

UNIDAD DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN - UIMyE -

Serie Informes de Condiciones de Vida

Documento Nro. 9

**Diagnóstico de la Situación Social en la
Ciudad de Buenos Aires**

Coordinación General

Lic. Irene Novacovsky

Coordinación del Equipo de Trabajo

Lic. María Eva Hadida

Equipo de trabajo:

Lic. Victoria Arinci; Lic. Mabel Ariño; Lic. Luciana Castronuovo; Lic. Elisa Epstein; Lic. Andrea Federico; Lic. Laura Guardia; Lic. Claudia Sobrón; Lic. Naomi Wermus; Lic. Marcelo Yangosian.



Buenos Aires
Gobierno de la Ciudad

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación • **Ministerio de Desarrollo Social**

Índice

1. Introducción	2
2. Los grupos más vulnerables	3
La niñez.....	3
Adolescencia y Juventud.....	4
Adultos mayores.....	6

1. Introducción

- La economía argentina se encuentra ante el riesgo de iniciar una etapa recesiva. Es previsible que los cambios macroeconómicos y la crisis financiera internacional afecten el proceso de crecimiento económico sostenido, dificultando el incremento de la actividad productiva. En relación al impacto en el mercado de trabajo y a la situación social de la población, es posible pensar un escenario de reducción de puestos de trabajo y de las remuneraciones reales, precarización del empleo, incremento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y, consecuentemente, el crecimiento de la pobreza. Esta situación podría afectar también a la Ciudad de Buenos Aires.
- La pobreza en la Ciudad de Buenos Aires es fundamentalmente una manifestación de la desigualdad y producto de la concentración del ingreso, donde coexisten altos niveles de riqueza con pobreza. El decil superior se lleva el 25% del ingreso total generado en la Ciudad mientras que en el extremo opuesto, el 10% más pobre sólo participa con el 3%¹. En el escenario descrito la desigualdad podría incrementarse.
- Según las mediciones de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la indigencia en la Ciudad en el 2do semestre de 2008 estaría afectando al 1,8% de los hogares y al 2,0% de la población, mientras que la pobreza estaría alcanzando al 3,4% de los hogares y al 5,3% de las personas. Sin embargo, teniendo en cuenta las estimaciones de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2008, de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC), la pobreza estaría alcanzando al 4,8% (57.491) de los hogares y al 8,2% (249 mil aproximadamente) de la población, mientras que la indigencia alcanzaría al 1,5% de los hogares (18 mil aproximadamente) y al 2,1% de la población (alrededor de 63 mil personas)².
- En la Ciudad existe un núcleo duro de pobreza que mayormente reside en villas, asentamientos, hoteles e inquilinatos concentrándose principalmente en la zona sur. La pobreza persistente supone un circuito dinámico y circular mediante el cual se reproducen en el mediano y largo plazo aspectos que dan lugar a su transmisión intergeneracional.
- La problemática de la vivienda también es significativa en la Ciudad de Buenos Aires, debido tanto al elevado costo de las propiedades como al alto valor de los alquileres. Como es esperable, la condición de tenencia se encuentra asociada a la condición de vulnerabilidad de los hogares. La necesidad de pagar un alquiler para los hogares pobres profundiza su situación de escasez de ingresos. De hecho, el 32,1% de los hogares en situación de pobreza es inquilino o arrendatario y un 36,3% reside en una vivienda de tenencia informal³.

¹ Elaboración propia -UIMyE- en base a la Encuesta Anual de Hogares (EAH), realizada entre octubre y diciembre de 2007, por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La información suministrada en deciles divide al conjunto de la población en 10 grupos de aproximadamente del mismo tamaño. Esas personas tienen en común que su ingreso per cápita familiar está dentro del mismo intervalo de ingresos. Esta información se utiliza para medir la desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, comparando el porcentaje de ingresos entre el decil más rico y el más pobre, o dividiendo los ingresos del decil superior por los ingresos del inferior.

² Si bien las estimaciones de la DGEyC consideran que el precio de la canasta básica de alimentos supera en un 30% el monto estimado por el INDEC, se consideró un incremento del 25%, ya que en la EAH existe un subregistro de los subsidios entregados por los programas sociales (Ciudadanía Porteña, Ticket Social, entre otros).

³ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC.

- Además, el 8% de los hogares de la Ciudad residen en inquilinatos, hoteles, pensiones, casas tomadas o villas⁴, lo que potencia sus condiciones desfavorables de vida, debido a la confluencia de múltiples situaciones de déficit: precariedad habitacional, hacinamiento, entre otras. En este contexto los grupos poblacionales que resultarían más afectados en sus condiciones de vida son los hogares en situación de pobreza, los niños, los adolescentes y jóvenes y los adultos mayores.

2. Los grupos más vulnerables

La niñez

- Si se analiza el total de hogares en situación de pobreza en la Ciudad de Buenos Aires, en 2007, el 65,3% (aproximadamente 40.000 hogares) tenía al menos un niño de hasta 14 años⁵. El fenómeno de **infantilización de la pobreza** se encuentra vinculado con las características demográficas de los hogares pobres, en los que la presencia de menores es mayor que para el conjunto de la población.
- Nacer en un hogar pobre significa tener menos posibilidades de supervivencia durante los primeros años de vida, la posibilidad de un desarrollo deteriorado como efecto de una alimentación insuficiente, un acceso más restringido a los servicios de salud, y una menor capacidad por parte de los adultos de hacer frente a los momentos en que los niños requieren de mayor atención. De los menores que nacieron en el 2007, el 16% nació en hogares en situación de pobreza⁶.
- A su vez, el desarrollo de las potencialidades físicas y emocionales de los niños se vincula necesariamente con la garantía del **acceso a las instituciones dedicadas a la salud y a la educación**, por lo que la desvinculación de estas instituciones refuerza la vulnerabilidad a la que éstos están expuestos.
- La educación ejerce una importante influencia en el nivel de vida de las personas, no sólo por su vinculación con la posterior inserción laboral, sino también por sus consecuencias en ámbitos como la atención de la salud, el desarrollo de capital social y el fortalecimiento de los sistemas de participación política y social. Aún cuando en la Ciudad de Buenos Aires la cobertura de la escolaridad primaria sea casi universal, todavía persisten desigualdades en el acceso de los niños de 3 y 4 años al sistema escolar, que si bien no es obligatorio, es de vital importancia para apoyar a las familias en tareas de cuidado de los niños, compensar el déficit cultural y educativo en que transcurre la niñez de los más pobres e incorporar estructuras cognitivas de utilidad para el futuro ciclo escolar. En 2007, el 34% (alrededor de 4 mil) de los niños de 3 y 4 años pertenecientes a hogares en situación de pobreza no asistía a un jardín maternal o de infantes, mientras que solo el 15% de los niños no pobres no concurría a este tipo de establecimientos. Estos valores

⁴ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2006, DGEyC. Se utiliza esta base por ser la última información disponible.

⁵ Elaboración propia -UIMyE- en base a EAH 2007, DGEyC. Los absolutos corresponden a estimaciones en base a las proyecciones de población elaboradas por el INDEC.

⁶ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC.

muestran un aumento de dos puntos porcentuales en la escolaridad de los menores pobres con respecto al 2006⁷.

- En relación al acceso a los servicios de salud, fundamental durante la primera infancia, el 28% de los niños de hasta 6 años (un total de aproximadamente 66 mil) que viven en la Ciudad no contaban en 2007 con ningún tipo de cobertura de salud de obras sociales (incluyendo PAMI), planes de emergencia, mutuales ni prepagas. Entre los menores en situación de pobreza, este porcentaje ascendía al 75% (alrededor de 27 mil)⁸.
- Finalmente, las carencias inmediatas a que se enfrentan los hogares en situación de pobreza los obligan en ocasiones a intentar generar ingresos para la subsistencia del hogar a través del trabajo infantil. En 2006, un 16% de los niños y adolescentes de 5 a 17 años que habitaban en hogares pobres de la Ciudad trabajaba⁹. Esta **inserción temprana en el mercado de trabajo** tiene efectos negativos sobre distintos aspectos de la vida del niño, ya que le impide el desarrollo de las actividades propias de la infancia; la asistencia, la permanencia y un rendimiento aceptable en la escuela; conspira contra su salud y obstaculiza un desarrollo psicológico y social adecuado. Estos efectos atentan contra la posibilidad de ejercer plenamente derechos básicos vitales para cortar los circuitos de reproducción de la pobreza y lograr una inclusión social en sentido amplio. En este contexto, debe destacarse la importancia del derecho a la educación como factor de inclusión social y de movilidad social ascendente.

Adolescencia y Juventud

- La particular vulnerabilidad del colectivo etéreo compuesto por los “adolescentes” (14 a 18 años -183 mil aproximadamente-) y los “jóvenes” (19 a 24 años -alrededor de 249 mil-) se puede vislumbrar al analizar la información referida a sus condiciones de vida, su inserción laboral y educativa, y su acceso a servicios de salud.
- Al igual que entre los niños, la **incidencia de la pobreza** en este grupo es mayor que para el total de la población. En 2007, el 13% (alrededor de 56 mil) de los adolescentes y jóvenes de la Ciudad de Buenos Aires se encontraba en situación de pobreza¹⁰.
- La **desvinculación temprana del sistema educativo** es un factor que refuerza las situaciones de vulnerabilidad social de un importante número de adolescentes y jóvenes. En esta etapa vital se sientan las bases de los logros educativos que condicionan el desarrollo personal futuro, en tanto son las credenciales alcanzadas las que habilitan para competir por el ingreso al mercado de trabajo que se vuelve cada vez más exigente y restrictivo. En la Ciudad de Buenos Aires, no obstante su alto grado de desarrollo y de cobertura educacional, en 2007 el 9% (aproximadamente 13 mil) de los adolescentes de 14 a 17 años se encontraba fuera del sistema educativo formal sin haber finalizado los estudios secundarios¹¹.

⁷ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2006 y 2007, DGEyC. Los datos se procesaron considerando la edad escolar.

⁸ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC. Los absolutos corresponden a estimaciones en base a las proyecciones de población elaboradas por el INDEC.

⁹ Los datos corresponden a la EAH realizada a una muestra de beneficiarios del Programa de Ciudadanía Porteña, que puede considerarse representativa del conjunto de la población en situación de pobreza.

¹⁰ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC. Los absolutos corresponden a estimaciones en base a las proyecciones de población elaboradas por el INDEC.

¹¹ Ídem.

- Reviste especial interés la situación de aquellos adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares pobres que **no estudian ni trabajan y no han finalizado el secundario**. Estos representaban en 2007 el 15% (alrededor de 8 mil) del total de personas de 14 a 24 años en situación de pobreza. Este porcentaje es levemente menor al observado para el año 2006 (18,7%)¹². Es innegable la necesidad de observar con atención a este grupo, tanto por parte de la familia como de las instituciones estatales, porque evidencia síntomas de incapacidad para encontrar un lugar de participación social donde desplegar sus potencialidades. Esta **doble exclusión** los inicia en la vida adulta con distintos déficit que favorecen la perpetuación del círculo de la pobreza en el futuro.

En particular, este grupo etéreo está doblemente atravesado por procesos que pueden afectar su situación social: a) los que afectan a sus hogares en función de la inserción laboral y los ingresos de los adultos; b) aquellos ligados a su propia vinculación con el mercado de trabajo, que presenta características peculiares, y c) la escuela, en la que se adquieren las credenciales necesarias para una inserción laboral de calidad.

Tras el proceso iniciado en 2003 de descenso del desempleo para el conjunto de la población, en 2007 la tasa de **desempleo** de los jóvenes alcanzaba el 11,3%, un valor menor a la tasa de desempleo en el año 2006 (14,1%)¹³.

Sin embargo, a pesar de que el desempleo aún conforma una problemática extendida en este grupo etéreo, en la actualidad son las temáticas referidas a la **calidad del empleo** las que los afectan mayormente, en especial la generalización de los trabajos precarios (sin aportes patronales, con contrato a término o esporádicos). Por su situación de buscadores de primer empleo y su falta de experiencia laboral, los jóvenes son las principales víctimas de las variaciones y crisis de los mercados de trabajo. Especialmente entre los que no alcanzaron a terminar sus estudios secundarios o provienen de hogares pobres, se multiplica este tipo de empleo inestable, el subempleo, los contratos temporarios y el autoempleo, situaciones que no sólo les impiden el acceso a distintos beneficios sociales propios de los empleos de calidad, sino que se caracterizan además por ofrecer menores remuneraciones y malas condiciones de trabajo.

Sumado a esto, los jóvenes pertenecientes a hogares pobres o residentes en zonas postergadas sufren una fuerte discriminación para acceder a los puestos de trabajo (en especial a los de mayor calidad), a través de mecanismos de selección que requieren del nivel secundario completo o tienen en cuenta el lugar de residencia. De este modo se los estigmatiza y se produce un incremento de situaciones de inactividad por desaliento, reforzándose los circuitos de expulsión de distintos ámbitos de socialización y propiciando la extensión de la exclusión social que alcanza a aquéllos que no estudian ni trabajan.

- La **salud** es otro de los planos en los que se expresan desigualdades asociadas con la condición social de la población y se manifiestan problemáticas particulares para este grupo etéreo. Argentina tuvo por décadas un mercado de trabajo integrado y bajas tasas de desocupación, por lo que su sistema de salud se articuló principalmente en torno de las obras sociales sindicales, a las que se accede a través del empleo formal. Por lo tanto, los procesos de fragmentación de los mercados de empleo y desregulación de obras sociales producidos principalmente durante la década de los noventa, en contextos de baja inversión estatal en la salud pública impactaron fuertemente en el acceso de la población a

¹² Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2006 y 2007, DGEyC. Los absolutos corresponden a estimaciones en base a las proyecciones de población elaboradas por el INDEC.

¹³ Ídem.

los servicios de salud, y muy especialmente entre los adolescentes y jóvenes, cuya inserción laboral es especialmente precaria.

- En 2007, el 19% (aproximadamente 576 mil) de la población total de la Ciudad sólo contaba con la atención de salud que brinda el sistema público, mientras el 81% restante tenía acceso a servicios de salud a través de obras sociales, medicina privada o mutuales. Esta situación se profundizaba entre adolescentes y jóvenes: más de una cuarta parte (29%), un total de 125.279, no contaba con ningún tipo de cobertura de salud de obras sociales (incluido PAMI), ni planes de emergencia, ni mutuales ni prepagas. Este porcentaje asciende al 74% (alrededor de 41 mil) entre los pobres. Si se comparan estos datos con aquellos del 2006, se observa una disminución de 9 puntos porcentuales en la proporción de adolescentes y jóvenes en situación de pobreza sin cobertura de salud¹⁴.
- La **maternidad temprana** es otro factor que favorece la reproducción de la pobreza. Las jóvenes madres se ven en la necesidad de hacerse cargo de la crianza de sus hijos, lo que las lleva a abandonar sus estudios y a incorporarse al mercado de trabajo en puestos de escasa calificación y bajos ingresos. Esto genera un círculo vicioso, ya que existe una fuerte asociación entre el nivel educativo de las madres y la futura inserción educativa de sus hijos, que se inicia en condiciones desfavorables.
- En 2007, el 20% de las adolescentes y jóvenes pobres de la Ciudad de Buenos Aires había tenido hijos al cumplir los 24 años, situación que sólo experimenta el 7% de las mujeres no pobres en el mismo tramo etáreo. Entre las adolescentes, el 8% de las que pertenecen a hogares pobres ya habían sido madres, cifra que baja a menos del 3% entre sus pares provenientes de hogares con mayores recursos. A su vez, una de cada cuatro madres menores de 25 años se encontraba en situación pobreza, y el 70% de las mujeres que habían tenido hijos entre los 14 y los 18 años pertenecían al 25% de hogares con menores ingresos (primer quintil)¹⁵. Cuando se comparan los datos con el año 2006, no se encuentran diferencias en la tendencia señalada.

Adultos mayores

- La población de Argentina, que iniciara tempranamente y en forma atípica el proceso de transición demográfica, ha alcanzado las etapas más avanzadas de este proceso. En el contexto nacional, la Ciudad de Buenos es la que encabeza este recorrido y se caracteriza por un **envejecimiento poblacional** similar al observado en las ciudades desarrolladas de Europa, Oriente y América del Norte: el 22% de sus tres millones de habitantes ya traspuso el umbral de los 60 años (aproximadamente 661 mil personas)¹⁶.
- Actualmente, los indicadores que dan cuenta de las condiciones de vida de esta población señalan distintas cuestiones, según se los analice sólo a partir de la descripción de su actual situación o se indague también en procesos y tendencias socioeconómicas.
- En este sentido, la información que se presenta a continuación indica que entre los adultos mayores la incidencia de la pobreza es menor que en el resto de la población, a la vez que es mayor la cobertura de salud. Sin embargo, las tendencias que han registrado el mercado de trabajo y el sistema previsional durante las últimas décadas -en el ya señalado contexto de envejecimiento poblacional- plantean a futuro un escenario de creciente

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC. Los absolutos corresponden a estimaciones en base a las proyecciones de población elaboradas por el INDEC.

demanda de intervención social. Finalmente, esta población -en especial quienes han abandonado recientemente la vida activa- es particularmente vulnerable frente a situaciones que puedan implicar un retraimiento de los ingresos reales del conjunto de la población o algún tipo de impacto sobre el financiamiento de los servicios de salud de alta cobertura especialmente destinados a este segmento etéreo.

- La **incidencia de pobreza** en la tercera edad es de del 2% (alcanzando alrededor de 12 adultos mayores)¹⁷. El aumento del monto de las jubilaciones mínimas, el reducido tamaño de los hogares y la acumulación de patrimonio a lo largo de la vida explican que la incidencia de la pobreza en la población mayor no haya trepado a los niveles observados en otros grupos poblacionales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los hogares de adultos mayores tienen gastos más altos en salud y desenvolvimiento diario. Además, cualquier gasto tiene un peso mayor porque no permite economía de escala, ya que se trata en la mayor parte de los casos de hogares unipersonales o de dos personas. Esto lleva a los hogares a situaciones de vulnerabilidad.
- En este contexto, además de los recursos económicos que los adultos mayores hayan podido acumular a lo largo de su vida activa, también es significativa la cobertura previsional. El nivel de **cobertura previsional** que registra la población residente en la Ciudad es elevado (77%), incluso entre la población en situación de pobreza: cerca de la mitad ha podido acceder a la cobertura provisional¹⁸.
- Debe señalarse, asimismo, que a partir de las modificaciones introducidas por la moratoria previsional ha aumentado considerablemente el porcentaje de adultos mayores que perciben jubilación: 7 puntos porcentuales en 2007 respecto al año anterior (70%). Entre aquellos en situación de pobreza, el incremento fue todavía más significativo, pasando del 31% al 47%¹⁹.
- Al considerar la situación de varones y mujeres, se observa que la cobertura es inferior entre las mujeres, aún cuando estas cifras consideran tanto las jubilaciones como las pensiones. El 20% (alrededor de 35 mil) de los varones mayores de 64 años y el 25% (cerca de 104 mil) de las mujeres de 60 y más años no percibe jubilación o pensión²⁰.
- Durante la década de los noventa y luego de la crisis 2001, los **haber**es jubilatorios han sufrido un considerable deterioro en el poder adquisitivo, que aún no han recuperado. Este deterioro resultó más acentuado en las jubilaciones que superan el haber mínimo porque éste, históricamente, se mantuvo levemente superior al valor de la línea de pobreza, lo que implica que en términos relativos haya perdido menos capacidad adquisitiva. El monto de las jubilaciones mínimas a su vez explica que la incidencia de pobreza en la población mayor no haya trepado a los niveles observados en otros grupos poblacionales. No obstante, precisamente la cercanía de los valores de la jubilación mínima respecto de la línea de pobreza plantea un escenario de alta vulnerabilidad frente a la persistencia de procesos inflacionarios como los que se han venido registrando durante el último año.

¹⁷ Este dato se ha construido en base a los hogares con ingresos declarados: el 19,6% de los hogares y el 20,4% de la población no declara ingresos. Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC. Los absolutos corresponden a estimaciones en base a las proyecciones de población elaboradas por el INDEC.

¹⁸ Se considera mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años. Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC. El dato sobre la percepción de las jubilaciones o pensiones puede reflejar un subregistro debido a que la EAH no cuenta con una pregunta específica que capte esta información.

¹⁹ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2006 y 2007, DGEyC.

²⁰ Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2007, DGEyC. Los absolutos corresponden a estimaciones en base a las proyecciones de población elaboradas por el INDEC.

- Con respecto a **la cobertura de salud**, el 94% de la población total de la Ciudad de Buenos Aires disponía en 2007 de cobertura de medicina prepaga, emergencias u obra social²¹. El alto nivel de cobertura se explica por la gran proporción de personas mayores cubiertas por PAMI.
- En consonancia con el aumento de la cobertura del sistema previsional ya señalada, la cobertura de salud también aumentó entre 2006 y 2007, especialmente entre los adultos mayores en situación de pobreza, pasando de 42% a 51%²².
- Por último, es de destacar que la evolución de las tendencias poblacionales indica que el número relativo y absoluto de personas de la tercera edad va a continuar aumentando, aún en el caso de que mantuviera el peso relativo por incremento de la natalidad. Esto implica por una parte, una importante presión sobre los sistemas previsionales y por otro lado, una creciente demanda de servicios gerontológicos de salud y de políticas alternativas o complementarias de la jubilación.

²¹ Ídem.

²² Elaboración propia -UIMyE- en base a la EAH 2006 y 2007, DGEyC.