticamente el grueso de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social implementadas en la dimensión del hábitat durante el período analizado estaban destinadas a la población en situación de calle. Se trataba de medidas de emergencia, ayudas económicas temporales, para pagar total o parcialmente un alquiler o una habitación de hotel, pero no brindaban una solución estructural a los problemas de hábitat. Presupuestariamente escasas, sobre todo teniendo en cuenta que el tratamiento del tema en forma estructural debería incluir muchas cuestiones de infraestructura y urbanización que requieren presupuestos elevados. En resumen, las únicas opciones para familias en condiciones de extrema vulnerabilidad con problemática de vivienda por parte del Ministerio de Desarrollo Social eran la estadía en paradores, donde no se garantiza la unidad familiar, ni la permanencia; o para aquellos que logran reunir los requisitos exigidos, el acceso a un subsidio por un plazo de diez meses como máximo para solventar gastos de alquiler en algún hotel.

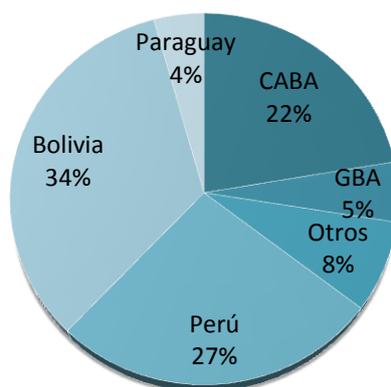
Otros autores mencionan que a partir del 2008 en la Ciudad de Buenos Aires, la política hacia los conjuntos habitacionales se desplazó de la construcción social hacia la Regularización Dominial, poniéndose en marcha operativos de escrituración (como en el barrio Don Orione) y que se realizaron algunas obras de rehabilitación edilicia de magnitud en los conjuntos Piedrabuena y Soldati, identificados como los más deteriorados de la ciudad, pero promovidos por órdenes de amparo judicial que obligaron al IVC a realizar intervenciones (Dunowicz, et. al, 2000).

### **c) Dimensión de empleo y calidad de la ocupación**

Es posible también tomar otros ejemplos de dimensiones de la vulnerabilidad sobre las que se está trabajando escasamente, como la dimensión del empleo y la calidad de la ocupación. En

éste área tampoco se aprecian políticas destinadas a mejorar el acceso al mercado de trabajo y la mejora de la calidad laboral. Los dispositivos disponibles para estos fines son básicamente dos: El Programa Municipal de Apoyo a Microempresas (PROMUDEMI) que no está destinado específicamente a personas en situación de vulnerabilidad o pobreza, y el **Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT)**. Este último sí tiene como objetivo la inclusión sociolaboral de las personas en situación de pobreza y con problemáticas de empleo. El FIT consiste en un subsidio condicionado a la asistencia a un curso de capacitación laboral o en algún oficio. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realizó convenios con instituciones con el fin de brindar capacitaciones gratuitas para las personas en situación de vulnerabilidad social. Si se comprueba la asistencia a los cursos, los participantes reciben una beca estímulo de unos \$1.500 divididos en tres cuotas mensuales. Durante el 2015 se realizó una encuesta a los inscriptos al programa, y al analizar el perfil sociodemográfico de los participantes es posible destacar coincidencias con las conclusiones mencionadas anteriormente respecto a las dificultades de acceder a empleos de calidad por parte de los residentes extranjeros. Así, de los aproximadamente cinco mil participantes del programa, más del 65% provienen de países extranjeros, en primer lugar de Bolivia, y en segundo lugar de Perú (gráfico 10).

**GRÁFICO 10: Inscriptos al Programa de Formación Integral para el Trabajo (FIT) 2015 según lugar de nacimiento**



**FUENTE:** Elaboración propia en base a análisis de información documental oficial – Informe FIT 2015 MDS.

Al analizar el máximo nivel de estudios alcanzado según el lugar de nacimiento (cuadro 12), se observa que los encuestados provenientes de Perú poseen credenciales más altas: el 66,7% posee al menos secundario completo. Con al menos el 50% de los encuestados con secundario completo se encuentran también la personas nacidas en el GBA, Bolivia y Uruguay.

**CUADRO 12: Inscriptos al programa FIT 2015 según nivel educativo alcanzado y lugar de origen (%)**

Nivel educativo alcanzado	CABA	GBA	Perú	Bolivia	Paraguay	Uruguay	Otros
Hasta secundario incompleto	54,8	47,1	33,3	50,0	57,1	50,0	52,2
Secundario completo y más	45,2	52,9	66,7	50,0	42,9	50,0	47,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>						

**FUENTE:** Informe FIT 2015 - MDS.

Esto muestra cómo, a pesar de tener mejores credenciales educativas que los nativos de CABA, están en las mismas condiciones de desempleo y precariedad laboral, ya que para inscribirse al programa deben acreditar problemáticas laborales o de empleo. Sin embargo, si bien el programa parecería focalizar bastante bien en la población objetivo, las herramientas otorgadas no son necesariamente satisfactorias para la inclusión laboral, ya que no hay una

vinculación con empresas u organismos para la contratación de los egresados de los cursos. Y además, la mayor demanda de cursos está vinculada con el sector textil, específicamente a moldería, marroquinería y costura, reafirmando la tendencia de la población inmigrante de países limítrofes a insertarse laboralmente en talleres textiles, generalmente en condiciones de precariedad laboral. El siguiente cuadro (13) fue elaborado a partir de la base de inscriptos al programa en el primer cuatrimestre del año 2014, en el mismo se verifica que entre los inmigrantes, el grupo mayoritario se ubica en los cursos del rubro textil (37%). Lo peligroso de estas políticas es, que si no se acompañan de un seguimiento de la inclusión laboral de los participantes, acaban siendo funcionales al sistema de explotación capitalista, porque ayudan a que la mano de obra que contratan los talleres textiles, en muchos casos clandestinos, a muy bajo costo, esté mejor capacitada para el trabajo y sea así más eficiente para la producción.

**CUADRO 13: Inscriptos al programa FIT 1° cuatrimestre 2014 según nacionalidad y tipo de capacitación (%)**

CAPACITACIONES POR RUBRO	TOTAL	Migrantes de otros países	Argentinos
Textil y marroquinería	26,2	37,1	18,8
Reparación de PC	18,8	19,1	17,8
Gastronomía	15,1	13,7	15,9
Pintura de obra	13,0	12,3	13,1
Administración	10,2	7,2	12,6
Artes manuales	7,6	6,0	8,9
Otros (Informática, electricidad, etc)	9,1	4,5	13,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia según la base de inscriptos a FIT 1° cuatrimestre 2014.

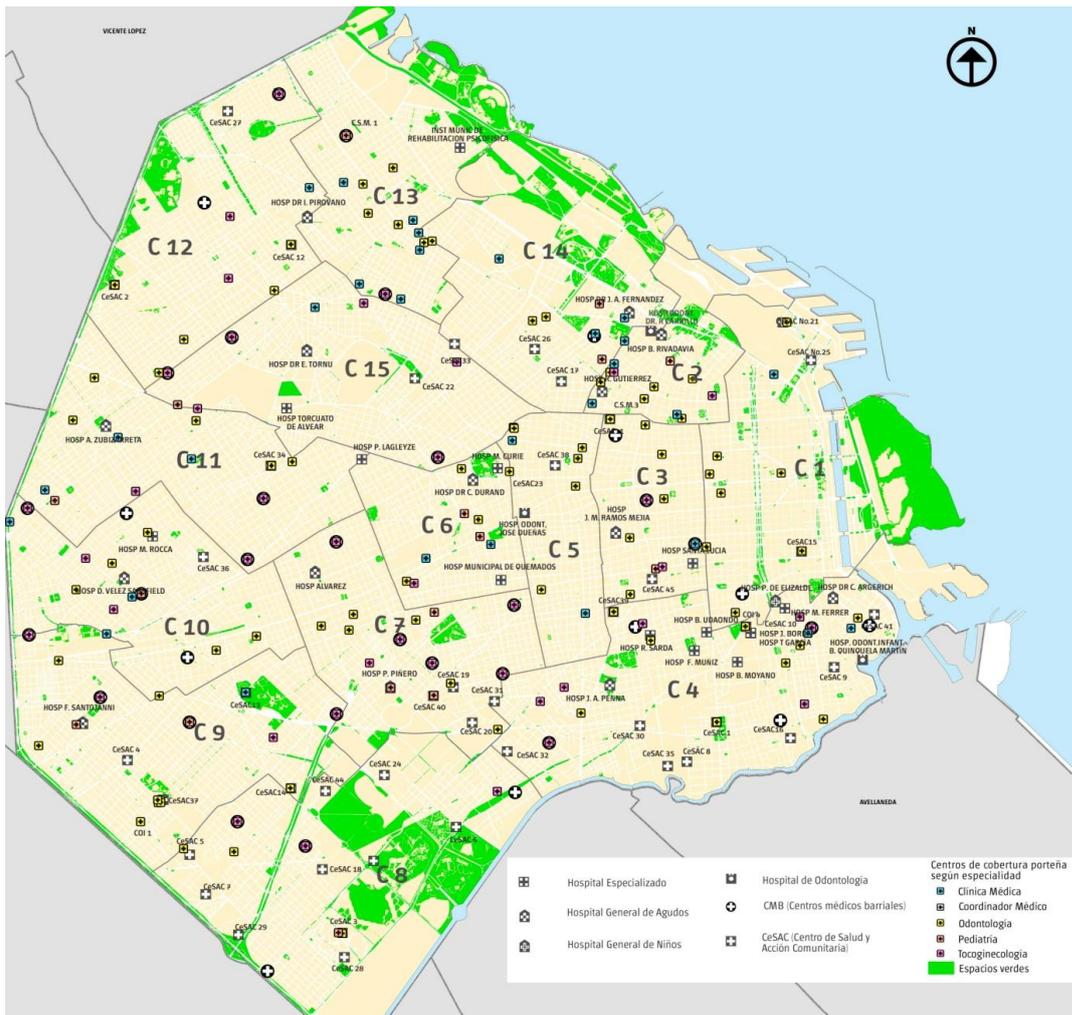
#### **d) Dimensión de protección social y rasgos demográficos**

En la dimensión relativa a la salud y la protección social, el Ministerio de Desarrollo Social no desarrolla acciones significativas, exceptuando algunas intervenciones específicas para personas de la tercera edad o mujeres en situación de riesgo. Sin embargo, es necesario destacar el desarrollo, en el área de Salud, del programa **Cobertura Porteña de Salud (COPS)**. Si bien no hay disponible mucha información respecto al nivel de satisfacción de la demanda, lo cierto es que al menos nominalmente es una propuesta interesante.

El programa se lanzó en 2010, dirigido a todas aquellas personas que no poseen cobertura médica (ni prepaga, ni obra social), y que acrediten residencia habitual y permanente en la ciudad de Buenos Aires. La prestación abarca los siguientes servicios:

- Un médico propio de COPS, que sigue a la familia, es decir un médico de cabecera clínico, pediatra o tocoginecólogo, que atenderá en los Centros Médicos Barriales (CMB) y/o consultorios particulares cercanos al domicilio del inscripto. (Mapa 2)
- Turnos telefónicos llamando al 147 ó vía web las 24 horas y turnos protegidos para las derivaciones con las especialidades del Hospital en el que se atiende el inscripto, con derivación del profesional de Cobertura Porteña de Salud.
- Un carnet personalizado para el expendio de medicamentos con cobertura del 100% en una red de 62 farmacias.
- La posibilidad de retirar leche entera en polvo de cualquier Centro de Salud y Acción Comunitaria (CESAC), del Área Hospitalaria donde se atiende el inscripto.
- Atención odontológica gratuita.

## MAPA 2: Distribución de los centros de atención médica de Cobertura Porteña de Salud



FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos, (Ministerio de Hacienda GCBA) ENERO 2016. Ministerio de salud G.C.B.A.

Sin embargo, el programa Cobertura Porteña de Salud no responde a una iniciativa de la gestión analizada sino que fue el resultado cumplimiento de la ley 2.597, aprobada en diciembre de 2007, es decir por la gestión anterior. De hecho, a fines del 2016, dejaron de funcionar gran parte de los servicios de COPS y se volvió a centralizar la atención médica en los Centros de Salud y Acción Comunitaria.

En lo referente a la dimensión sociodemográfica, dividiremos el análisis en dos cuestiones: las políticas destinadas a la infancia en situación de vulnerabilidad, y las destinadas a la población adolescente. En cuanto al primer punto, cobra protagonismo la implementación de los **Centros de Primera Infancia**. Estos centros han sido un bastión de la

propaganda de campaña del partido. El programa se creó en el 2009 (Decreto N° 306/09) y, al 2015 contaba con unos 56 centros de primera infancia, atendiendo a unos 7 mil niños/as. El objetivo general del programa consiste en garantizar el crecimiento y el desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social de la Ciudad de Buenos Aires. En este marco, sus objetivos específicos están planteados de la siguiente manera: a) generar igualdad de oportunidades al momento de acceso a la educación oficial con otros niños/as de la Ciudad de Buenos Aires; b) realizar un seguimiento personalizado de cada niño/a y su familia, acompañando y promoviendo el acceso pleno a sus derechos a través de la promoción de la salud, la identidad, la alimentación, la educación, el juego y la recreación; c) fortalecer los vínculos intrafamiliares, brindando las herramientas necesarias a las familias para que sean partícipes activos en el proceso de crianza y desarrollo de sus hijos/as.

Para lograr propósitos antes enunciados, los CPI brindan diferentes prestaciones y servicios, en jornada completa de 8 horas (DGFSC; 2014). Estos centros funcionan con una gestión mixta entre el Estado y organizaciones no gubernamentales. El Gobierno de la Ciudad proporciona los recursos necesarios para la ejecución del proyecto y supervisa las actividades desempeñadas en cada CPI. Por su parte cada organización social, se responsabiliza de la implementación. A nivel central (Ministerio de Desarrollo Social - Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil) funciona un Equipo Técnico – Supervisor del Programa. Por su parte, cada CPI debe contar con un Director/a, personal de sala (maestros/as y asistentes), un Equipo Técnico (integrado por trabajador social, psicopedagogo y psicomotricista – estimulador temprano), personal de cocina y de mantenimiento. La contratación del personal es responsabilidad de la organización social que gestiona el CPI, por lo cual tanto los requisitos como las condiciones de contratación son determinados por ellas (CIPEC, 2015).

Forman parte del Ministerio de Desarrollo Social, y no del de Educación, precisamente porque no son parte de la oferta educativa pública, sino que se crearon por fuera de ella, para dar respuesta a la altísima demanda insatisfecha de vacantes para este tramo etéreo que abarca de los 45 días a los 4 años de edad. Los aspectos positivos de los mismos se relacionan principalmente con los siguientes puntos:

- Son una herramienta muy importante para las madres que necesitan trabajar y no cuentan con familiares para el cuidado de los niños/as.
- El servicio incluye estimulación temprana y alimentación, por lo cual son especialmente útiles para mejorar las condiciones de desarrollo intelectual y físico en esta etapa crucial.
- Se propone un trabajo interdisciplinario para abordar no solamente al niño/a sino a las familias.

Las críticas que ha recibido el programa de Centros de Primera Infancia, tienen que ver principalmente con la desregulación de los mismos por parte del Estado. Si bien cuentan con una supervisión, la misma no tiene el grado de rigurosidad que plantea la educación formal, en muchos aspectos vinculados a garantizar las condiciones de aprendizaje, la seguridad, y la calidad de los servicios educativos. Los CPI no se ajustan necesariamente a la currícula oficial, los docentes no ingresan por acto público, el otorgamiento de las vacantes es determinado por la ONG, y en muchos casos los edificios no son exclusivamente destinados a los fines para los cuales se los utiliza, sino que se comparten con otras actividades que realiza la ONG. El control de este servicio por parte de las ONG sin una buena supervisión estatal aumenta los riesgos por ejemplo de asignación de vacantes por amiguismos, o de contratación de personal sin título habilitante. En una evaluación realizada por CIPEC y UNICEF en 2015 se resalta la preocupación de los docentes por la infraestructura, en particular, en referencia a cantidad excesiva de niños/as por sala, "como resultado tanto de una estrategia de los

referentes del CPI orientada a obtener la mayor cantidad de becas posible, como así también a cierta indefinición del Programa acerca de la cantidad de niños/as por metro cuadrado" (CIPEC, 2015:17).

El último programa que analizaremos, por su dimensión y objetivos, es el **Programa Adolescencia**. Con un crecimiento exponencial, surge en 2007/2008 como una reformulación del programa "Por nosotros", pasando de unos 1.500 a 3.000 adolescentes en ese año, y contando al 2015 con unos 9.000 participantes. La propuesta de este programa es muy atractiva en términos de inclusión social, dado que no consiste en la generación de espacios culturales o deportivos exclusivos para adolescentes en situación de pobreza sino que pretende incluir, abrir la participación, para estos jóvenes en espacios ya existentes, como ser clubes de barrio, escuelas de danza, centros culturales, universidades, etc, fomentando así la interacción inter-clases. Respecto a lo metodológico, el programa articula con organizaciones de la sociedad civil que cuentan con talleres o clases, de música, deporte u oficios, solicita un cupo de vacantes, y cubre los gastos de la cuota de cada uno de los adolescentes que se inscriben al programa. Además le otorga a los jóvenes una beca mínima mensual (\$200), para solventar los posibles gastos de materiales o viáticos. Asimismo, pone a disposición un equipo de supervisores que recorren los centros y se encargan del seguimiento de la asistencia a las actividades, así como de la atención en situaciones problemáticas, o la derivación para la intervención a otras áreas del Gobierno de la Ciudad en los casos en que fuese necesario. Cuenta con una oferta de unos 500 talleres de diversas disciplinas que se realizan en aproximadamente 40 instituciones.

Según una evaluación realizada en 2013<sup>11</sup>, la creación del programa Adolescencia respondió al diagnóstico social de la juventud de la CABA, que manifestaba específicamente la necesidad de reivindicar los derechos que muchos adolescentes veían vulnerados. De esta

---

<sup>11</sup> Universidad Di Tella – Evaluación cualitativa del programa Adolescencia

forma cuestiona el prejuicio existente en torno a la calidad y tipo de actividad que “merecerían” o “deberían recibir” aquellos jóvenes pertenecientes a los estratos más vulnerables de la sociedad y propone, en su lugar, actividades recreativas adecuadas, que cuentan con profesionales, materiales y una infraestructura apropiada, a la vez que son capaces de contener, potenciar y enriquecer los proyectos de vida de quienes participan. Algunas de las críticas que pueden realizarse al programa están vinculadas a la escasa articulación con políticas de empleo para los jóvenes que egresan del mismo, o con acciones efectivas de inclusión educativa. Si bien la inclusión laboral y educativa forma parte de los objetivos del programa, no hay en su correlato acciones concretas tendientes a la realización de estos objetivos. También se puede objetar que si bien se ha ampliado progresivamente la oferta de cursos y sedes, sigue habiendo jóvenes que no logran ingresar al programa por falta de vacantes. A pesar de las críticas que puedan realizarse, es meritorio destacar que más del 50% de los adolescentes que participan del mismo residen en villas o asentamientos, y que manifiestan un interés por las actividades (con una permanencia del 89%) y no por el estímulo económico que es proporcionalmente bajo<sup>12</sup>.

### **Respecto a la focalización de la oferta programática**

Esta sección se dedicará a analizar la focalización de las políticas del GCBA. Es necesario distinguir en este sentido que no se está refiriendo en este apartado a la focalización en términos neoliberales, sino a la misma como procedimiento para analizar la población objeto de intervención. En este aspecto, focalización y universalismo no son categorías excluyentes (Brodersohn, 1999). Tal como lo distingue Danani (2008), hubo un cambio en la denominación de la focalización, inicialmente remitía a un procedimiento, sin embargo el neoliberalismo le dio carácter de orientación sustantiva (filosófica, de contenido político) de las políticas (Danani, 2008). Realizadas esas aclaraciones, a continuación lo que se analiza es

---

<sup>12</sup> Universidad Di Tella – Evaluación cualitativa del programa Adolescencia

si las políticas sociales dispuestas en el territorio llegan a quienes deben llegar. Realizar un análisis en este sentido de cada uno de los programas sería imposible de concretar en el marco de este trabajo. Pero sí es posible realizar una mirada general tomando una muestra de los hogares que perciben los planes sociales del GCBA de las bases de datos del RUB y caracterizarlos de forma general en términos de vulnerabilidad, aplicándoles también el IVS construido por Laura Golovanevsky y que se aplicó en el capítulo anterior a todos los hogares de la Ciudad relevados por la EAH. Como se mencionó oportunamente en el apartado metodológico la base de datos del RUB (Registro Único de Beneficiarios de planes sociales) se nutre de una encuesta realizada en el domicilio a las personas que solicitan su inscripción en alguno de los principales programas sociales del Gobierno de la Ciudad. La misma es realizada mediante una visita domiciliaria, y tiene carácter de declaración jurada. El formulario está compuesto por 9 módulos: composición sociodemográfica del hogar, empleo, educación, salud, trabajo infantil, ingresos, migraciones, programas sociales y vivienda.

De esta base se decidió tomar como muestra todos los RUB realizados en el 2014, tratándose de 7.731 hogares, compuestos por 20.143 personas. Por su proporción, esta muestra es altamente representativa del universo poblacional que estaría conformado por los más de 120 mil hogares de la Ciudad de Buenos Aires que perciben o percibieron algún plan social de dicha jurisdicción durante ese año.

Los resultados de la aplicación del Índice de Vulnerabilidad Social sobre esta base, que se pueden ver en el siguiente cuadro (14) dan cuenta del buen nivel de focalización de los programas.

**CUADRO 14: Aplicación del IVS en el Registro Único de Beneficiarios de planes Sociales del GCBA**

CLASIFICACION DEL IVS	CANTIDAD DE PERSONAS		CANTIDAD DE HOGARES	
	N	%	N	%
No vulnerables	77	0,4	43	0,6
Levemente vulnerables	2.637	13,1	1.475	19,1
Altamente vulnerables	15.596	77,4	5.910	76,4
Extremadamente vulnerables	1.833	9,1	303	3,9
Total	20.143	100,0	7.731	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas del RUB 2014

Se puede apreciar que menos del 1% de los hogares fueron calificados como no vulnerables y el 80% de los mismos se trata de hogares altamente vulnerables o extremadamente vulnerables.

Asimismo, los datos del RUB presentan una distribución similar a la del total de los hogares más vulnerables de la ciudad que se expuso en el capítulo anterior a partir de la EAH en lo que respecta a la situación habitacional, tal como lo muestra el cuadro a continuación (15).

**CUADRO 15: Situación habitacional de personas registradas en el RUB pertenecientes a hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables**

Situación habitacional.	Personas de hogares Altamente Vulnerables y Extremadamente Vulnerables	
	N	%
Inquilinatos, hoteles familiares, pensiones e inmuebles usurpados/ tomados	3.116	17,9
Villa de emergencia	5.875	33,7
Situación de calle	93	0,5
Institución colectiva	219	1,3
Resto de la Ciudad	8.126	46,6
Total	17.429	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas del RUB 2014

Más de la mitad de las personas registradas en Hogares Altamente Vulnerables y Extremadamente Vulnerables que solicitaron subsidios residen en inquilinatos, hoteles

familiares, pensiones, inmuebles usurpados/ tomados, Villa de emergencia, o bien se encuentran en situación de calle o instituciones colectivas.

## **CAPITULO 6 – ANÁLISIS INTEGRAL DEL ABORDAJE DE LA VULNERABILIDAD POR PARTE DE LAS POLITICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 2008-2015**

En el capítulo anterior se realizó una descripción general de los principales programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente se caracterizó los siguientes:

- Ciudadanía Porteña, y sus complementos (Estudiar es Trabajar y Red Primeros Meses).
- Ticket Social
- Atención y Apoyo a Grupos Comunitarios
- Formación e Inclusión para el Trabajo
- Apoyo habitacional y Apoyo a Familias en Situación de Calle
- Cobertura Porteña de Salud<sup>13</sup>
- Centros de Primera Infancia
- Programa Adolescencia

Se presentaron los principales ejes y metodologías sobre los cuales se están apoyando las políticas destinadas a trabajar con la población en situación de vulnerabilidad de la Ciudad de Buenos Aires, así como la calidad de los servicios que ofrecen en relación a los objetivos propuestos. Con los datos obtenidos, el presente estudio se propone analizar comparativamente el tratamiento que se hace de cada una de las dimensiones de la vulnerabilidad ya planteadas en relación a tres ejes de análisis. Cabe destacar que se trata de un ejercicio teórico empírico que otorga relevancia a algunas cuestiones analíticas por sobre otras. Se seleccionaron esos ejes en función de la información disponible y de acuerdo a

---

<sup>13</sup> No es del Ministerio de Desarrollo Social sino del de Salud.

varios autores (CEPAL, 1995; Espinoza Vergara, 1986) que en el campo del, análisis de políticas públicas recomiendan considerar para la evaluación tres aspectos fundamentales: En primer lugar, la pertinencia o propiedad, que valora la adecuación de la política pública a las necesidades humanas o demandas que se debe satisfacer. En segundo lugar, la idoneidad o suficiencia, es decir si el diseño es adecuado a la población objetivo y las metas que se esperan alcanzar. Y finalmente la efectividad o eficacia: establecer una comparación entre la calidad y cantidad de las actividades para el logro de determinadas metas y objetivos, y lo efectivamente realizado.

A partir de lo mencionado los tres ejes de análisis propuestos para comparar el tratamiento de las distintas dimensiones de la vulnerabilidad son:

1. La oferta programática vigente (cantidad de programas que operan sobre esa dimensión en relación a la complejidad de la misma).
2. La adecuación del servicio que ofrecen en relación a los objetivos que se proponen.
3. La cobertura que tienen sobre la población objetivo estimada.

Para proceder a la comparación se asignó un puntaje y categorías a cada una de estos ejes<sup>14</sup>, con el objetivo de generar un índice que nos permita analizar comparativamente la situación en la que se encuentra el tratamiento de cada una de las dimensiones.

Estos son los ejes de análisis con sus correspondientes categorías y ponderaciones:

### **1. OFERTA PROGRAMATICA (mínimo 0 puntos, máximo 20 puntos)**

- a) RELATIVAMENTE COMPLETA \_ Cuenta con una batería de programas que abarcan en gran medida los diferentes aspectos de la problemática. **(20 pts.)**

---

<sup>14</sup> La ponderación de cada una de las categorías es utilizada para facilitar y graficar la comparación, sin embargo se trata muchas cuestiones cualitativas que no son estrictamente cuantificables.

- b) BÁSICA O INSUFICIENTE \_ Cuenta con algunos programas pero hay aspectos clave de la problemática sobre los que no se está operando. **(10 pts.)**
- c) SIN OFERTA PROGRAMATICA \_ No hay programas que operen en esta dimensión. **(0 pts.)**

**2. CALIDAD DEL SERVICIO EN REALCION A LOS OBJETIVOS (mínimo 10 puntos, máximo 40 puntos)**

- a) EFICIENTE \_ Según evaluaciones realizadas los servicios que brinda tienen un impacto positivo alto en la población y en gran medida se logran los objetivos propuestos por la política pública. **(40 pts.)**
- b) MEDIANAMENTE EFICIENTE \_ Se percibe un impacto positivo en la población destinataria de la política pública, y se logra cubrir algunos de los objetivos propuestos. **(20 pts.)**
- c) INEFICIENTE \_ Los servicios no son suficientes para generar un impacto positivo significativo en relación a la problemática. **(10 pts.)**

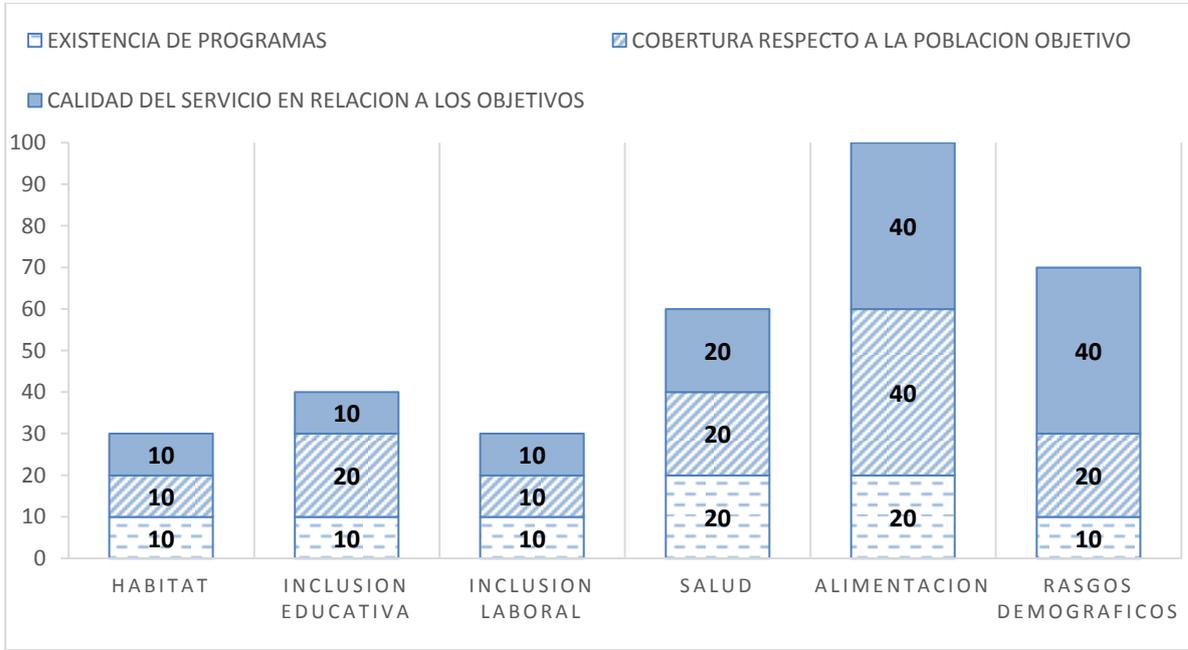
**3. COBERTURA (mínimo 10 puntos, máximo 40 puntos)**

- a) ALTA \_ Cubre gran porcentaje (más del 50%) de la población objetivo estimada. **(40 pts.)**
- b) MEDIA \_ Cubre medianamente (entre el 35 % – 50%) la población objetivo estimada **(20 pts.)**
- c) BAJA \_ Cubre menos del 35% de la población estimada. **(10 pts.)**

Ahora es posible analizar cada una de las dimensiones en relación a estos ejes y asignarles un puntaje, de acuerdo a la información que se ha recabado sobre cada uno de los programas que operan en ellas. Es necesario recordar que esta información fue compilada de evaluaciones, bases de datos oficiales, informes de monitoreo, y documentos de trabajo del Gobierno de la Ciudad u organismos competentes como UNICEF, CIPEC, la Defensoría del Pueblo de Ciudad, y fueron oportunamente referenciados.

Habiendo analizado una por una las formas de abordaje por parte de la política social de las 6 dimensiones de la vulnerabilidad social seleccionadas, a modo ilustrativo se presenta el siguiente gráfico (11) que muestra comparativamente cuáles son las dimensiones sobre las cuales la política está haciendo foco y al interior de las mismas los aspectos más fuertes y débiles.

**GRÁFICO 11: Ponderación de la calidad del abordaje de la política social sobre las distintas dimensiones de la vulnerabilidad<sup>15</sup>**



FUENTE: Elaboración propia en base a diversas fuentes de información documental.

<sup>15</sup> La ponderación de cada una de las categorías es utilizada para facilitar y graficar la comparación, sin embargo se trata muchas cuestiones cualitativas que no son estrictamente cuantificables.

Empezando por la dimensión del hábitat, en relación a la oferta programática es BASICA O INSUFICIENTE, dado que como se planteó en su momento sólo cuenta con programas que operan sobre situaciones de emergencia habitacional (desalojo), y con familias o personas en situación de calle. Dentro de Ministerio de Desarrollo Social no hay programas de refacción, construcción o ampliación de viviendas, ni un plan integral de urbanización, sólo algunas acciones desarticuladas por fuera del mismo. Respecto a la calidad del servicio en relación a los objetivos, es INEFICIENTE, porque no brinda soluciones definitivas sino residencias comunitarias (hogares o paradores) o ayudas temporales (subsidios por unos meses para pagar alquileres en hoteles). Por último el tratamiento de esta dimensión en relación a la cobertura es BAJO, ya que según la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2015) unas 200 mil personas habitan en los más de 30 barrios carenciados de la Ciudad; y en estos barrios, más del 70% de los hogares habitan en viviendas deficitarias en sus componentes constructivos, el 20% carece de conexión cloacal y el 56% presentan hacinamiento.

Mirando la dimensión del capital humano, específicamente en aquellas cuestiones vinculadas a la inclusión educativa, es posible decir que en relación a la oferta programática es BÁSICA O INSUFICIENTE, porque si bien existen programas de inclusión educativa como Estudiar es Trabajar, o Ciudadanía Porteña, estos programas no abordan el tema en su complejidad. Se remiten sólo al incentivo económico para esperar resultados en el plano educativo, sin considerar el contexto educativo desfavorable y desigual. Faltan programas que acompañen la trayectoria educativa de los jóvenes y adolescentes brindando contención, seguimiento, apoyo escolar, tutorías o talleres, que favorezcan la continuidad en el sistema educativo. En el plano del análisis del cumplimiento de objetivos, estos programas se muestran más efectivos para garantizar la universalidad de la escolaridad primaria pero no logran sostener estos resultados para el nivel secundario, básicamente por no considerar las

cuestiones mencionadas en el punto anterior. Por lo tanto podemos decir que son MEDIANAMENTE EFICIENTES. Y por último en relación a la cobertura, esta es muy BAJA. Estudiar es Trabajar cuenta con tan sólo 2.500 jóvenes inscriptos. De acuerdo al siguiente cuadro la cobertura de la población objetivo ronda apenas el 6%.

**CUADRO 16: Cobertura de la población objetivo del Programa Estudiar es Trabajar (EET)**

Jóvenes de hogares beneficiarios de Ciudadanía Porteña	N	%
No está estudiando actualmente	20.512	56,1
Está estudiando y es beneficiario de EET	2.513	6,9
Está estudiando y NO es beneficiario de EET	13.515	37,0
<b>Total</b>	<b>36.540</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Beneficiarios Ciudadanía Porteña 2014

Poniendo la mirada en la dimensión del empleo, también es claro que la oferta programática es INSUFICIENTE. Ya que los programas de apoyo financiero a emprendedores (PROMUdeMi) no tienen como objetivo a la población más vulnerable, y los programas que si la tienen como el FIT, sólo brindan capacitación pero no hacen ningún tipo de articulación para la inclusión al mercado laboral de las personas que realizan los cursos, y en la práctica tampoco brindan una ayuda financiera o subsidio para concretar los aprendizajes en el desarrollo de emprendimientos propios. Por estos motivos también son INEFICIENTES para el alcance de los objetivos de inclusión laboral. Y respecto a la cobertura es muy BAJA, ya que se estima que en la Ciudad de Buenos Aires el desempleo entre las personas en edad laboral, en situación de pobreza o indigencia, es cercano al 21%, es

decir unas 50 mil personas<sup>16</sup>, mientras que programas como el FIT o PROMUDEMI llegan a apenas unas 9 mil entre ambos.

Avanzando con el análisis de la dimensión de la protección social, específicamente vinculado a la promoción de la salud, la oferta programática es RELATIVAMENTE COMPLETA, considerando que COBERTURA PORTEÑA DE SALUD, como política pública representó un gran avance y una innovación, que situó a la Ciudad de Buenos Aires en un lugar superior en el plano de la salud, respecto al resto de los municipios. Esta política cuenta con un amplio abanico de servicios que ya han sido mencionados. Sin embargo, en relación al logro de los objetivos es difícil evaluar el impacto porque se trata de una política muy reciente y de la cual no hay evaluaciones realizadas. De las entrevistas realizadas a directivos de otras áreas del Ministerio de Desarrollo Social que articulan con Salud se pudo constatar que ha presentado dificultades serias para la implementación. Dentro de los problemas mencionados se destaca que muchas personas desconocen los servicios que brinda y por lo tanto no los utilizan, y que recientemente se dieron de baja los Centros Médicos Barriales que ayudaban a descentralizar la atención de los CESAC que se encuentran desbordados, sin embargo aún no se ha brindado información oficial al respecto. Por lo tanto, a los fines analíticos se la va a asignar un valor intermedio en relación a al logro de objetivos y a la cobertura.

Entrando ya en la dimensión del capital social ligado estrictamente a la ampliación de las redes sociales para la obtención de alimentos, que es lo que el índice de vulnerabilidad toma como indicador, es claro que se trata de la dimensión sobre la que más fuertemente se trabaja desde el gobierno municipal. La oferta programática es amplia, los programas con mayor presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social se dedican a trabajar sobre esta cuestión. Una gran cantidad de recursos se destinan diariamente a comedores, pero sin duda el

---

<sup>16</sup> FUENTE: Encuesta Anual de Hogares GCBA - 2016

Programa Ciudadanía Porteña es su herramienta principal. La metodología fue pionera al momento de su lanzamiento (2006) en lo que respecta a la innovación en la utilización de tarjetas bancarias, las contraprestaciones de escolaridad y salud, y la complejidad en los procedimientos para establecer el monto asignado para cada familia que contempla la cantidad de miembros del hogar, las edades, y la situación de pobreza o indigencia, entre otras cosas. Respecto al logro de los objetivos es EFICIENTE, tiene un alto impacto en la calidad de la alimentación de los hogares que lo perciben, y por ley se actualizan los montos para que cubra aproximadamente el 75% de la canasta básica alimentaria. En términos de cobertura se puede decir que la misma es ALTA ya que llegaba en 2015 a unos 50 mil hogares, y hemos planteado en el capítulo 4 que según la EAH 2015 habría unos 48.584 hogares altamente vulnerables y 1.743 hogares extremadamente vulnerables. Si bien no se puede decir con exactitud que el programa llega específicamente a esos hogares, si se sabe por evaluaciones realizadas que tiene un buen nivel de focalización. La misma se logra a través de un mecanismo de ingreso selectivo que incluye visitas domiciliarias, la aplicación de una encuesta con índice de vulnerabilidad, y cruces periódicos con bases de datos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS). Cabe destacar que si bien el programa puede recibir muchas críticas en algunos aspectos de la implementación y en el alcance de los objetivos de escolaridad y salud, críticas comunes a todos los programas de transferencia condicionada de ingresos, en este punto analizamos su eficacia únicamente en relación a la dimensión de fortalecer los recursos para la obtención de alimentos por parte de las familias vulnerables, y en este sentido se considera que su impacto es alto.

Por último abordaremos la dimensión de los rasgos sociodemográficos de los hogares vulnerables. Es difícil y riesgoso pensar en la política pública como un factor interviniente en los rasgos sociodemográficos de las familias. Por eso es necesario y útil determinar en qué sentido la política puede intervenir positivamente en estos aspectos. En este sentido, se

considerará como objeto de políticas públicas los fenómenos que se destacaron en el capítulo 4 como factores importantes de transmisión intergeneracional de la pobreza que se ven en mayor porcentaje entre los hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables: el embarazo adolescente y la jefatura femenina del hogar, especialmente en los hogares monoparentales. Recordamos nuevamente que estos dos factores no son un problema en sí mismos, sino que en contexto de pobreza y competencia desigual en el mercado de trabajo terminan incidiendo fuertemente en la reproducción intergeneracional de la pobreza. El Estado puede ocuparse positivamente de estas cuestiones trabajando con los adolescentes y jóvenes en relación a sus proyectos de vida, la prevención del embarazo no deseado, la inclusión laboral y educativa, y también facilitando a las jefas de hogar que desean trabajar fuera de sus casas herramientas para poder hacerlo. En tal sentido, el gobierno de la Ciudad cuenta con una oferta programática interesante. Tanto los Centros de Primera Infancia, como el programa Adolescencia, tienen el potencial como para convertirse en herramientas útiles para tales fines, aunque no existen programas ni acciones específicas que apunten a la prevención de los embarazos no deseados en la adolescencia.

Aun así, si bien la propuesta de ambos programas es muy rica, en la práctica concreta de la implementación surgen críticas en cuestiones importantes. Como mencionábamos anteriormente, en el caso de los Centros de Primera Infancia, no es tan claro si el trabajo con las ONG es una estrategia para promover la articulación entre el Estado y la sociedad civil, o una forma de desligarse de la responsabilidad de contratación de personal e institucionalidad que requeriría incluir estos centros dentro del Ministerio de Educación de dicha jurisdicción. La precariedad laboral de los docentes, y los problemas de infraestructura, sumado a la falta de control en la asignación de vacantes, influyen negativamente en la implementación. A pesar de estas cuestiones, la evaluación del programa por parte de CIPEC y UNICEF (2015) menciona muchos aspectos positivos, entre ellos se destaca que:

- el 97% de los padres valora positivamente la calidad y variedad de los alimentos que se ofrecen a los niños (la calificación “muy bueno” es asignada por el 78%);
- el 96% valora positivamente los controles de salud y vacunación (un 83% los considera “muy buenos”);
- el 95% valora positivamente los controles periódicos de peso y talla (la calificación “muy bueno” asciende en este caso al 78%); y
- el 92% valora positivamente las charlas y actividades de prevención (con un 79% de calificación “muy bueno”).
- También valoran los CPI como una herramienta para poder volver a trabajar sabiendo que sus hijos están “bien cuidados”.

El programa Adolescencia, por su lado, también tiene el potencial para favorecer la inclusión social de los jóvenes que participan. Permite el acercamiento a espacios de integración social culturales y deportivos, y la incorporación de aprendizajes de disciplinas específicas así como de habilidades sociales. Según la evaluación realizada a este programa en 2013 por la Universidad Di Tella, el Programa presenta una propuesta innovadora al poner el foco en los aspectos creativos y en los anhelos de los jóvenes de participar en actividades vinculadas a la recreación, el arte y los deportes. “Parte de un enfoque positivo, desde el deseo y no desde la carencia, lo cual posibilita impulsar una serie de mecanismos que promuevan la inclusión, reinserción y proyección social de un sector de la población particularmente afectado por la exclusión y la desigualdad” (Univ. Di Tella, 2013:7) Se trata de una herramienta transformadora que, si cuenta con un soporte presupuestario adecuado y un desarrollo institucional y técnico suficientes, puede propiciar espacios de escucha, prevención e intervención en situaciones específicas, y garantizar así el efectivo cumplimiento de los objetivos propuestos, ampliando los márgenes de opción de los adolescentes, enriqueciendo su horizonte de futuro. En este sentido, no es menor resaltar que no se ha

desarrollado aun una articulación efectiva del programa con otros de inserción laboral para jóvenes o de terminalidad educativa.

El asunto de la cobertura es un asunto crítico en ambos programas, ya que si bien son muy numerosas las inscripciones, sigue quedando mucha población sin vacantes, tanto para los CPI como para Adolescencia. Respecto a la falta de vacantes de nivel inicial en 2015 la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires publicó un informe que advertía acerca de las limitaciones de la oferta educativa en ese nivel de la educación, que se traducen en la cantidad de niños/as que ante la falta de vacantes son registrados en las llamadas “listas de espera” que osciló entre los 4.314 y los 5.518 durante los ciclos lectivos 2014 y 2015. El mismo organismo en la Resolución 231/15 determina que: “se observa que los problemas de falta de vacantes en la educación de nivel inicial no los resuelve un sistema de inscripción (on-line), ni corresponde derivarlos al ámbito de Desarrollo Social (en referencia a los Centros de Primera Infancia), incumben a la política educativa que esta jurisdicción está en condiciones de afrontar a partir de los importantes recursos presupuestarios y humanos con que cuenta”.

## **El caso paradigmático de la asistencia alimentaria**

Una obviedad, que no siempre es tenida en cuenta, es que las políticas sociales no pueden ser pensadas por fuera, escindidas, de la situación de desarrollo económico que atraviesa la sociedad en la que serán implantadas. Cuando surge la idea que motivó esta tesis en el año 2012, el contexto de la sociedad Argentina era completamente diferente al que aparece al finalizarla. La asignación universal por hijo, sumada a los años de crecimiento económico que atravesó el país desde el año 2003 hasta el 2008, representaron un contexto ideal para reorientar las políticas sociales hacia las cuestiones más coyunturales con incidencia en la transmisión intergeneracional de la pobreza, como la educación, el proyecto de vida, la superación de las adicciones, el mejoramiento del hábitat o la prevención del embarazo adolescente. El piso de ingresos provisto por la AUH disminuyó notablemente la cantidad de situaciones de indigencia, abriendo así posibilidades para que los gobiernos nacionales, provinciales y locales repensaran las acciones necesarias para efectivizar la inclusión social. Esa situación motivo el surgimiento de estos interrogantes ¿alcanza con subir el piso de ingresos para interrumpir los ciclos de reproducción intergeneracional de la pobreza? ¿En qué medida se trabaja sobre otras dimensiones constitutivas de dicho fenómeno? Durante ese período, a pesar de contar con la propuesta nacional de la Asignación Universal, el Gobierno de la Ciudad continuó erogando el grueso de sus recursos presupuestarios hacia el programa Ciudadanía Porteña, que prácticamente era similar a la AUH. Para analizar esta situación partiremos de la premisa trabajada por Claudia Bernazza (2013) que establece que las relaciones del federalismo argentino pueden ser analizadas en dos dimensiones: una jurídica, y una informal o política, que atañe a las formas concretas que asumen estas relaciones. Desde el punto de vista político la situación planteaba grandes interrogantes, sobre todo al gobierno porteño: ¿le conviene a la gestión desligarse de la asistencia alimentaria a esta población

pobre e indigente, y redistribuir esa gran cantidad de recursos hacia otro tipo de políticas? ¿Qué impacto generaría tal determinación en las próximas elecciones sabiendo que Ciudadanía Porteña era la política social de mayor alcance y presupuesto de su gestión? ¿Qué sucedería con el programa si los montos de la AUH superan a los entregados por CP? Al parecer, de dicho análisis se resolvió que no sería positivo políticamente perder la llegada mediante transferencia directa de ingresos a estos hogares.

Si bien en el plano jurídico se establecen grandes posibilidades (por medio de acuerdos o convenios), para que Nación y Municipio operen políticas conjuntas, cuando se entrecruza el plano político esto no es siempre lo que sucede. Los problemas de acción conjunta surgen porque al mismo tiempo que las jurisdicciones son interdependientes, también son soberanas (Rey, 2009). Y como son soberanas, si pertenecen a fuerzas políticas opositoras, jamás querrán ceder su soberanía permitiendo que otros señores conquisten el corazón de sus ciudadanos. Visto de esta forma se manifiesta claramente cómo la estrategia política opera tan fuertemente sobre la gestión que la orienta y determina. Al tratarse de fuerzas políticamente opuestas, ya no importaba “el gasto”, ambas jurisdicciones estaban dispuestas a asumirlo (aunque se trata de millones de pesos), lo que importaba es: ¿Quién se queda con la gente?

A modo ilustrativo de esta situación, se presenta la pantalla de la página web del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2013) que refiere a tal cuestión:



ACCESIBLE



Desarrollo Social  
Ciudadanía Porteña

Buenas noticias  
**Información para beneficiarios**  
Ticket social  
Preinscripción a Estudiar es Trabajar  
Información social

Descripción del Programa  
Compromisos de los hogares  
La Tarjeta de Compra Estudiar es Trabajar  
Consulta de Inscriptos  
Guía de trámites  
Evaluación y monitoreo  
Otros servicios y derechos  
Trabajo infantil y adolescente  
Sitios de Interés

Noticias

## información para beneficiarios

### Ciudadanía Porteña

Información importante para los beneficiarios

El Gobierno Nacional determinó que la Asignación Universal por Hijo es incompatible con los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social, por lo tanto aquellos hogares que actualmente perciben el beneficio de alguno de estos programas deberán renunciar a los mismos si han optado por percibir el beneficio otorgado por el Gobierno Nacional.

Los beneficiarios de Ciudadanía Porteña y Ticket Social podrán solicitar TURNO ingresando a la guía de trámites para ser orientados en relación a la necesidad y conveniencia de optar entre estos programas y las Asignación Universal por Hijo que otorga el Gobierno Nacional. También podrá realizar el trámite de solicitud de baja como beneficiario de alguno de esos dos programas. Todos los trámites se realizan en las sedes habilitadas de los Servicios Sociales Zonales.

**PARA REALIZAR ALGUNO DE LOS TRÁMITES DEBERÁ CONCURRIR EL TITULAR DEL BENEFICIO**

- Ver el trámite

**Programa Ciudadanía Porteña**  
[Salquero 979](#)

Tel: 4867-6997  
4867-6902  
4867-6941  
[Curapaligue 525](#)

[Contacto](#)

Es interesante la retórica utilizada en esta información publicada, que expresa claramente que la determinación fue tomada por el Gobierno Nacional (no habla de ningún acuerdo) y que por causa de esta medida, si desean percibir AUH, “deberán renunciar” a los programas de la Ciudad. Asimismo expresa la disposición a orientar a los perceptores respecto a “la necesidad y conveniencia” de optar por uno u otro.

La expresión “necesidad y conveniencia” es clave para entender la pulseada que desde entonces se dio entre ambas jurisdicciones. El discurso se planteaba de esa forma porque la Ciudad podía decirle a los perceptores que “les convenía” seguir percibiendo CP y no la AUH, porque mientras que CP transfería montos por todos los miembros del hogar, la AUH sólo lo hacía por los menores de 18 años. Así y todo, un sector demandante se traspasó a la AUH, sobre todo familias con muchos menores, o familias que encontraron trabas administrativas para acceder a CP (ya mencionamos anteriormente que el ingreso a dicho programa requiere un proceso complejo que en la mayoría de los casos demora entre tres y

seis meses, y a veces más). La convivencia de ambos programas no fue bajo ningún punto pacífica, y los reclamos comenzaron a multiplicarse, al punto que en Agosto del 2011 la Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires (2011) publicó un estudio que detallaba la situación de la población objetivo de dichos programas en la ciudad, y denunciaba la necesidad de una acción conjunta. Estas son las palabras textuales utilizadas:

*Cabe señalar que los tres programas son excluyentes entre sí, en la medida que el Gobierno de la Ciudad no admite superposición entre CP y Ticket Social, y el Gobierno de la Nación no admite que hogares que estén recibiendo otro programa social (de la jurisdicción que sea) reciban la AUH.*

*La coexistencia de tres programas similares, destinados a población objetivo con elevado nivel de superposición, instala una situación de discriminación adicional entre la población vulnerable de la CABA. No solamente entre hogares con distinta conformación, sino entre hogares con igual conformación y situación de pobreza.*

*Dependiendo la composición del hogar, en algunos casos la AUH resulta monetariamente más atractiva que CP. Adicionalmente, se percibe que los controles de la condicionalidad de asistencia escolar, si bien punitiva en ambos casos, presenta controles menos estrictos en el caso del programa nacional, lo que puede también transformarse en un incentivo para la migración.*

*En cualquier caso, la migración no resulta sencilla. Existen dificultades administrativas. Al momento de lanzarse la AUH, los beneficiarios de CP que optaban por migrar no podían hacerlo, en la medida que la gestión de CP se negaba a emitir un certificado de su baja de este programa. Según la Dirección de CP, que también administra el programa Ticket Social, este inconveniente ya ha sido superado. En cualquier caso, según esta fuente, los pedidos de migración son marginales.*

*Esto puede deberse a la incertidumbre que, representa para los beneficiarios migrar de programa, y la posibilidad de que por inconvenientes administrativos o de gestión, terminen sin ninguno de los dos beneficios.*

*Las dificultades y la irracionalidad que plantea la superposición de programas de la misma y distintas jurisdicciones sobre el mismo territorio, y la vulneración del derecho a la no discriminación que conlleva, debiera promover la revisión de la situación y el avance hacia la integración de este tipo de intervenciones por parte del Estado.*

Cabe destacar que en 2011 todavía Ciudadanía Porteña informaba que los pedidos de migración hacia AUH eran “marginales”, pero no pasó mucho tiempo para que aumentaran los montos de las asignaciones universales, y se hizo en varias oportunidades. Ciudadanía Porteña actualizó los valores también, pero no lo hizo significativamente. Entonces se diluyó el discurso de “la conveniencia”. La brecha comenzó a acrecentarse, sobre todo en los hogares recién inscriptos, los cuales por varios meses solo recibían el ticket social de \$250. Así la

implementación de la AUH modificó completamente la estructura de la población beneficiaria de Ciudadanía Porteña, y podríamos decir que dinamitó las bases de dicho programa, en tanto que el objetivo principal del mismo eran los menores en edad escolar.

A continuación se presenta un cuadro que muestra los cambios en la estructura poblacional de dicho programa, tras la implementación de AUH (2009).

**CUADRO 17: Cantidad de hogares beneficiarios de CP según tamaño del hogar, año 2009 y 2013**

Cantidad de miembros	Cantidad de hogares beneficiarios		Variación	
	2009	2013	N	%
1 Miembro	8.015	10.578	2.563	32,0
2 Miembros	12.480	7.876	-4.604	-36,9
3 Miembros	15.922	10.425	-5.497	-34,5
4 Miembros	14.456	10.652	-3.804	-26,3
5 Miembros	9.498	7.005	-2.493	-26,2
6 Miembros	5.671	3.766	-1.905	-33,6
7 Miembros o más	6.399	3.714	-2.685	-42,0
<b>Total</b>	<b>72.441</b>	<b>54.016</b>	<b>-18.425</b>	<b>-25,4</b>

Fuente: Elaboración propia en base a padrón de beneficiarios CP de Mayo 2009 y Octubre 2013.

Los datos son contundentes, el padrón de hogares beneficiarios se redujo en un 25%, aumentaron en un 32% los hogares unipersonales y el resto disminuyeron rotundamente, sobre todo los hogares más numerosos, de siete miembros o más, que se redujeron en un 42%. Históricamente Ciudadanía Porteña se reivindicaba precisamente por la gran cantidad de fondos transferidos y porque los montos que percibían los hogares numerosos eran muy superiores a los de cualquier otro plan social. Sin embargo, con la implementación de la AUH, y el establecimiento de la misma no como un plan social más sino como un derecho, CP comenzó a ser fuertemente cuestionado en esto que otrora era su fortaleza. En el año 2013 se presentaron gran cantidad de pedidos en la asesoría tutelar porteña referentes a los montos otorgados, y un grupo de beneficiarios presentaron un reclamo judicial, con el aval de la AGT

y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). En consecuencia, la justicia ordenó al gobierno porteño que actualice los montos de la ayuda social.

Sin embargo el contexto ha cambiado nuevamente, y desde el año 2015 nación y municipio están bajo la misma gestión partidaria. Si bien excede los objetivos de este trabajo analizar los cambios posteriores al 2015, parece pertinente mencionar que desde entonces se puso en marcha un operativo de “revisión” del programa Ciudadanía Porteña, mediante el cual se está volviendo a evaluar la situación social de los hogares beneficiarios (por primera vez desde su creación) y que a apenas unos meses de su implementación, ya se concretaron más de seis mil bajas en este programa social.

Así vemos cómo en la arena política la dimensión de la vulnerabilidad que atañe a las cuestiones de alimentación es una de las más atendidas, no sólo por tratarse de una cuestión elemental para la subsistencia, sino porque es utilizada como una herramienta de control político.

## CAPITULO 7 - Conclusiones y desafíos pendientes

A lo largo de estos capítulos, partiendo del concepto de vulnerabilidad social, como una situación compuesta no solo por las características de las personas y los hogares, sino también de las oportunidades que brinda el Estado y la sociedad se buscó exponer las características que asume este fenómeno específicamente en la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de la aplicación del índice de vulnerabilidad en la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires mediante análisis bivariado se pudo determinar que los principales rasgos observados en los hogares altamente vulnerables y extremadamente vulnerables de la Ciudad son los siguientes:

- Son hogares que se ubican predominantemente en las comunas del sur de la ciudad (mapa 1).
- La mayoría reside en villas de emergencia o en inquilinatos, hoteles familiares, pensiones o inmuebles usurpados/ tomados (cuadro 3).
- Un rasgo característico de estos hogares es que sus jefaturas de hogar sean predominantemente femeninas (cuadro 4), y que sean jóvenes o relativamente jóvenes, de entre 17 y 45 años (cuadro 5).
- Se trata asimismo de hogares en los cuales se da con mayor frecuencia el embarazo en el período de la adolescencia (cuadro 6).
- Prácticamente la mitad de los jefes/as de hogar provienen del extranjero, específicamente de países limítrofes o de Perú (cuadro 7).

Tras ese primer análisis de composición se procedió a realizar una lectura inversa de los cuadros, colocando a cada uno de estos factores en el nivel de variables independientes, y se pudo apreciar que todos ellos ejercían influencia en el nivel de vulnerabilidad de las familias.

Este tipo de lectura tiene sus limitaciones puesto que no permite visualizar el peso neto de cada uno de estas variables pudiendo estar asociadas, por lo cual se procedió a realizar una regresión logística multivariada (cuadro 8).

De acuerdo a los ejercicios de regresión logística realizados tener viviendas inconvenientes (en villas o asentamientos, pensiones, hoteles o inquilinato o inmuebles tomados) y que el/la jefe de hogar haya nacido en un país limítrofe, parecen ser estadísticamente factores que acrecienten en gran manera las posibilidades de que estos hogares sean más vulnerables que el resto. También incide, aunque en menor medida la jefatura femenina y que los jefe/as sean jóvenes, más aun en los hogares en los que se presenta la maternidad en la adolescencia.

Una vez examinados los rasgos de la vulnerabilidad social en la Ciudad de Buenos Aires y los múltiples factores sociodemográficos que inciden en ella, se avanzó con el análisis de las políticas sociales que operaban en el territorio. Se hizo una descripción general de los principales programas vigentes en el periodo mencionado, y se evidenció a través del análisis de la encuesta sociodemográfica del Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales, que en términos generales las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad tienen un buen nivel de focalización (cuadro 14). Es decir que llegan efectivamente a hogares en situaciones de alta y extrema vulnerabilidad. Este primer análisis general, se profundizó con un segundo análisis organizado de acuerdo a las dimensiones constitutivas de la vulnerabilidad social, definidas previamente, a saber: Hábitat, Capital Humano (educación), Empleo, Protección Social (salud), Capital Social (incluye las redes para la obtención de alimentos) y Rasgos Sociodemográficos (organización familiar, menores en el hogar, embarazo adolescente, etc).

Como resultado de este segundo análisis se dio cuenta de que existen programas operando sobre todas las dimensiones constitutivas de la vulnerabilidad. Sin embargo, a través del

gráfico 11 se ilustró el predominio del abordaje de la dimensión básica de alimentación, por sobre el resto. No se puede realizar una lectura superficial del mismo diciendo que esa dimensión está totalmente cubierta, sino que comparativamente con el resto de las dimensiones es la que cuenta con mayor oferta programática y presupuesto, y por eso también tiene un alto nivel de cobertura respecto a la población objetivo y al cumplimiento de objetivos alimentarios. Se destacó que en segundo lugar aparecen los programas que operan sobre algunas dimensiones más cualitativas de la inclusión social en relación a la conformación familiar y los proyectos de vida, como los Centros de Primera Infancia (CPI) y el programa Adolescencia. Estos programas, si bien son efectivos en el cumplimiento de los objetivos, no abarcan la complejidad de la problemática y deberían ser complementados con otros, además de que presentan dificultades para la cobertura, y en el caso particular de los CPI no logran una articulación efectiva con el área de Educación del GCBA.

El abordaje de la dimensión de la Salud es menor, porque a pesar de contar en el plano de las propuestas con una oferta programática interesante a través del plan Cobertura Porteña de Salud, el mismo no se ha concretado efectivamente. La implementación de esas políticas públicas no llegó a completarse, y como mencionábamos se ha incluso retrocedido.

Luego aparece la dimensión de la inclusión educativa en la cual la oferta programática es básica. La misma se muestra relativamente efectiva para garantizar la educación de nivel primario a través del incentivo económico del programa de transferencia condicionada de ingresos Ciudadanía Porteña, pero presenta serias dificultades en el nivel secundario, y las herramientas programáticas (programa Estudiar es Trabajar) no son adecuadas para la concreción de esos objetivos y cuentan con un nivel muy bajo de cobertura (cuadro 16).

Por último aparecen las dimensiones del Hábitat y la Inclusión laboral. Ambas son escasamente abordadas por la política pública, no sólo por la falta de oferta programática

adecuada para la complejidad de estas dimensiones, sino por la ineficacia de los programas existentes para resolver o contribuir al mejoramiento de la situación deficitaria actual en materia de vivienda y empleo de los sectores más vulnerables de la Ciudad.

La Ciudad de Buenos Aires es uno de los distritos del país que cuenta con más recursos económicos y mayor estructura institucional de gobierno. Asimismo lleva más de diez años con una misma fuerza política en el poder lo cual le permitió contar con tiempo para profundizar el desarrollo de modelos de acción en materia de políticas sociales que apunten a un trabajo integral en términos de inclusión. Pese a estas cuestiones, en los capítulos precedentes se evidenció el predominio de las políticas alimentarias, y que si bien se cuenta con algunos programas potencialmente más inclusivos, estos no han alcanzado el nivel de cobertura adecuado para generar cambios estructurales. Hay grandes agujeros en cuestiones fundamentales como las de hábitat e inclusión laboral. Se ha demostrado el peso de estas cuestiones en el núcleo poblacional más vulnerable de la Ciudad, que no sólo padece altos niveles de hacinamiento, sino que mayoritariamente reside en viviendas precarias de inquilinatos, habitaciones de hoteles, villas y asentamientos. También se dejó en evidencia las serias problemáticas de empleo en los hogares más vulnerables, que en particular se agravan por tres cuestiones que no están siendo en absoluto tenidas en cuenta por la política pública y que se demostró que caracterizan a esta población en la Ciudad:

- Las dificultades para conseguir empleo formal y bien remunerado para los residentes de otras nacionalidades, incluso a pesar de contar muchas veces con mayores credenciales educativas que los nativos (cuadro 12). Recordamos que el 50% de los jefes de hogares calificados como altamente vulnerables y extremadamente vulnerables no son argentinos.
- Las dificultades de las mujeres jefas de hogares en situación de pobreza para insertarse en el mercado de trabajo, las cuales deben asumir generalmente responsabilidades

domésticas y cuentan con en su mayoría con un bajo nivel educativo. Esto genera que accedan sólo a empleos part-time por los que reciben bajas remuneraciones. Más aun teniendo en cuenta que, como planteábamos en el capítulo 4, la jefatura femenina asciende entre los hogares altamente vulnerables o extremadamente vulnerables al 56%.

- La alta prevalencia del embarazo adolescente (20%) en esta población más vulnerable (cuadro 6), la cual trae aparejado que gran parte de estos hogares cuenten con jefes/as de hogar muy jóvenes y con bajo nivel educativo.

A lo largo de estos capítulos se ha intentado visibilizar aquellos aspectos de la vulnerabilidad que no están siendo contemplados en el diseño e implementación de las políticas sociales en el territorio de la Ciudad, o lo han sido de modo insuficiente. El desafío es a mejorar la implementación de algunos programas que tienen alto potencial inclusivo, como el programa Adolescencia y los Centros de Primera Infancia. Replanteándose en este último caso la necesidad de otorgarle mayor institucionalidad y permitiendo la articulación del mismo con el Ministerio de Educación. Así como, avanzar en la creación de nuevos programas o proyectos integrales de programas que operen sobre las cuestiones mencionadas que no están siendo abordadas actualmente.

Respecto a la dimensión de la alimentación, es importante destacar que al plantear que el Estado otorgó mayor peso al tratamiento de esta dimensión en detrimento de otras, no se está sugiriendo que esta dimensión debiera ser menos considerada. Por el contrario se plantea que es el piso necesario para avanzar sobre las otras cuestiones más estructurales. Y específicamente en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, se destacó que a pesar de que la Asignación Universal podía cubrir gran parte del presupuesto que la Ciudad destinaba a alimentos a través del programa Ciudadanía Porteña, en su momento se consideró que políticamente no era conveniente perder el poder de ser quien provee ese servicio a tanta

población, porque ambos programas dependían de fuerzas partidarias opuestas. Tras las elecciones del año 2015 el panorama político cambió: gobierno nacional y municipal se encuentran bajo una misma gestión partidaria. Entonces se podría pensar en una articulación efectiva que permita que el gobierno nacional avance en la cobertura de la dimensión de la alimentación con la AUH y que los recursos de la Ciudad puedan redireccionarse hacia nuevos programas de inclusión social.

Sin embargo, no puede pasarse por alto las circunstancias a nivel macroeconómico, los cambios en el modelo de desarrollo, el nivel de crecimiento de la desigualdad, la inflación y el desempleo. Difícilmente se puede plantear el Estado políticas que trabajen sobre el proyecto de vida de una jefa de hogar si sus hijos están pasando hambre, o fomentar a la educación como herramienta de inclusión, si no hay posibilidades de conseguir un empleo gracias a ella. Si estas variables estructurales no acompañan el proceso de cambio metodológico en las políticas sociales, no hay política de inclusión posible. En períodos de estancamiento económico, en los cuales crece el desempleo abruptamente, el Estado termina focalizándose en políticas sociales de urgencia, limitándose a paliar el hambre y la indigencia con programas asistenciales para evitar el incremento de la conflictividad social. El gestor estatal deberá comprender entonces que la primera y gran política social, es la política económica. Cada medida económica es en cierta forma una política social, por eso la economía es una rama de las ciencias sociales. Danani (1996, 2004) hizo explícita esta relación distinguiendo analíticamente que las políticas sociales son aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan, producen y moldean directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso, y que las políticas tradicionalmente conocidas como económicas obran en el circuito de la distribución primaria del ingreso, derivada directamente del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores.

Ambas se entre cruzan constantemente, por ello el modelo de desarrollo económico por el que se opte tendrá necesariamente repercusiones en la orientación de la política social.

La excepción de Argentina en el contexto latinoamericano dada por el amplio volumen de las clases medias, así como por una clase trabajadora consolidada, se forjó durante los modelos de desarrollo agroexportador y de industrialización por sustitución de importaciones. Ambos modelos desarrollo generaron, con fluctuaciones en distintos momentos históricos pero con una tendencia ascendente, la extensión de la relación salarial y a través de ella mecanismos de integración social. El retorno a políticas macroeconómicas y de empleo orientadas al mercado interno en el período 2003-2015 inició un proceso de recomposición social que implicó mejoras en las condiciones de vida de sectores importantes de las clases populares, aunque logró revertir parcialmente los profundos niveles de desigualdad social y precariedad laboral tras décadas de políticas neoliberales. En el último cuarto del siglo, las políticas de apertura económica, desregulaciones y privatizaciones contrajeron el mercado de trabajo formal y con ello se erosionó el acceso a derechos sociales ligados al empleo. En los períodos históricos de Argentina en los cuales el Estado desarrolló políticas más activas de democratización del bienestar amplió canales de movilidad social ascendente, acercando oportunidades ocupacionales y educativas a las familias de clase popular, removiendo obstáculos para el desarrollo de capacidades y habilidades personales (Dalle, 2016). Durante estos periodos en el campo de las políticas sociales se promocionó la universalidad y exigibilidad en términos de derechos (Lo vuolo, 1999).

Por eso hay preguntas que no pueden dejar de hacerse al Estado independientemente de la gestión partidaria que detente el poder, una de ellas es ¿cómo sostener y aumentar el empleo? La otra es ¿cómo garantizar que los salarios y las asignaciones alcancen para sostener condiciones de vida digna? Si la política macroeconómica no considera estas

cuestiones, seguramente proliferen nuevamente los comedores comunitarios, los bolsones de alimento, y demás políticas sociales focalizadas y asistencialistas.

Por último, retomamos que como resultado de los estudios realizados en Latino América sobre vulnerabilidad sociodemográfica, la CELADE propuso enfrentar la vulnerabilidad desde tres frentes: la prevención, evitando la materialización del riesgo; el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante la concreción de las adversidades; y el mejoramiento de las habilidades de adaptación activa a las consecuencias producidas por la materialización del riesgo (CEPAL, 2002b:147). Considerando estos aspectos, y pensando en la propuesta de nuevas líneas de análisis e investigación, hay que mencionar que en el plano de las políticas públicas han surgido nuevos discursos que hacen énfasis en el concepto del “desarrollo de habilidades” como pilar para la ampliación del capital humano. Se mencionaran los aspectos en los que estas propuestas se presentan enriquecedoras, pero al hacerlo se pretende también advertir y recordar que sin un contexto de economías inclusivas estos horizontes de trabajo para la política social son utópicos.

Como ejemplo exponente de esta nueva línea de abordaje político social se analiza el material titulado: *“Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral”*, elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y publicado a fines del año 2016. Dentro de sus principales conclusiones, supuestos teóricos y propuestas se destacan los siguientes puntos:

- Que los principales desafíos en el desarrollo económico de América Latina están vinculados a falencias de capital humano, es decir, a debilidades en la formación de habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas de la población.
- Que el desarrollo de estas habilidades trae aparejado mayores posibilidades de conseguir empleos de calidad, mejores condiciones de salud física y mental, y en lo

social más probabilidades de coordinar decisiones colectivas, y sentar base para la igualdad de oportunidades y para una distribución de los ingresos más equitativa.

- Que es limitado medir el capital humano en términos únicamente de años de educación, porque muchas de las habilidades para el trabajo y la vida no se adquieren en las instituciones educativas. Por lo tanto se plantea que son cuatro las instituciones fundamentales para el desarrollo de estas habilidades: La familia, el entorno físico y social (como el barrio) y el mundo laboral.
- También resalta que hay dos etapas vitales que serían cruciales para la formación de los pilares del desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de las personas. Estas son: la primera infancia y la juventud.
- Como conclusión se resalta la necesidad de implementar políticas que promuevan el bienestar de los niños, sobre todo en sus primeros años de vida, garantizando la estimulación y alimentación necesarias para el desarrollo cognitivo. Así como de políticas dirigidas al desarrollo de habilidades en los adolescentes y jóvenes que favorezcan la inclusión laboral y educativa, trabajando integralmente sobre los ámbitos educativos, familiares, sociales y laborales.

Esta línea de análisis se nutre de conceptos y elaboraciones del campo de la psicología y las neurociencias. Estos enfoques enriquecen el análisis de las políticas públicas, y brindan una comprensión bastante integral del fenómeno de la vulnerabilidad. Considerarlas es oportuno, siempre y cuando se tenga en cuenta el contexto de oportunidades en términos macroeconómicos.

Mediante esta tesis se buscó plasmar la idea de la existencia de dos niveles de desarrollo en el campo de las políticas para enfrentar la vulnerabilidad social: Un primer nivel que es macroeconómico (reivindicando a la economía como una esfera de lo social) y que sería el encargado de garantizar un piso de bienestar socioeconómico, dentro del cual no estén en

riesgo las necesidades básicas alimentarias de la población más vulnerable. Y un segundo nivel, que no puede desarrollarse eficazmente sin la existencia del primero, que se nutre de acciones concretas de promoción de la inclusión social en los aspectos más cualitativos mencionados anteriormente. Sólo el avance en este segundo nivel haría posible brindar soluciones efectivas al problema de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Retomando el concepto de vulnerabilidad social bajo el enfoque AVEO (activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades) se considera de vital importancia el rol del Estado en la constitución de estas “Estructuras de oportunidades” trabajando sobre los procesos sociales de formación y distribución de activos (capital financiero, capital físico, capital humano (trabajo, salud y educación) y capital social (redes sociales).

A raíz de las conclusiones arribadas surgen nuevos interrogantes que animan a profundizar en las particularidades de la población vulnerable de la Ciudad y en la creación de nuevas herramientas: ¿Cómo se pueden generar mecanismos de inclusión para los jefas/as de hogar migrantes que permitan la incorporación progresiva al mercado de trabajo formal? ¿Qué políticas se podrían implementar para garantizar la equidad de ingresos según género en los hogares? ¿Cómo complementar efectivamente a los programas de transferencia condicionada de ingresos de modo tal que el incumplimiento de las condicionalidades no implique sólo un castigo económico sino que se brinde un seguimiento y apoyo cualitativo a las familias que participan? Responder a estas preguntas también implica adentrarse al mundo de las vivencias de las personas y familias en esta condición, conocer de qué forma las políticas vigentes los interpelan, y en qué aspectos también sienten los límites en la estructura de oportunidades, para lo cual sería necesario complementar con un estudio cualitativo.

Queda mucho camino por recorrer para lograr a una articulación efectiva entre la investigación social y las políticas sociales. Sin embargo, es un recorrido que vale la pena realizar en tanto que permite no sólo evaluar lo que está hecho sino evidenciar lo que falta

para dirigir los esfuerzos hacia el lugar correcto. Cada territorio tiene sus particularidades, por eso es imprescindible la realización de diagnósticos sociales locales que impacten realmente en la agenda política para generar recursos, herramientas, y programas. Sin embargo, muy pocas jurisdicciones cuentan con áreas de investigación social. Arroyo (1998) advertía ya en los años noventa sobre la necesidad de que los municipios incorporen equipos técnicos que se ocupen de evaluar y monitorear los programas operantes, así como de investigar las características locales para adecuar la oferta programática a las necesidades de la población. La Ciudad de Buenos Aires es un distrito que cuenta con recursos como para hacerlo por lo cual esto es, en materia de políticas sociales, un desafío pendiente.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (2010). La medición de Derechos en las Políticas Sociales. Compilado. Buenos Aires, Editores del Puerto,
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2007). Estudio introductorio en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) “Problemas públicos y Agenda de gobierno, (tercera antología) Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2da.reimpresión.
- ARROYO, Daniel (1998). Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina, en Políticas públicas y desarrollo local. Instituto de Desarrollo Regional.
- ARROYO, Daniel, (2009). Políticas sociales. Ideas para un debate necesario. La crujía ediciones. Buenos Aires.
- ALDAZ-CARROLL, E. y MORÁN, R. (2001) Escaping the poverty trap in Latin America : the role of family factors. Cuadernos de Economía [on line]. N° 114 (Vol. 38): 115-190. En [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl).
- ARCIDIACONO, P; ESPEJO, N. y RODRIGUEZ GARAVITO (coordinadores) (2010), Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina. Siglo del Hombre editores, Bogotá
- ARCIDIACONO, P y GAMALLO, G. (2013), Política social, bienestar y justiciabilidad de los derechos sociales. Los derechos sociales en la Gran buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción. En BERCOVICH, Luciana y MAURINO, Gustavo, Eudeba, Buenos Aires.
- BARANGER, D. (2009) Introducción al uso de técnicas cuantitativas de investigación social. Posadas, disponible en: [http://metodologiaii.homestead.com/Unidad6.Baranger\\_Cap\\_4.pdf](http://metodologiaii.homestead.com/Unidad6.Baranger_Cap_4.pdf)
- BECCARIA, L (1978) Una contribución al análisis de la movilidad social en la Argentina. En Desarrollo Económico Vol. 17. pp. 593-618. IDES. Buenos Aires.
- BECCARIA, L. Y MINUTIN, A. (1985), Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza. Documento de trabajo N°6 INDEC, Buenos Aires.
- BENZA, G. (2010, octubre). Transformaciones en los niveles de movilidad ocupacional intergeneracional asociados a las clases medias de Buenos Aires. En XXIX Congreso de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Canadá
- BERNAZZA, C; DE PASCUAL, M. (2013). El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las relaciones Nación – Provincias - Municipios. Disponible en: [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar)
- BOLTVINIK, J. (1990): Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición, proyecto regional para la superación de la pobreza (PNUD), Caracas.

- BOLTVINIK, J. (1992): Índices de pobreza para los métodos NBI y MIP, en PNUD, América Latina: El reto de la pobreza, proyecto regional para la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia.
- BOLVITNIK, J. (1992) El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. En comercio exterior, vol. 42, número 4, pp.354-365.
- BONALDI, P. (2006) Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios. CLASPO-Argentina, Buenos Aires.
- BOURDIEU, P. (2006<sup>a</sup> [1979]). La distinción: criterios y bases sociales del gusto. Madrid: Santillana.
- BOURDIEU, P. (2007). El espacio de los puntos de vista. En: P. Bourdieu, P. (Dir.) La miseria del mundo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BOURDIEU, P. Y PASSERON, J. C. (2003). Los herederos: los estudiantes y la cultura. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- BOURDIEU, P. (2000) Poder, derecho y clases sociales. Ediciones Desclée de Brouwer, S.A 2º edición: julio 2001 Bilbao
- BRODERSOHN, V. (1999), “Focalización de programas de superación de la pobreza”, en Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina, Instituto Interamericano del niño (IIN) y UNICEF.
- BUSSO, G. (2002) Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: Un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Santiago, CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 29.
- BUSSO, G. (2005) Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población; Tandil, VIII Jornadas Argentinas de Estudios de población, Asociación de estudios de la población argentina.
- CAF. (2016) Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral, Ediciones CAF, Bogotá. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/936>
- CALEGARI, F; CRISC, Y; GÓMEZ BODO, M; Las políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un análisis de contenido para el periodo 1997-2008, IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social. "Aportes para la reconstrucción de lo público". Libro de la Carrera Trabajo Social, UBA. Buenos Aires, ISBN 978-950-29-1377-3
- CARBALLUDE, A. (2004) Civilización y Barbarie. Representación social dentro del proceso migratorio argentino. En Puertas adentro: la inmigración discriminada, ayer y hoy (2004) disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100715011542/dt36.pdf>
- CASANOVA L. 2008. Trampas de Pobreza en Argentina: Evidencia Empírica a Partir de un Pseudo Panel. DT 64. CEDLAS

- CEPAL. (2000 a.). Panorama social de América Latina. Lc/g.2068-p, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2000 b.). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Lc/g.2071 (ses.28/3), Santiago de Chile.
- CEPAL (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe por Simone Cecchini y Aldo Madariaga.
- CHANT, S. (2002) Researching gender, families and households in Latin America: from the 20th into the 21st century [online]. London: London School of Economics Research Online.
- CLACHEO, R (2001) La problemática alimentaria en la ciudad de buenos aires: las acciones estatales y la mirada de los actores, Revista KULA. Antropólogos del Atlántico Sur, pp. 20 – 37, disponible en [http://www.revistakula.com.ar/wp-content/uploads/2014/02/KULA\\_7-2-CLACHEO.pdf](http://www.revistakula.com.ar/wp-content/uploads/2014/02/KULA_7-2-CLACHEO.pdf)
- CLIMENT, G. (2002) El derecho a la educación y los proyectos de vida. Perspectiva de las madres de las adolescentes embarazadas de una zona del Gran Buenos Aires. Revista de estudios de género. La ventana, Núm. 15, Julio 2002, pp. 313-355, Universidad de Guadalajara, México.
- CLIMENT, G; ARIAS, D Y SPURIO, C (2000) Maternidad adolescente: un camino hacia la marginación. Cuadernos médico sociales Nro. 77, Rosario, p. 81-101.
- CLIMENT, G; ARIAS, D; SPURIO, C Y MUZILLO, M (1998) Maternidad adolescente: estrategias conyugales, reproductivas y de crianza de los hijos. En avances en la investigación social en salud reproductiva y sexualidad, Buenos Aires, AEPA/CEDES/CENEP. 15-33. Buenos aires.
- COHEN, N. (2004) El inmigrante externo y el ámbito laboral. En “Puertas adentro: la inmigración discriminada, ayer y hoy”, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100715011542/dt36.pdf>
- COHEN, N. (2004) Las migraciones tradicionales y las migraciones recientes: percepciones diferenciales. . En “Puertas adentro: la inmigración discriminada, ayer y hoy” , disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100715011542/dt36.pdf>
- DALLE, P. (2007). Herencia y movilidad ocupacional (de clase) intergeneracional de personas de origen clase trabajadora del AMBA (2004). Laboratorio: Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, 8 (21), 12-18.
- DALLE, P. (2010) Movilidad social desde las clases populares: un estudio sociológico en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1960-2013 | Pablo Dalle. - 1a ed . - Ciudad

Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, 2016. Libro digital, PDF - (IIGG-CLACSO)

- DALLE, P. (2010a). Cambios en el régimen de movilidad social intergeneracional en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Población*, 4 (7), 149-172.
- DALLE, P. (2010b). Estratificación Social y movilidad en Argentina (1870- 2010): huellas de su conformación socio-histórica y significados de los cambios recientes. *Revista de Trabajo*, 6 (8), 59-82.
- DALLE, P. (2011a). Movilidad social intergeneracional de la clase trabajadora en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1960-2005) (Tesis de Maestría no publicada), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- DALLE, P. (2011b). Movilidad social intergeneracional desde y al interior de la clase trabajadora en una época de transformación estructural (AMBA: 1960- 2005). *Laboratorio: Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 12 (24), 111-143.
- DALLE, P. (2012). Cambios recientes en la estratificación social de Argentina (2003-2011): inflexiones y procesos emergentes. *Argumentos: Revista de Crítica Social*, (14), 77-114. Recuperado 4 de abril de 2016 de
- DALLE, P. (2014). Aproximación al origen étnico y movilidad social intergeneracional en Argentina. *Sapiens Research*, 4 (1), 32-39.
- DALLE, P, CARRASCOSA, J, LAZARTE, L; (2016). Análisis de clase de la pobreza en la Argentina. Un enfoque centrado en la transmisión intergeneracional de oportunidades desiguales. *Revista sociedad N°37* disponible en: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2017/08/SOCIEDAD-37-PARA-WEB.pdf>
- DANANI, C. (2008b), "Pobreza, trabajo y desigualdad, el viejo problema de América Latina", págs. 25-36, en Lastra, M. E. y Bertolotto, M. I. (comp.), *Políticas Públicas y Pobreza en el escenario post 2002*, Carrera de Trabajo Social-FCS-UBA/CEFOMAR Editora/SECYT, Buenos Aires.
- DANANI, Claudia (Compiladora) (2004). *Política Social y Economía Social*. Buenos Aires. Editorial Altamira/UNGS/ OSDE.
- DANANI, Claudia (1996). "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto" En: HINTZE, Susana (organizadora). *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires. CEA-CBC. Universidad de Buenos Aires.

- DUNOWICZ, R., BOSELLI, T., GERSCOVICH, A., VILLAVEIRÁN, F., JONES, P., & ZOTELO, S. (2000). 90 años de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Ediciones de Arte Gaglianone
- ESPINOZA VERGARA, M. (1986): Evaluación de Proyectos Sociales. Editorial Humanitas. Buenos Aires. También puede verse este apartado en Ander-Egg, E. y Aguilar, M.J. (1992): Evaluación de servicios y programas sociales. Siglo XXI de España. S.A. Madrid.
- FERES, J.C.& MANCERO, X. (2001a), Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie estudios estadísticos y prospectivos, CEPAL, Chile.
- FERES, J.C. & MANCERO X. (2001b), El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en américa latina. CEPAL, Chile.
- FERNÁNDEZ, T. BORRÁS, V. EZQUERRA, P. (2016) Pobreza de ingresos y pobreza multidimensional: Una comparación de sus determinantes para Uruguay en 2015. En Revista sociedad N°37 disponible en: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2017/08/SOCIEDAD-37-PARA-WEB.pdf>
- FILGUEIRA, C. (2001), La actualidad de viejas temáticas: Sobre los estudios de clases, estratificación y movilidad social en América latina. Santiago, CEPAL, 60 pp.
- GARCIA DELGADO, D. comp. (2011) El modelo de desarrollo con inclusión social. Ediciones Ciccus. Buenos Aires.
- GELDSTEIN, R. (1997) Mujeres jefas de hogar: familia, pobreza y género. UNICEF disponible en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_PEMujeresjefashogar.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEMujeresjefashogar.pdf)
- GELDSTEIN, Rosa (1994) Familias con liderazgo femenino en sectores populares de Buenos Aires. En Catalina Wainerman (ed.) Vivir en familia. Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- GERMANI, G. (1963): La movilidad social en Argentina, en Lipset, S. y R. Bendix Movilidad social en la sociedad industrial, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- GERMANI, G. (1980). El concepto de marginalidad. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- GOLOVANEVSKY, L. (2007) Vulnerabilidad social: una propuesta para su medición en Argentina, Revista de economía y estadística, Cuarta Época, vol.45, N°.2(2007), pp.53-94.

- GOLOVANEVSKY, L. (2008) Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza. Un abordaje cuantitativo para argentina en el siglo XXI, UBA – ECONOMICAS, Buenos Aires.
- GONZALES, L. (2009) Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social, en Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social, CONICET, Córdoba, argentina.
- HALPERIN WEIBURD, L, y otros, (2008): Políticas sociales en la argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo. Cuadernos del CEPED N°10, UBA, Buenos Aires.
- JIMÉNEZ BENITEZ, William Guillermo, (2007) El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 12, enero-junio, 2007, pp. 31-46 Universidad Sergio Arboleda Bogotá, Colombia
- JOHNSON, P. y REED, H. (1996) Intergenerational mobility among the rich and the poor: results from the National Child Development Survey. En Oxford Review of Economic Policy Vol. 12 (1): 127-42.
- JORRAT, J. R. (2000). Estratificación social y movilidad: un estudio sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
- JORRAT, J. R. (2014). De tal padre, ¿tal hijo?: estudios sobre movilidad social y educacional en Argentina (Documentos de Trabajo; 70). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible en <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt70.pdf>
- KAZTMAN, R. (1999a): Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Santiago, Organización internacional del trabajo, documento de trabajo N° 107.
- KAZTMAN, R. (1999b): Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Montevideo, CEPAL.
- KAZTMAN, R. (2000), Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social, en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEC, 5° taller regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación), Aguas calientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p. 275-301, lc/r.2026.
- KESSLER, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- KIERNAN, K.E. (1995) Transition to Parenthood: Young Mothers, Young Fathers—Associated Factors and Later Life Experiences.
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A; PAUTASSI, L; RODRÍGUEZ, C (1999) La pobreza de la política contra la pobreza, Miño y Davila, Buenos Aires.

- LOPEZ, N. Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad. IPE/UNESCO/PNUD, en [http://www.oei.org.ar/noticias/03062004\\_04.pdf](http://www.oei.org.ar/noticias/03062004_04.pdf).
- MACHIN, S. (1999) Childhood disadvantage and intergenerational transmissions of economic status. En *Persistent poverty and lifetime inequality: the evidence*. Center for Analysis of Social Exclusion, Report 5, London School of Economics, 115-119, London.
- MARSHALL, T. H. Política social. San Pablo, Zahar, 1967.
- MIGUEZ, D. (2010) Los pibes chorros. Estigma y marginación, Bs. As, Capital Intelectual.
- MORENO CROSSLEY, J. C. (2008): El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas. Miami, center for latinamerican studies, university of miami, working paper series #9.
- MOSER, CAROLINE (1998): Reassessing urban poverty reduction strategies: the asset vulnerability framework. En *world development*. Washington, the world bank, vol. 26, n° 1, pp. 1-19.
- OIT (1976), *Employment, growth and basic needs: a one world probleme*, Ilo, Ginebra
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual"; edic. Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto de Modernización del Estado) 2da.edic 2008.
- PASTORINI, A. (1997) ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista". En: Borgianni, E. y Montaña, C. (org): *La política social hoy*. San Pablo, Cortez Editora. Pág. 207-231
- RASPALL, T; ZAPATA, M; DI VIRGILIO, M; RODRÍGUEZ, M; ARQUEROS MEJICA, S; RODRÍGUEZ, M; VITALE, P; VON LÜCKEN, M (2016) *LA política habitacional porteña en la posconvertibilidad : Un análisis de las intervenciones ejecutadas en el hábitat popular y sus efectos en la valorización/desvalorización del suelo urbano*. - Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2016 - (Documentos de trabajo; no. 79)
- REY, M. (2009) *Relaciones Intergubernamentales en Argentina: ¿Hacia mecanismos de coordinación de políticas?*. 21st World Congress of Political Science - July 12 to 16, 2009. Santiago de Chile. Disponible en: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_2125.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2125.pdf)
- RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M. M., ARQUEROS MEJICA, M. S., RODRÍGUEZ, M. F., & ZAPATA, M. C. (2015). *Contradiendo la constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en*

el período 2003-2013 (Documento de trabajo N°72). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20151015071753/dt72.pdf>

- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2000) Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales. Santiago, CEPAL, Serie población y desarrollo N° 5.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001a) Vulnerabilidad demográfica en américa latina: ¿qué hay de nuevo?; Santiago, CEPAL, Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en américa latina y el caribe”.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001b) Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes”. Santiago, CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 17.
- ROYO, L. (2011) Las políticas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires desde un enfoque de derechos humanos. Reseña de Mesa n°2 de IV SEMINARIO INTERNACIONAL POLÍTICAS DE LA MEMORIA en [http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa\\_2/royo\\_mesa\\_2.pdf](http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_2/royo_mesa_2.pdf)
- SALVIA, A. Y PLÁ, J. (agosto, 2009). Movilidad ocupacional de padres a hijos: bibliografía 378 una aproximación al estudio de las trayectorias de movilidad en contextos de recuperación económica. En XXVII Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología. Latinoamérica interrogada. Facultad de Ciencias Sociales-uba, Buenos Aires, Argentina.
- SAUTU, R. (1997). Reestructuración y empleo en Buenos Aires. Estudios del Trabajo, (14), 3-24.
- SCHORR M; WAINER, A (2014) La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. REALIDAD ECONOMICA; Buenos Aires; p. 137 - 174
- SEN, A. (1992) Sobre conceptos y medidas de pobreza. Revista comercio exterior, vol. 42. Núm 4 disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>
- STERN, C. (2007). Estereotipos de género, relaciones sexuales y embarazo adolescente en las vidas de jóvenes de diferentes contextos socioculturales en México. Estudios Sociológicos, Enero-Abril, 105-129.
- SUBIRATS, J ; KNOEPFEL; LARRUE, C y VARONE, F (2008): Análisis y gestión de políticas públicas. Edic. Ariel-ciencia política; España.
- STAVENGHAGEN, R, (1984), Notas sobre la cuestión étnica, Estudios sociológicos, México.

- WALLERSTEIN, I; BALIBAR E. (1991). Raza, Nación y clase. IEPALA textos, Madrid.

#### INFORMES DE MONITOREO, EVALUACIONES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO CONSULTADOS:

- Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, (2011) Programa Ciudadanía Porteña ¿con todo derecho? : Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes. - 1a ed. - Buenos Aires : Eudeba.
- Evaluación cualitativa del programa Adolescencia, año 2013, Universidad Di Tella.
- Informe sobre el funcionamiento del programa de Formación e Inclusión para el Trabajo, año 2015 (FIT). Documento de trabajo elaborado por la Gerencia Operativa de Gestión Estratégica de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA.
- Informe sobre el funcionamiento del programa Estudiar es trabajar, 2014. Documento de trabajo elaborado por la Gerencia Operativa de Gestión Estratégica de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA.
- Informes de monitoreo de la Red Primeros meses elaborados por la Gerencia Operativa de Gestión Estratégica de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA.
- Informes de monitoreo del programa Ciudadanía Porteña 2008-2016 disponibles en <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/gestionestrategicadepolicassociales/evaluacion-y-monitoreo-de-programas-sociales>
- Informes de monitoreo del programa Ticket Social, elaborados por la Gerencia Operativa de Gestión Estratégica de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA.  
  
Instituto de Vivienda, Agosto 2013. Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/serie-de-informes-situacion-habitacional-caba>
- La Ciudad desde las comunas, Análisis de la situación sociodemográfica de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires Legislatura porteña 2011. Disponible en <http://rafagentili.com.ar/LibroComunasDefinitivo.pdf>
- La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Documento de trabajo elaborado por la Dirección de Vivienda y Hábitat dependiente de la Subsecretaría de Derechos Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Elaboración del documento:

Alejandro Lorences - Julio 2015. Disponible en  
<http://www.defensoria.org.ar/noticias/el-deficit-habitacional-en-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-informe-especial-de-la-defensoria/>

- Presentación oficial del programa Ciudadanía Porteña 2005. Por Irene Novakovsky, disponible en  
<http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/NOVACOVSKY.ppt>
- Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, año 2015. Disponible en:  
<http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/presupuesto/presupuestos-antiguos/2015>
- Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Ciudadanía Porteña: impacto sobre las condiciones de vida de los hogares beneficiarios.  
<https://www.aacademica.org/000-027/358.pdf>
- Serie de informes situación habitacional en CABA. Disponible en  
<http://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/informacion-y-estadisticas>
- Situación del embarazo adolescente en Argentina, en el día mundial de la población, Publicado en: <http://www.unicef.org.ar/>, Julio de 2013.