

La inclusión de trabajadores vulnerables entre los beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña

Naomi Wermus, Victoria Arinci e Irene Novacovsky

El Programa Ciudadanía Porteña (PCP) ha sido diseñado desde la perspectiva de los Derechos como una política integral para que los miembros de todos los hogares de la Ciudad puedan ejercer plenamente su condición de ciudadanos y contribuir a interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza, garantizando los derechos sociales a la alimentación, la salud y la educación.

En esta línea, PCP se encuentra destinado a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y está basado en una estrategia de transferencia monetaria condicionada al cumplimiento de determinadas responsabilidades vinculadas a la educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes, funcionando como un sistema de protección social que no condiciona la prestación a la inserción en el mercado de trabajo.

La focalización que tiene PCP no se limita a considerar la inserción laboral en el mercado de trabajo formal o la percepción o no de jubilación o pensión como otros sistemas de protección social como la Asignación Universal por Hijo (AUH), sino que amplía su espectro considerando el concepto de vulnerabilidad social y el derecho a percibir un ingreso que cubra necesidades básicas:

“La idea más general de vulnerabilidad (...) remite a un estado de los hogares que varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar. En el marco particular del enfoque que aquí se plantea, la noción de vulnerabilidad se centra en los determinantes de esas situaciones, las que se presentan como resultado de un desfase o asincronía entre los requerimientos de acceso de las estructuras de oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades (...) Las fuerzas que afectan el bienestar pueden ser exógenas o endógenas a los hogares. El grado de exposición a esas fuerzas puede ser mayor o menor y depende de activos de los hogares que podríamos llamar ‘posicionales’ y de los que tradicionalmente se ocupa la teoría de la estratificación social (que trata, por ejemplo, y a igualdad de otras condiciones, de la importancia que tienen los activos físicos de los hogares en la determinación de la rapidez y la gravedad del impacto de crisis económicas). Por otra parte, hogares que por su configuración de activos ‘posicionales’ están similarmente expuestos a cambios en su medio ambiente, mostrarán distinta capacidad para contrarrestar esos efectos”¹.

¹ KAZTMAN, Rubén. CEPAL. 5to. TALLER REGIONAL DEL MECOVI LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: MÉTODOS Y APLICACIONES. México, 6 - 8 junio de 2000.

Esta diferencia hace que el PCP incorpore entre sus beneficiarios a hogares que, aún teniendo un miembro ocupado en el sector formal o jubilado o pensionado, poseen ingresos que no llegan a cubrir las necesidades básicas del hogar.

Si observamos el cuadro N° 1, podemos apreciar que el 41,4% de los hogares pobres posee algún miembro con empleo registrado o jubilación. En la Ciudad de Buenos Aires, esta situación alcanza al 32% de estos hogares pobres.

Cuadro N°1: Hogares pobres* con al menos un miembro ocupado en el sector formal o jubilado Total de aglomerados y Ciudad de Buenos Aires, 2011

Hogares Pobres*	Hogares con al menos un miembro con empleo registrado o jubilado (%)
Total aglomerados	41,4
CABA	32,0

Fuente: EPH 2do trimestre de 2011, INDEC.

Nota(*): la incidencia de pobreza está calculada según estimaciones publicadas por la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación.

Si analizamos la situación de vulnerabilidad social (aquellos hogares que son pobres o están en riesgo de caer en la pobreza), el 51,8% de estos hogares posee al menos un miembro ocupado en el sector formal o jubilado del total de aglomerados urbanos de nuestro país. En la Ciudad de Buenos Aires, en tanto, el 45,5% de estos hogares tiene al menos un integrante del hogar con empleo registrado, jubilación y/o pensión.

Cuadro N°2: Hogares vulnerables* con al menos un miembro ocupado en el sector formal o jubilado Total de aglomerados y Ciudad de Buenos Aires, 2011

Hogares Vulnerables*	Hogares con al menos un miembro con empleo registrado o jubilado (%)
Total aglomerados	51,8
CABA	45,5

Fuente: EPH 2do trimestre de 2011, INDEC.

Nota(*): Se considera vulnerabilidad social a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza más el 50% según estimaciones publicadas por la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación.

Los hogares pobres o en situación de vulnerabilidad social que atiende el Programa Ciudadanía Porteña ascendían a **61.867** hogares en el año 2011.

Si contempláramos el enfoque de política social que restringe el ingreso a quienes están insertos en el mercado de trabajo formal o perciben jubilación y/o pensión, quedarían excluidos el 34,6% de

los hogares beneficiarios de PCP, es decir, 21.376 hogares con algún integrante de su hogar cotizaba en la seguridad social pero que se encontraban en situación de vulnerabilidad.

Cuadro N°3: Hogares beneficiarios de PCP con al menos un miembro ocupado en el sector formal o jubilado o pensionado. Año 2011

Hogares PCP	(%)
Con al menos un miembro con empleo registrado o jubilado o pensionado	34,6
Con ningún miembro con empleo registrado o jubilado o pensionado	65,4
Total	100,0

Fuente: EAHB, Encuesta a Beneficiarios de PCP, 2011.

Desde una perspectiva de derechos, tal como fue diseñado PCP, el objetivo es la interrupción del circuito de transmisión intergeneracional de la pobreza, invirtiendo en educación y salud, sin considerar el tipo de inserción laboral –o percepción de jubilación ni pensión- de alguno de los integrantes del hogar beneficiario ni restringirlo a los hogares con menores de 18 años y/o discapacitados exclusivamente.

Es importante destacar que el PCP se encamina a eliminar pobreza, complementando la propia capacidad de obtener recursos económicos con que cuentan los hogares mediante una transferencia monetaria cuyo monto es proporcional a las necesidades del hogar –en tanto guarda relación directa con la cantidad de integrantes y el nivel de pobreza del mismo. Este tipo de programas de transferencia condicionada de ingresos permite la inclusión de los hogares más vulnerables constituyéndose como una verdadera Red de Protección Social.

La inserción en el mercado de Trabajo de beneficiarios de PCP 2006-2011

Entre 2006 y 2011, se observa un leve incremento de casi dos puntos porcentuales en los niveles de actividad de la población mayor de 18 años beneficiaria del Programa Ciudadanía Porteña. En 2011, la tasa de actividad se posicionaba en 72,8%, valor que se ha mantenido constante desde el año 2008.

No obstante, los niveles de empleo han mostrado una notable mejoría en los últimos 5 años. Se observa un crecimiento de 3,7 puntos porcentuales entre 2006-2011. En este último año, el 62,2% de los beneficiarios mayores de 18 años se encontraban ocupados, en detrimento de una caída en los niveles de desempleo. La caída de la tasa de desocupación pasó de 17,6% en 2006 a 14,6% en 2011.

Contrariamente a las teorías que desestiman a los Programas de Transferencia Condicionada de ingresos por generar cambios significativos en el mercado de trabajo -incrementando el número de inactivos-, estas tendencias recientemente analizadas permiten poner de manifiesto la ausencia de un efecto desaliento del Programa Ciudadanía Porteña en la entrada al mercado de trabajo. Por el contrario el PCP estaría cubriendo la brecha del costo de oportunidad de salir a buscar empleo.

La inserción laboral de los beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña es primordialmente asalariada. Se aprecia un descenso de menos de un dígito en la tasa de asalarización que se distribuye en un leve incremento del cuentapropismo y los trabajadores familiares.

Asimismo, podemos advertir que el incremento del empleo que se ha traducido en empleos de mayor calidad, los asalariados precarios disminuyen su participación, pasando de 83,1% a 76,1% entre el 2006 y 2011. Sin embargo, la entrada al mercado de trabajo formal no ha permitido la superación en su totalidad del umbral de pobreza o vulnerabilidad social del hogar.

Cuadro 6: Población mayor de 18 años. Indicadores laborales (En porcentaje). 2006-2008.

Población mayor de 18 años	2006	2008	2011
Tasa de actividad	71	72,8	72,8
Tasas de empleo	58,5	57,9	62,2
Tasas de desocupación	17,6	20,5	14,6
Tasas de asalarización	79,3	78,3	78,2
<i>Asalariados precarios</i>	<i>83,1</i>	<i>72,4</i>	<i>76,1</i>
Cuenta propia profesional	20	21	20,9
Trabajador familiar	0,7	0,7	0,9

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 - 2008- 2011 - DGEyC.

Mercado de trabajo y género

El comportamiento del mercado de trabajo presenta diferencias significativas desde una mirada de género. Dentro del universo de beneficiarios de PCP, los trabajadores masculinos presentan una mayor participación en el mercado laboral que sus pares femeninas, la brecha entre ambos es de 15,4 puntos porcentuales en el año 2011. Esta tendencia se observa también para el total de la Ciudad, donde la brecha entre varones y mujeres es de 19,5 pp. Si se analiza el total de población en situación de pobreza de la Ciudad de Buenos Aires, las diferencias entre las tasas de actividad de varones y mujeres es aún mayor (29,8pp).

Es importante señalar que cuando se analiza la participación en el mercado de trabajo de los beneficiarios del PCP por género, se observa que en los últimos 5 años la brecha se ha reducido en un 18%. Asimismo, los niveles de empleo han crecido en mayor medida para las ocupadas mujeres que para los varones. Entre 2006 y 2011, los ocupados masculinos pasaron del 68,7% al 71,2%, mientras que las mujeres pasaron del 52,2% al 56,4%. Este compartimiento se traduce en menores tasas de desempleo.

El aumento en las tasas de actividad y las tasas de empleo femeninas ponen de manifiesto que el programa no constituye un refuerzo de los roles tradicionales de género, ya que las mujeres aumentan su participación en el mercado de trabajo. Por el contrario el PCP estaría cubriendo la brecha del costo de oportunidad de las mujeres de salir a buscar empleo.

La precarización del empleo afecta al 80,3% de las mujeres y al 70,4% de los trabajadores varones, mientras que el empleo por cuenta propia es más frecuente entre los beneficiarios masculinos que

femeninos. Este tipo de empleo creció más de 4 puntos porcentuales en los últimos cinco años para los ocupados masculinos.

**Cuadro 7: Población mayor de 18 años según sexo. Indicadores laborales. (En porcentaje).
2006-2008.**

Población mayor de 18 años	Varones			Mujeres		
	2006	2008	2011	2006	2008	2011
Tasa de actividad	82,6	82,8	82,2	63,7	66,3	66,8
Tasas de empleo	68,7	65,3	71,2	52,2	53,1	56,4
Tasas de desocupación	16,8	21,2	13,4	18,2	20,0	15,5
Tasas de asalarización	75,4	73,1	71,8	82,5	82,3	83,9
<i>Asalariados precarios (incluye Serv. doméstico)</i>	73,6	64,7	70,4	82,4	77,9	80,3
Cuenta propia profesional	23,6	25,8	27,7	17,0	17,3	14,9
Trabajador familiar	1,0	1,1	0,5	0,5	0,4	1,2

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 - 2008- 2011 - DGEyC.

Conclusiones

El PCP no se limita a considerar la protección social a partir de la inserción laboral en el mercado de trabajo formal o la percepción o no de jubilación o pensión sino que amplía su espectro desde la perspectiva de derechos y considerando el concepto de vulnerabilidad social. Constituye una Red de Protección Social al garantizar el acceso al derecho a percibir un ingreso que permita cubrir las necesidades básicas más allá de la inserción presente o futura en el mercado de trabajo o la seguridad social básicas.

Asimismo los datos permiten sostener que el PCP no desincentiva la entrada en el mercado de trabajo tanto de varones como de mujeres. Sin embargo, aún persisten desigualdades de género que se observan también en el total de la Ciudad: las mujeres participan menos en el mercado de trabajo y un mayor porcentaje de las trabajadoras poseen empleos precarios en relación a sus pares varones.

Estas diferencias denotan importantes desigualdades de género que requieren políticas específicas. Es importante ampliar la oferta de guarderías y escuelas de doble escolaridad, a fin de facilitar la entrada de las mujeres al mercado laboral. Este tipo de medidas son beneficiosas tanto para incrementar los ingresos del hogar y salir de la pobreza o vulnerabilidad social, así como para contribuir a la igualdad de género.