

¿Qué tipos de hogares acceden a los programas sociales?.

Salvia, Agustín y Lépure, E.

Cita:

Salvia, Agustín y Lépure, E (Diciembre, 2004). *¿Qué tipos de hogares acceden a los programas sociales?. II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/137>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/qzM>



UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN INSTITUCIONAL
OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA

**¿QUÉ TIPOS DE HOGARES POBRES ACCEDEN A LOS
PROGRAMAS SOCIALES?**

Silvia Lépure*

Agustín Salvia*

Colaboradora: Betsabé Policastro **

PONENCIA ODSA B-2004

**Ponencia presentada en el
II CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES**

Septiembre 2004, Mendoza.

* Investigadora Principal del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional, Instituto para la Integración del Saber, Universidad Católica Argentina. E-mail: silvialepore@uca.edu.ar

** Director del Proyecto Observatorio de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional, Instituto para la Integración del Saber, Universidad Católica Argentina. E-mail: agustin_salvia@uca.edu.ar

*** Asistente de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional, Instituto para la Integración del Saber, Universidad Católica Argentina. E-mail: crisis_social@uca.edu.ar

UN CONTEXTO HISTÓRICO DE CRISIS

Si bien la situación social y ocupacional del país fue durante buena parte del siglo XX muy diferente a la de la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso histórico argentino de los últimos treinta años puso en escena un patrón de producción de pobreza y marginalidad que logró diluir muchas de esas diferencias. Ahora bien, cabe no confundir las consecuencias con las causas. Este proceso –no por menos violento– fue de naturaleza histórica muy distinta a la que estructuró la tradicional pobreza latinoamericana.

En términos generales, cabe reconocer dos procesos estructurantes de la actual crisis económica y social argentina. Por una parte, el renovado ciclo de expansión financiera y comercial que experimentó el capitalismo mundial bajo la fuerza de una mayor concentración económica y reconversión productiva. Por otra parte, el proceso local de agotamiento, crisis y mutación que – desde mediados de los setenta– fue experimentando el régimen social de acumulación y el sistema político de dominación corporativa.

En este marco, cabe rechazar toda simplificación de la historia reciente. De acuerdo con la evidencia, es al menos exagerado imputar a las políticas económicas y sociales introducidas durante la década de los noventa como la causa del extraordinario escenario de inequidad, segmentación, pobreza y descomposición que exhibe actualmente la estructura social. La génesis histórica de esta decadencia muestra desde mucho antes las marcas de un capitalismo financiero en expansión y, junto con ello, la crisis estructural de una nativa sociedad salarial corporativa fundada en un modelo de industrialización sustitutiva.

A partir del estudio de este proceso cabe reconocer la emergencia de dos dinámicas de estructuración del deterioro social que, aunque relacionadas, surgen y participan de encadenamientos independientes:

- a) En primer lugar, la mayor concentración y especialización de los procesos productivos habrían generado el deterioro y posterior desplazamiento de amplios sectores que constituían el núcleo duro de la sociedad salarial del modelo industrial sustitutivo. Este proceso contó con el protagonismo de estrategias políticas no poco intencionales, pero también con cambios tecnológicos y organizacionales que operaron sobre el vértice de la estructura productiva afectando los funcionamientos generales del resto de la estructura económica y social.
- b) Al mismo tiempo, la falta de renovación y dinamismo en los niveles intermedios de la estructura socio-productiva y socio-política, junto a un agotamiento de las capacidades de intervención del Estado en el marco de un sistema social cada vez más heterogéneo y

conflictivo habría implicado una crisis estructural en las oportunidades de movilidad social y en las redes de inserción de viejas y nuevas generaciones de marginales estructurales y clases medias vulnerables (adheridos a la promesa de “estudia y trabaja y habrás de progresar”).

Estos procesos subyacentes se hicieron más marcados y evidentes en el contexto post hiperinflacionario y ajuste estructural de los años noventa (tipo de cambio fijo, apertura económica y flexibilización laboral). Junto a la débil integración del sistema social que devino de esta situación, se hizo manifiesto el carácter heterogéneo de la estructura productiva y fuertemente segmentado del mercado de trabajo. Estas condiciones produjeron a su vez un estallido de nuevas desigualdades, cristalizadas en una estructura social más empobrecida y fragmentada. Las consecuencias más importantes de este proceso han sido la debilidad de la demanda agregada de empleo orientada al mercado interno, la baja calidad del empleo generado, la caída en los ingresos reales de las familias, el deterioro de la seguridad social y el fuerte incremento en los niveles de concentración del ingreso.

En este contexto, los hogares privados de recursos y satisfactores necesarios para el desarrollo de la vida en niveles básicos o fundamentales han ido aumentando exponencialmente. La extensión y la intensidad que han alcanzado las privaciones socio-económicas de la población, han incluso afectado las tradicionales formas familiares y comunitarias de ayuda mutua, asistencia y contención ante la falta transitoria de ingresos o recursos de reproducción social.

En el marco de este panorama, está claro que las tradicionales instituciones sociales vinculadas al empleo asalariado, como el salario mínimo, los regímenes de asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, el seguro de salud laboral y el seguro de desempleo, resultan mecanismos insuficientes para cumplir con el cometido de proteger contra la desocupación estructural, la precariedad laboral y la marginalidad social, es decir, para brindar mínimas garantías de inclusión social.

De acuerdo con esto, la clave interpretativa más importante de este proceso no parece ser el grado de extensión de la pobreza ni el tipo de respuesta que ha dado el Estado al problema, sino la forma en que las nuevas condiciones sociales han dado origen a conflictos y relaciones de fuerza diseminadas territorial, social y culturalmente, siendo a su vez funcionales a una mayor concentración del ingreso y del poder político en pocos actores (Salvia, 2004).

LOS PROGRAMAS SOCIALES

Con el objetivo explícito de dar respuesta a los crecientes niveles de pobreza y desempleo –e implícito de atenuar la conflictividad social que ellos generaban– los Gobiernos –tanto Nacional

como Provinciales– introdujeron a partir de los años ochenta, pero sobre todo durante la década del noventa, una nueva generación de políticas sociales dando respuesta subsidiaria al problema.

La principal estrategia utilizada al respecto fue la puesta en marcha de programas de transferencia de ingresos o distribución de bienes básicos de consumo a los sectores más afectados por el desempleo y la indigencia. Para su mejor desarrollo estos programas contaron con financiamiento y asistencia técnica de importantes organismos internacionales de crédito (BID, Banco Mundial).

Al respecto, cabe señalar que los programas sociales de transferencia de ingresos y de asistencia a necesidades básicas son una respuesta frecuente en materia de política social para hacer frente a crisis macroeconómicas en casi todos los países del mundo. En general, estos programas tienen como meta ayudar a sostener el nivel de vida de aquellas familias más afectadas por tales situaciones. Para lo cual deben disponer de mecanismos de “focalización” y “selección” muy estrictos.

Ahora bien, durante los últimos años estos tipos de programas han experimentado fuertes críticas – tanto del ámbito académico como político oficial; y esto en perspectiva a redefinir desde el Estado un nuevo tipo de acciones dirigidas a brindar un acceso más “universal” a recursos y servicios que permitan el desarrollo de capacidades de afrontamiento en los sectores de riesgo. En sintonía con esta orientación, pero sobre todo a partir del desborde social y político generado por la crisis de 2001-2002, el Estado Nacional –en coordinación con los Estados Provinciales– se vio obligado a poner en marcha programas de ingresos y de distribución de bienes de mucha mayor cobertura e impacto distributivo. Dichos programas procuran diferenciarse explícitamente de las políticas de los años noventa asociadas al fallido programa de apertura económica y reforma estructural.

Es el caso del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados¹ –en el marco del Derecho de Inclusión Social–, del programa de Becas escolares, el programa Remediar, el programa Familia, los programas de alimentación (PAMI-Probienestar, PEA -tickets, comedores, huertas-, FOPAR, Comedores escolares), Pro-huerta, Maternidad e infancia, Arraigo, Programa de Mejoramiento Barrial, entre otras medidas de política social adoptadas por los estados provinciales durante el último tiempo. Dado los recursos presupuestarios comprometidos por estas iniciativas, es de esperar

¹ El PJH se diferencia de los programas de empleo transitorios anteriores principalmente por su gran dimensión y cobertura territorial. Otra diferencia sustancial con los programas precedentes es que mientras éstos focalizaban en trabajadores desocupados pobres como criterio de selección de los beneficiarios, el PJH fue concebido como un derecho universal de inclusión social, por lo cual todo jefe de hogar desocupado que cumpla con los requisitos del programa tiene derecho a recibir los beneficios del mismo. Y si bien en la práctica esta norma no siempre se cumple, el PJH ha introducido nuevos elementos en la gestión de programas sociales, diferente a los criterios de focalización utilizados por buena parte de los programas implementados durante la década pasada.

que las mismas estén teniendo un mayor impacto de transferencia en favor de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Estas iniciativas constituyen sin duda la más importante respuesta gubernamental dada en materia de protección social y de transferencia de ingresos durante las últimas décadas. Sin embargo, su puesta en marcha no ha quedado al margen del debate político-institucional. Por una parte, se argumenta que tales iniciativas han logrado un gran éxito en reducir la pobreza y el desempleo causados por la crisis. En el otro extremo, los críticos denuncian los problemas de incumplimiento en los criterios de elegibilidad y su efecto corrosivo a nivel socio-institucional y de los mercados laborales.

Sin emitir ningún juicio en cuanto a la efectividad de estos programas para revertir la grave situación de privación de capacidades de desarrollo humano que afecta a millones de personas, cabe en primer lugar evaluar el efectivo acceso –comprometido políticamente– que tienen los sectores sociales con mayor déficit socio-económico a estas transferencias. Así, se trata de responder a un principio necesario, al menos deseable, de que toda política pública pueda ser evaluada por la ciudadanía, no las intenciones –explícitas o implícitas– de sus dirigentes sino por el resultado efectivo de sus intervenciones.

Sin embargo, cabe señalar que los autores de este trabajo entienden que la plena superación del extraordinario estado de privaciones y de desigualdad que afecta a la sociedad argentina no puede ser sino un objetivo de largo plazo.

EL OBJETO DE ESTUDIO

La investigación evaluativa es la indagación y valoración de los procesos, los resultados y los impactos de planificación y ejecución de acciones a cargo del Estado. La evaluación debe tener un carácter permanente y sistemático, y operar como un proceso de aprendizaje y control institucional que brinde transparencia a la gestión. Su finalidad es generar la información que demanda la toma de decisiones a fin de garantizar eficiencia, eficacia y calidad a los procesos de diseño y gestión de las políticas públicas.

En este trabajo se parte de la hipótesis de que la “localización socio-territorial de clase” constituye la principal dimensión estructurante del déficit de acceso de los hogares vulnerados a los programas sociales.

En este trabajo se pretende: a) evaluar el grado de acceso a recursos o programas sociales por parte de los sectores que experimentan alto riesgo a sufrir “daños graves” en sus capacidades de desarrollo y condiciones de vidas; y b) caracterizar a los hogares con acceso y sin acceso según su ubicación en el espacio económico-geográfico y otros atributos socio-demográficos.

Los datos analizados para abordar estas cuestiones surgen de la Encuesta sobre Deuda Social Argentina (EDSA) de la UCA realizada en junio de 2004², la cual recogió información sobre la privación de recursos, satisfactores y logros de desarrollo humano alrededor de cinco grandes dimensiones de estudio. Estas dimensiones son: 1) la subsistencia y la integridad personal; 2) la integración y la participación social; 3) la disponibilidad y el uso recreativo del tiempo libre; 4) la habilidad cognitiva y las aptitudes de relación; y 5) el desarrollo moral y la autorrealización.

La EDSA procuró identificar déficit de “recursos” y “logros” necesarios para la satisfacción de necesidades fundamentales para el desarrollo humano en cada una de estas dimensiones; pero sobre todo, centrándose en el análisis de los sectores más vulnerados en términos educativos, políticos, económicos y culturales. Este interés ha quedado concentrado fundamentalmente en el estudio de la problemática a nivel del total urbano de las grandes ciudades del país, diferenciando de todos modos la situación del Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano) de la realidad de las Ciudades del Interior del país.³

En el marco del Programa de la Deuda Social se definió como vulnerabilidad el riesgo de sufrir un “daño grave” en las capacidades de las personas si no se realizan un conjunto de satisfactores que hacen a los recursos y condiciones necesarias para el desarrollo pleno de la vida. Al respecto, se estableció la existencia de diferentes factores de riesgo. En este estudio se consideraron para el análisis tres fuentes de riesgo y de diferenciación en la situación de los hogares.

1) La primera fuente de vulnerabilidad está vinculada con la “pertenencia social” a la que adscriben casi de manera involuntaria los hogares, y que implica vivir en un hábitat socio-cultural con determinado nivel de capital socio-educativo: en general –y cada vez más– asociado esto a una particular segregación económica, política y cultural. Esta dimensión se recoge en esta investigación a través de la variable: Estrato Socio-Territorial.

² Se trata de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), realizada por el Barómetro Social del Departamento de Investigación Social de la Universidad Católica Argentina.

³ Se realizaron 1100 entrevistas a población a partir de los 18 años de edad, residentes en la Ciudad de Buenos Aires, los Partidos del Conurbano Bonaerense, Córdoba, Mendoza, Salta, Resistencia, Bahía Blanca y Neuquén. La muestra fue probabilística estratificada por nivel socioeconómico, con un error muestral de +/- 2,95%.

En tal sentido, los hogares vulnerables quedaron estratificados según su pertenencia a un espacio de clase: Muy Bajo, Bajo o Medio-Bajo; a la vez que se incluyó a sectores de Clase Media como parámetro de comparación de una situación de no vulnerabilidad en este campo.

2) En un segundo nivel, se ha considerado la situación objetiva de desprotección e inseguridad que sufren los hogares –relativamente independiente de su Estrato– ante la inhabilitación o enajenación de una serie de recursos y logros que pueden ser clasificados como “básicos” en cuanto a facultar una vida productiva y social autónoma. Esta dimensión fue operacionalizada a través de la variable: Déficit de Recursos de Subsistencia.

Para esta variable se elaboró un índice con seis indicadores que dan cuenta del déficit mencionado, la presencia de uno de ellos en el hogar ya significa una situación deficitaria. Su gravedad dependerá de la cantidad de indicadores que posea dicho hogar. Los indicadores incluidos son los siguientes:

1. Ausencia total de ingresos.
2. Tener calzado o vestimenta poco o nada adecuados para el invierno.
3. Haber padecido hambre muchas o varias veces durante los últimos 6 meses.
4. No haber podido ir al médico o al dentista o no haber podido comprar medicamentos en el último año, por problemas económicos.
5. Tener en el baño inodoro o retrete sin descarga de agua o no tenerlo.
6. Haber tenido que pedir a sus hijos que trabajen por problemas económicos.

3) Como una tercera dimensión se ha diferenciado la situación de los hogares –relativamente independientemente de su Estrato o Recursos– según sea su composición y carga familiar. En este sentido, se ha considerado que los hogares familiares con hijos enfrentan demandas reproductivas con un mayor riesgo a “daños graves” para el desarrollo de la vida, que otros tipos de hogares. Esta dimensión fue operacionalizada a través de la variable: Tipo de Hogar Familiar. De manera adicional se hace una especificación de esta situación a partir de evaluar las diferencias según la variable Ciclo de Vida Familiar.

Para determinar este último se tuvieron en cuenta la edad de la mujer y la presencia y edad del hijo mayor⁴.

⁴ Las etapas son:

- § *Familias en “etapa inicial”* : pareja sin hijos donde la mujer tiene menos de 40 años.
- § *Familias con hijos pequeños* : hogares donde el hijo mayor del jefe tiene menos de 5 años.
- § *Familias con hijos en edad escolar* : hogares donde el hijo mayor del jefe tiene entre 5 y 14 años.
- § *Familias con hijos adolescentes* : hogares donde el hijo mayor soltero tiene entre 15 y 19 años.
- § *Familias con hijos mayores* : hogares donde el hijo mayor del jefe tiene 20 años o más.

LAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS

Debe tenerse en cuenta que los problemas de pobreza no se circunscriben a la falta de empleo. Muchas personas y familias, incluso con algún trabajo, carecen hoy de un ingreso mínimo de subsistencia y seguridad social, quedando igualmente afectados por el fenómeno de la marginalidad. A este diagnóstico cabe agregar la fuerte segmentación que presenta la estructura socio-productiva, haciendo cada vez más evidente la heterogeneidad y fragmentación que afecta a la estructura social.

A. Esto nos ha llevado a considerar importante la elaboración de un *Índice de Déficit de Recursos de Subsistencia* (IDRS) que nos permita analizar las diferencias que también existen entre los hogares vulnerados, que pueden presentar situaciones de marginación y exclusión.

Como ya adelantáramos en el título anterior, la presencia en los hogares de alguno de los indicadores que forman el IDRS define una situación deficitaria. En los cuadros que siguen puede observarse la desigualdad que presentan los hogares vulnerables entre sí -dependiendo del estrato socio-territorial- y con respecto al grupo de hogares considerados de control, que pertenecen al estrato medio.

Tres cuartas partes de los hogares familiares de los estratos vulnerados (77%) poseen déficit de recursos de subsistencia, en cambio, menos de la mitad de los hogares pertenecientes al grupo testigo se encuentra en esta situación deficitaria. Los hogares más afectados son aquellos que pertenecen al estrato más bajo (84%) disminuyendo esta situación en los sectores medios-bajos (64%).

Si analizamos la gravedad del déficit de recursos, al menos 3 de cada 4 hogares vulnerados poseen un déficit de hasta 3 de los indicadores utilizados en el IRSH. La existencia de déficit en la mayor parte de los hogares del grupo testigo se debe a la presencia solamente de un indicador (35%). Comparando los tres estratos bajos se percibe que la gravedad del déficit aumenta a medida que el estrato socio-territorial es más vulnerable.

Se observa que los hogares familiares vulnerados con déficit en el Área Metropolitana de Buenos Aires 30 puntos porcentuales más que aquellos pertenecientes al grupo testigo. En el resto de los grandes centros urbanos relevados en la EDSA, los hogares vulnerados con déficit presentan 17 puntos porcentuales más que los hogares de la clase media o grupo testigo.

§ *Familias “nido vacío”* : pareja adulta donde la mujer tiene 40 años y más, y no tienen hijos solteros que vivan en el hogar. (Cf. Torrado (1998: 147 y SIEMPRO (2001: 14).

Entre los distintos tipos de hogares vulnerados hay una diferencia de 21 puntos porcentuales si consideramos los del estrato muy bajo (85%) y los del medio-bajo (64%). La situación es similar en el AMBA y en el resto de ciudades del interior.

La presencia de hijos en el hogar implica mayores gastos y concomitantemente, un mayor esfuerzo para afrontar las tareas cotidianas y las funciones de reproducción biológica y social. En situaciones de agudas crisis de empleo y con un Estado debilitado, las familias enfrentan dificultades para obtener los servicios mínimos necesarios para su desarrollo (vivienda apta, medioambiente salubre, vestimenta adecuada, alimentación suficiente, educación de calidad y atención primaria de la salud).

Al analizar qué sucede en los hogares con hijos, se observa que la cantidad de hogares vulnerados con déficit se incrementa en 4 puntos porcentuales y en los hogares del estrato medio aumenta 7 puntos. El aumento del déficit se replica al interior de los estratos vulnerados, en el estrato muy bajo se eleva al 87% y en el medio bajo decrece al 72%.

En el AMBA la cantidad de hogares con hijos que sufren algún déficit es 5 puntos porcentuales mayor que en el mismo tipo de hogares en las ciudades del interior.

Cuadro 1: Índice de déficit de recursos de subsistencia por tipo de hogar según estrato socio-territorial. Total Urbano, AMBA y Ciudades del Interior. 2004. -en porcentajes -

	Estrato socio-territorial				
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)	Total Vulnerados (1+2+3)	Grupo Testigo Clase Media
Total Urbano					
Sin déficit	15,6	21,3	36,3	23,4	51,7
Con 1 indicador de déficit	21,1	26,7	28,6	25,5	35,3
Con 2 indicadores de déficit	23,8	20,9	19,5	21,4	8,8
Con 3 indicadores de déficit	19,3	14,2	11,3	15,1	3,2
Con 4 indicadores de déficit	9,2	12,7	2,7	9,0	1,0
Con 5 indicadores de déficit	8,9	3,4	1,5	4,6	
Con 6 indicadores de déficit	2,1	0,7		1,0	
Con déficit	84,4	78,7	63,7	76,6	48,3
AMBA					
Sin déficit	15,4	20,7	36,3	22,2	53,7
Con 1 indicador de déficit	21,5	25,2	29,0	24,7	32,9
Con 2 indicadores de déficit	24,6	20,7	21,0	22,2	8,5
Con 3 indicadores de déficit	17,7	14,1	8,9	14,2	3,7
Con 4 indicadores de déficit	9,2	14,1	2,4	9,9	1,2
Con 5 indicadores de déficit	9,2	4,4	2,4	5,7	
Con 6 indicadores de déficit	2,3	0,7		1,1	
Con déficit	84,6	79,3	63,7	77,8	46,3
Ciudades del interior					
Sin déficit	17,1	23,2	36,4	27,5	44,4
Con 1 indicador de déficit	18,3	32,0	27,8	27,8	44,4
Con 2 indicadores de déficit	18,9	21,2	17,2	19,1	9,9
Con 3 indicadores de déficit	29,6	14,8	15,3	17,7	1,3
Con 4 indicadores de déficit	8,8	8,1	3,2	6,2	
Con 5 indicadores de déficit	6,6			1,2	
Con 6 indicadores de déficit	0,7	0,7		0,4	
Con déficit	82,9	76,8	63,6	72,5	55,6
TOTAL DE HOGARES URBANOS CON HIJOS					
Sin déficit	13,5	19,1	27,8	19,3	43,1
Con 1 indicador de déficit	18,0	24,2	27,5	23,0	43,5
Con 2 indicadores de déficit	24,8	19,1	23,8	22,0	9,0
Con 3 indicadores de déficit	19,7	17,5	15,2	17,7	2,5
Con 4 indicadores de déficit	10,7	16,5	3,0	11,6	2,0
Con 5 indicadores de déficit	10,0	2,5	2,7	4,9	
Con 6 indicadores de déficit	3,2	1,1		1,5	
Con déficit	86,5	80,9	72,2	80,7	56,9
AMBA					
Sin déficit	13,3	18,7	27,0	18,2	44,7
Con 1 indicador de déficit	18,1	22,0	28,6	21,7	39,5
Con 2 indicadores de déficit	25,3	18,7	23,8	22,0	10,5
Con 3 indicadores de déficit	18,1	17,6	12,7	16,9	2,6
Con 4 indicadores de déficit	10,8	18,7	3,2	13,2	2,6
Con 5 indicadores de déficit	10,8	3,3	4,8	6,3	
Con 6 indicadores de déficit	3,6	1,1		1,8	
Con déficit	86,7	81,3	73,0	81,8	55,3
Ciudades del interior					
Sin déficit	14,7	20,3	28,8	22,5	38,2
Con 1 indicador de déficit	17,9	31,5	26,1	26,8	55,4
Con 2 indicadores de déficit	22,2	20,6	23,8	22,1	4,3
Con 3 indicadores de déficit	29,0	17,1	18,5	19,9	2,2
Con 4 indicadores de déficit	10,1	9,6	2,7	7,0	
Con 5 indicadores de déficit	5,2			1,0	
Con 6 indicadores de déficit	1,0	1,0		0,6	
Con déficit	85,3	79,7	71,2	77,5	61,8

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004.

B. En segundo lugar nos interesa plantear cuales son los hogares que no reciben asistencia en dinero ni en mercadería, como beneficio que otorga algún programa social del Estado. La situación de mayor riesgo es la de los Hogares Familiares y especialmente aquellos con hijos que teniendo déficit de recursos de subsistencia no reciben ningún tipo de ayuda institucionalizada.

En el cuadro siguiente se puede observar la proporción de los hogares que no tienen déficit y aquellos que lo tienen y no reciben asistencia.

Cuadro 2: Hogares familiares que no reciben asistencia por Índice de déficit de recursos de subsistencia según estrato socio-territorial. Total Urbano, AMBA y Ciudades del Interior, 2004. -en porcentajes -

	Estrato socio-territorial			Total Vulnerados (1+2+3)	Grupo Testigo Clase Media
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)		
SIN DEFICIT DE RECURSOS DE SUBSISTENCIA					
HOGARES FAMILIARES					
Total Urbano	90,2	88,7	94,2	91,3	100
AMBA	95,5	92,9	93,3	93,6	100
Ciudades del Interior	63,2	76,4	95,7	85,4	100
HOGARES FAMILIARES CON HIJOS					
Total Urbano	84,8	91,8	96,1	91,7	100
AMBA	90,9	94,1	100	94,8	100
Ciudades del Interior	54,1	85	91,4	84,3	100
CON DEFICIT DE RECURSOS DE SUBSISTENCIA					
HOGARES FAMILIARES					
Total Urbano	60,9	66,4	78,7	67,2	99,5
AMBA	64,5	68,2	84,8	69,7	100
Ciudades del Interior	37,5	60,2	68,6	58,6	97,7
HOGARES FAMILIARES CON HIJOS					
Total Urbano	56,8	61,8	76,6	63,1	99
AMBA	61,1	63,5	82,6	65,5	100
Ciudades del Interior	32,7	56,1	68,4	55,5	96,5

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004

En general, nueve de cada diez hogares familiares vulnerados sin déficit no reciben asistencia social. Esto es mayor en el AMBA que en las Ciudades del Interior y se mantiene para las familias con hijos. Si consideramos la distribución por estratos socio-territoriales no hay casi diferencias entre el total de hogares y los del AMBA. En cambio, entre los hogares del Interior en el estrato muy bajo hay un 63% de ellos que no recibe asistencia frente al 96% del estrato medio-bajo que está en esa situación.

Entre los Hogares Familiares con hijos la situación es diferencial por estrato cualquiera sea el lugar de residencia, siempre prevaleciendo los hogares del AMBA que reciben menos asistencia que los del Interior.

Si se consideran los hogares con déficit de recursos de subsistencia, lo cual implica una situación por demás grave, la situación mejora habiendo una menor proporción de familias que no reciben asistencia, especialmente en el Interior. En todos los casos los que menos reciben son los del estrato medio-bajo y se presenta una importante diferencia entre los distintos estratos vulnerados a favor de los del estrato muy bajo. En las Ciudades del Interior, las familias de este último estrato reciben asistencia en una tercera parte superior a los otros hogares mencionados.

¿Cuál es la gravedad del déficit que presentan estas familias? En el cuadro siguiente se puede observar el promedio de indicadores del Índice de Déficit de Recursos de Subsistencia que tienen los distintos tipos de hogares según su lugar de residencia y el estrato socio-territorial.

Cuadro 3: Hogares familiares con déficit de recursos de subsistencia por recepción de asistencia social según estrato socio-territorial. Total Urbano, AMBA y Ciudades del Interior, 2004. -promedio de indicadores de déficit de recursos de subsistencia -

	Estrato socio-territorial			Total Vulnerados (1+2+3)	Grupo Testigo Clase Media
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)		
HOGARES FAMILIARES					
Total Urbano					
No recibe asistencia	2,3	2,0	1,7	2,1	1,4
Recibe asistencia	3,0	2,9	2,5	2,9	3,0
AMBA					
No recibe asistencia	2,3	2,1	1,7	2,1	1,4
Recibe asistencia	3,1	3,1	2,7	3,1	
Ciudades del Interior					
No recibe asistencia	2,3	1,9	1,7	1,9	1,2
Recibe asistencia	2,8	2,2	2,3	2,4	3,0
HOGARES FAMILIARES CON HIJOS					
Total Urbano					
No recibe asistencia	2,5	2,2	1,9	2,2	1,3
Recibe asistencia	3,1	2,9	2,5	2,9	3,0
AMBA					
No recibe asistencia	2,5	2,3	1,9	2,3	1,4
Recibe asistencia	3,3	3,1	2,8	3,1	
Ciudades del Interior					
No recibe asistencia	2,2	1,9	1,8	1,9	1,1
Recibe asistencia	2,8	2,4	2,3	2,5	3,0

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004

En el total de los casos se verifica que las familias que reciben asistencia tienen un mayor grado de déficit que las que no la reciben. Las distancias mayores se presentan entre el total de los hogares familiares vulnerados, oscilando entre 0.5 puntos en las Ciudades del Interior y 1 punto en el AMBA. Entre las familias con hijos hay mayor homogeneidad de déficit.

La brecha entre el promedio de indicadores de déficit de las familias del estrato muy bajo y las del medio-bajo oscila, en todos los lugares y en los dos tipos de hogares, en más o menos 0,5 puntos entre los que reciben asistencia, y 0,6 entre los que no la reciben, excepto entre los hogares con hijos de las Ciudades del Interior que presentan mayor similitud.

La situación más grave es la que presentan las familias del AMBA, sin embargo, son las que reciben menos asistencia para paliar su situación.

C. Habida cuenta de la gravedad del diagnóstico presentado hemos querido profundizar el análisis de los hogares familiares con déficit de recursos de subsistencia, averiguando el tipo de ayuda que reciben por parte del Estado -ya sea nacional, provincial o municipal. De acuerdo a los programas de los cuales son beneficiarios, los hemos agrupado según reciban dinero o mercaderías (alimentos, medicamentos, materiales de construcción, frazadas, etc.).

Del total de Hogares Familiares encuestados que tienen déficit de recursos de subsistencia, es importante destacar en primera instancia que el 67% de los vulnerados no recibe ninguna ayuda estatal. Aquellos que la reciben (33%) sólo en el 5% de los casos reciben tanto dinero como mercaderías. Siempre teniendo en cuenta el total de los hogares familiares encuestados el 15% recibe asistencia en dinero y el 23% recibe mercaderías.

La diferencia es muy grande entre los estratos socio-territoriales. Los hogares vulnerados del nivel muy bajo reciben el doble de asistencia que los del sector medio bajo (nuevos empobrecidos). Esto contradice la hipótesis acerca de que los hogares con mayor capital social reciben mayores beneficios. En este caso, es de suponer que los hogares del estrato más bajo tienen menores contactos y conocimientos para lograr el acceso a los recursos disponibles. Sin embargo, contrariamente a lo esperado son los más asistidos. Sea esto intencional o no, estaría manifestando una equidad mayor en la distribución de recursos que si se cumpliera la primera hipótesis.

Si consideramos el total de Hogares Familiares con Hijos, el porcentaje de los que no reciben ayuda desciende al 63% comparado con las familias anteriores. Por el contrario, el grupo que recibe es mayor, 37% y un 6% recibe ambos tipos de asistencia (dinero y mercaderías).

Creemos que es muy importante recalcar que siendo hogares que tienen déficit de recursos de subsistencia y que están expuestos a riesgos con graves daños, la mayor proporción no recibe

ninguna asistencia. Esto es sin duda un alerta para quienes tienen la responsabilidad de la distribución de los programas sociales.

Cuadro 4: Hogares familiares con déficit de recursos de subsistencia por tipo de asistencia según estrato socio-territorial. AMBA, 2004. -en porcentajes -

	Estrato socio-territorial				Grupo Testigo Clase Media
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)	Total Vulnerados (1+2+3)	
Asistencia en dinero	13,1	13,4	5,3	11,8	0,0
Asistencia en mercaderías	24,6	20,2	10,5	20,2	0,0
Asistencia en dinero o en mercaderías	34,6	29,4	13,7	28,6	0,0

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004.

Cuadro 5: Hogares familiares con déficit de recursos de subsistencia por tipo de asistencia según estrato socio-territorial. Ciudades del Interior, 2004. -en porcentajes -

	Estrato Socio-territorial				Grupo Testigo Clase Media
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)	Total Vulnerados (1+2+3)	
Asistencia en dinero	36,9	16,8	13,3	19,7	0,0
Asistencia en mercaderías	45,1	31,6	25,4	32,2	3,8
Asistencia en dinero o en mercaderías	61,6	39,4	30,9	41,0	2,7

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004.

En general, hay muchos más hogares -en términos relativos- que no reciben asistencia en el AMBA que en las Ciudades del Interior (71% y 59%, respectivamente).

En el AMBA sólo el 3% de los hogares familiares reciben ambos tipos de asistencia, en cambio, en las otras ciudades el porcentaje asciende al 11%.

Al analizar los cuadros anteriores se destaca que los hogares familiares del estrato medio bajo reciben asistencia en menor proporción que el resto de hogares que están en situación de mayor riesgo, especialmente en el AMBA. Comparados con los hogares del otro extremo, es decir, con los hogares del estrato muy bajo, la diferencia es muy grande ya que la ayuda llega al doble de estos hogares.

De esta manera se pone en evidencia que los programas de asistencia de todo tipo están llegando en mayor medida a los hogares familiares con mayor riesgo entre todos los que pertenecen a los estratos socio-territoriales vulnerados. Sin embargo, las desigualdades detectadas hacen imposible pensar que una particular política social de redistribución pueda alterar la situación.

Cuadro 6: Hogares familiares con hijos con déficit de recursos de subsistencia por tipo de asistencia según estrato socio-territorial. AMBA, 2004. -en porcentajes -

	Estrato Socio-territorial			Total Vulnerados (1+2+3)	Grupo Testigo Clase Media
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)		
Asistencia en dinero	13,1	13,4	5,3	11,8	0,0
Asistencia en mercaderías	24,6	20,2	10,5	20,2	0,0
Asistencia en dinero o en mercaderías	34,6	29,4	13,7	28,6	0,0

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004.

Cuadro 7: Hogares familiares con hijos con déficit de recursos de subsistencia por tipo de asistencia según estrato socio-territorial. Ciudades del Interior, 2004. -en porcentajes -

	Estrato Socio-territorial			Total Vulnerados (1+2+3)	Grupo Testigo Clase Media
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)		
Asistencia en dinero	40,8	20,0	12,5	21,8	0,0
Asistencia en mercaderías	52,1	33,3	27,9	35,4	3,5
Asistencia en dinero o en mercaderías	67,3	43,9	31,6	44,5	3,5

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004.

Sin duda los hogares familiares con hijos, si pertenecen a los estratos vulnerados, son los que necesitan más ayuda para superar la situación de pobreza y no llegar a ser los excluidos en esta sociedad.

Debe tenerse en cuenta que las familias de los sectores populares son los que tienen mayor número de hijos y que mientras ellos son pequeños necesitan ser dotados de todos los recursos que el día de mañana les permitan desempeñarse mejor que sus padres en la sociedad. Y de esta manera no reproducir el círculo vicioso de la pobreza o evitar su reproducción intergeneracional.

Como era de esperar, las familias con hijos reciben en mayor medida la asistencia social, ya sea en dinero o en mercaderías, que los hogares familiares en general. Y como en el caso de estos últimos también hay mucha diferencia entre el porcentaje de hogares que recibe asistencia según el estrato socio-territorial. Siempre los más pobres son aproximadamente el doble que los de clase media-baja que reciben los beneficios de los programas.

En las Ciudades del Interior el 62% de los hogares familiares con hijos pertenecientes al estrato muy bajo reciben dinero o mercadería, mientras que en el AMBA lo reciben el 39%. Aquí sólo un

4% de estas familias reciben ambas clases de beneficio; en cambio, en las Ciudades del interior, el grupo asciende al 13%.

En este caso también hay que señalar que existe un grupo de familias que no recibe asistencia que es mayor al porcentaje de las que reciben. Un 65% en el AMBA y un 55% en las Ciudades del Interior están expuestas a los riesgos que significa su situación vulnerada.

D. Como último aporte de evidencias para señalar las diferencias entre los hogares que reciben los programas sociales, hemos recortado nuestro análisis a las familias con hijos que tienen déficit de recursos de subsistencia, es decir, aquellas que están en situación de mayor vulnerabilidad, y al mismo tiempo, que no reciben estos beneficios, señalando la etapa del ciclo de vida familiar que están atravesando.

Cuadro 8: Hogares familiares con hijos y con déficit de recursos que no reciben asistencia por ciclo de vida familiar según estrato socio-territorial. Total, 2004. *-en porcentajes -*

	Estrato Socio-territorial			Total Vulnerados (1+2+3)	Grupo Clase	Testigo Media
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Medio bajo (3)			
Familias con Hijos Pequeños	68,4	73,7	25,0	66,7		100,0
Familias con Hijos en Edad Escolar	51,3	57,1	79,2	59,7		100,0
Familias con Hijos Adolescentes	52,6	60,0	73,7	60,2		100,0
Familias con Hijos Mayores	62,2	65,0	81,1	67,9		100,0

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), Barómetro Social, Departamento de Investigación Institucional, IPIS-UCA, Junio 2004.

Entre los hogares familiares vulnerados considerados en la tabla anterior, se destaca que teniendo hijos mayores o pequeños hay mayor probabilidad que no reciban asistencia, aunque sean familias con fuertes carencias de subsistencia y graves riesgos de exclusión.

En los estratos muy bajo y bajo casi se replica la situación mencionada anteriormente para el total de las familias, en cambio, en el estrato medio-bajo apenas un 25% de las familias con hijos pequeños no recibe asistencia y un 81% de las familias con hijos mayores también está en esa situación.

Que las familias con hijos pequeños tengan alta probabilidad de no recibir ayuda se debe sobre todo al peso del AMBA donde el 75% de estas familias no recibe ayuda ni en dinero ni en mercadería. Para la etapa de los hijos mayores la situación es similar con un porcentaje de aproximadamente 70% que no recibe asistencia.

La situación en las Ciudades del Interior parece ser más justa en la medida que del total de familias con hijos pequeños sólo el 25% no recibe asistencia en el estrato muy bajo y las que tienen hijos mayores en el mismo estrato representan el 44%.

En síntesis, la desigualdad entre los grupos se manifiesta también en la heterogeneidad de la distribución de programas según las etapas del ciclo de vida familiar en el que se encuentran y el estrato al que pertenecen.

Por otra parte, en tiempos de deterioro institucional y con las grandes desigualdades sociales advertidas, cabe también esperar que operen fuertes limitaciones políticas institucionales; incluyendo fuertes presiones y resistencias por parte de los sectores y grupos que defienden privilegios particulares, que nada tienen que ver con las necesidades de la gente.

CONCLUSIONES

Proyectar una Argentina moderna, integrada al mundo, en crecimiento y desarrollo, implica pensar en nuevas bases institucionales en cuanto a la responsabilidad social del Estado. Al respecto, cabe sostener como un horizonte posible que es una función indelegable del Estado *garantizar* al conjunto de la población el acceso a un trabajo decente, capacitación permanente, protección contra el desempleo y seguridad social solidaria en un sentido amplio.

Un sistema institucional de esta naturaleza –junto a un sistema educativo y de salud “redistributivo”– debería funcionar como el principal mecanismo democrático de acceso a oportunidades o protección integral contra la exclusión social y la reproducción intergeneracional de la pobreza o el empobrecimiento. Cabe recordar que entre nuestras evidencias señalamos que entre el total de hogares familiares entrevistados el 77% tenían déficit de recursos de subsistencia, y entre las familias con hijos, ascendía al 81%. El AMBA está por encima de estos promedios y, sin embargo, los hogares familiares y aquellos con hijos tienen menos probabilidad de acceder a los programas sociales que los que residen en las Ciudades del Interior.

En este marco, muy posiblemente las actuales políticas siguen siendo a todas luces insuficientes, a la vez que están todavía muy lejos de integrar un plan estratégico de desarrollo productivo, social y comunitario local. La meta debería ser dar a cada uno los medios específicos de modificar el curso de una vida, de superar una ruptura, de prever un problema. La equidad apunta a dar de manera permanente los medios de volver a encarrilar la existencia.

Entre las prioridades de política pública, resulta urgente para la sociedad argentina contar con una amplia institucionalidad que ponga efectivamente en vigencia derechos mínimos de inclusión y afiliación social frente a las inhabilitaciones que generan el desempleo, la precariedad laboral y la segmentación ocupacional. Como expresa Rossanvallón (1995) se trata de generar una nueva equidad en las oportunidades, apuntando a la equidad de las situaciones en el tiempo y no sólo a la equidad de partida.

¿Es este objetivo objeto de política social, de política de empleo o de política económica? Sin duda, la magnitud y la complejidad del problema, sumado al deterioro general del Estado—en sus diferentes niveles—, hace por demás ineficiente e ineficaz un tipo de intervención unilateral. Por otra parte, la naturaleza del problema exige atender la diversidad de causas y consecuencias que operan de manera interrelacionada profundizando fenómenos de exclusión social y laboral.

La perspectiva de una adecuada solución a la problemática demanda poder atender de manera simultánea tres objetivos estratégicos:

- a) contemplar la continuidad y el mejoramiento de medidas orientadas a reducir la indigencia que generan el desempleo o la marginalidad laboral;
- b) desarrollar políticas activas coordinadas de promoción del trabajo comunitario, productivo y de empleo decente—sea en el sector formal o informal; y
- c) iniciar un programa integrado de reformas estructurales orientadas a crear una nueva institucionalidad capaz de responder al conjunto de los derechos económicos y sociales ciudadanos.

Pero para poder encarar de manera integral y eficaz estos desafíos existen no sólo dificultades financieras, sino también político-institucionales. La actual estructura sectorial de funciones ministeriales en competencia -dada la desconexión de los equipos técnicos, la pluralidad de diagnósticos, la autonomía e inflexibilidad de los programas, etc.- no sirve para atender la emergencia ni para generar alternativas de mediano y largo plazo.

Por lo tanto, resulta en primer lugar fundamental disponer de más adecuados instrumentos de intervención y gestión de las políticas económicas, sociales y de empleo.

Bibliografía

Rossanvallón, Pierre (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Manantial, Buenos Aires.

Salvia, Agustín (2004): “Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social”. Ponencia a presentarse en las *Jornadas Internacionales Interdisciplinarias ICALE “Trabajo, Riqueza, Inclusión”*, Río Cuarto, Córdoba, 3-5 noviembre.

SiEMPRO (2001): *Las Familias*. Serie Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida, N° 4^a. Buenos Aires.

Torrado, Susana (1998) *Familia y Diferenciación social. Cuestiones de método*. EUDEBA, Buenos Aires.