

Título: “Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Ciudadanía Porteña: impacto sobre las condiciones de vida de los hogares beneficiarios”.

Autores:

Dirección: Irene Novacovsky, Licenciada en Sociología, Coordinadora de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Equipo de trabajo: Victoria Arinci, Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires); María Eva Hadida, Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires); Laura Guardia, Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires) y MSc. In Public Policy (University College London); Naomi Wermus, Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires) y Magíster en Estadística Social (Universidad Nacional de Tres de Febrero).

Dirección electrónica: irenenovac@yahoo.com.ar, mariaevahadida@gmail.com, vicarin@gmail.com, lguardia@gmail.com, naower@gmail.com

Mesa 22: “La desigualdad persistente”

Abstract

El documento presenta los resultados de la segunda evaluación del Programa Ciudadanía Porteña¹ del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los datos señalan el alto impacto del programa en la eliminación de la indigencia y disminución de la pobreza en magnitud e intensidad, el incremento en la asistencia escolar de niños y adolescentes y la reducción del trabajo infantil.

De este modo, se garantiza el derecho de la población en situación de pobreza a un ingreso que le permite cubrir sus necesidades básicas y el derecho de niños, niñas y adolescentes a un desarrollo pleno, contribuyendo a la ruptura de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Ello confirma la pertinencia de la estrategia de intervención para dar respuesta a cuestiones que históricamente han sido de difícil abordaje para las políticas y programas sociales en Argentina, tales como la inclusión, reinserción y/o permanencia en el sistema educativo de niños de corta edad, adolescentes y jóvenes, la reducción del trabajo infantil, la eliminación de la indigencia y la reducción de la pobreza.

¹ Programa de transferencia de ingresos destinado a los hogares residentes en la Ciudad de Buenos Aires que se encuentran en situación de pobreza e indigencia (ver www.ciudadaniaportenia.buenosaires.gob.ar).

Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Ciudadanía Porteña: impacto sobre las condiciones de vida de los hogares beneficiarios

Introducción

Este documento presenta los hallazgos de la segunda evaluación de resultados e impactos del Programa Ciudadanía Porteña “Con Todo Derecho” sobre las condiciones de los hogares beneficiarios, a casi tres años de su implementación. El Programa Ciudadanía Porteña (PCP) fue creado en noviembre de 2005 por la Ley 1878 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires con el fin de revertir el deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población. Se ejecuta en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es un programa de transferencia de ingresos a los hogares en situación de pobreza e indigencia que residen en la Ciudad, condicionada al cumplimiento de la asistencia escolar de los menores de 18 años y al control de salud. Se prioriza a la mujer como titular del beneficio, sea esta la jefa de hogar o la cónyuge del jefe.

Diseñado desde la perspectiva de derechos, el PCP apunta a establecer mecanismos de redistribución del ingreso, a interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza y al ejercicio pleno de la condición de ciudadanía².

Características generales del programa

Objetivos:

- 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.
- Interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza garantizando los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía.
- Establecer un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares de la Ciudad 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.
- Reducir la deserción y repitencia escolar.
- Cooperar en la tarea de erradicar el trabajo infantil.
- Asegurar el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes.

² Más información disponible en: www.ciudadaniaportenia.buenosaires.gob.ar

- Disminuir la exclusión social de los adolescentes.
- Favorecer la autonomía de las mujeres, siendo la titular del beneficio la que dispone de ingresos en forma independiente.
- Contribuir al sostenimiento y re-inserción en el sistema educativo formal de los jóvenes hasta los 29 años.

Población Objetivo:

El PCP dirige sus acciones a los hogares residentes en la Ciudad de Buenos Aires en situación de pobreza, enfatizando su accionar en los de mayor vulnerabilidad³. Entre estas características se destacan: la presencia de embarazadas, menores de 18 años, discapacitados y adultos mayores. La condición para acceder al beneficio es la asistencia escolar, y el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes. La titular del beneficio es la mujer, sea esta la jefa de hogar o la cónyuge.

Prestación / Beneficio:

El beneficio que otorga el PCP consiste en un subsidio mensual. El monto del subsidio no es igual para todos los hogares, dado que se fija considerando la composición del hogar, su situación socioeconómica y el valor de la canasta básica alimentaria (CBA), fijada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), tomando como parámetro el adulto equivalente. Los hogares en situación de indigencia reciben una prestación equivalente al 75% de su CBA, mientras que para los hogares en situación de pobreza el monto de la prestación es del 50% de la CBA.

Medio de pago:

La modalidad en la que se entregan los subsidios es una tarjeta de compra precargada, emitida por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, que puede ser utilizada exclusivamente para la adquisición de alimentos, útiles escolares, productos de limpieza e higiene, y combustible para cocinar.

³ El programa considera “hogares pobres” a aquellos que se encuentran bajo la Línea de Pobreza (LP) que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), pero con el fin de evitar errores de exclusión se incluye en la población objetivo a los hogares con ingresos hasta un 25% por encima de la LP. Los “hogares indigentes” son aquellos cuyo ingreso no supera la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

Mecanismo de selección de beneficiarios⁴:

Para la determinación del acceso de los aspirantes al PCP se aplican tres mecanismos.

En forma simultánea se aplican dos de ellos:

1. Por una parte, cada uno de los hogares aspirantes al PCP cuenta con una ficha de caracterización socioeconómica, relevada por el Registro Único de Hogares Beneficiarios de Programas Sociales (RUB), sobre la cual se aplica un índice de vulnerabilidad. Este instrumento permite consignar la información necesaria sobre la vivienda y sobre cada uno de los integrantes de los hogares para lograr caracterizar su situación socioeconómica.
2. Simultáneamente, se aplica a los hogares aspirantes el test de medios directos y de control de incompatibilidades con la normativa del programa. Para ello se cruzan datos de la base de beneficiarios con otras bases de registro gubernamentales que proveen información sobre: inmuebles, automotores, programas sociales, empleo dependiente e independiente, jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo, fallecidos, entre otros.

A partir de lo cual, se aplica un mecanismo adicional:

3. Se analizan los errores de exclusión recurrentes en los que se podría haber incurrido y se aplican factores de corrección.

La combinación de estos tres procedimientos en el proceso de selección de beneficiarios permite compensar las debilidades propias de cada uno y corregir apreciablemente los sesgos a los que daría lugar su uso individual.

Condiciones que deben cumplir los Beneficiarios:

Los hogares beneficiarios del PCP deben cumplir ciertas condiciones para ingresar y permanecer en el Programa, de forma de coadyuvar al acceso y al ejercicio de los derechos sociales básicos.

Compromisos en Educación:

- Promover que los niños de entre 3 y 4 años asistan al jardín.
- Los menores de entre 5 y 18 años deben asistir a la escuela procurando su promoción.
- Los jóvenes beneficiarios del componente Estudiar es Trabajar deben asistir y promocionar en el nivel del sistema educativo formal en el que se encuentren insertos.

⁴ Novacovsky, Chitarroni y Wermus (2009) describe en mayor profundidad el funcionamiento del sistema de identificación y selección de beneficiarios del PCP.

Compromisos en Salud:

- Controles mensuales de embarazo.
- Controles de parto y post parto.
- Controles periódicos de salud y desarrollo nutricional de los menores de hasta 18 años.
- Cumplir con el calendario de vacunación.

Para comprobar el cumplimiento de los compromisos, el PCP cruza datos con escuelas e instituciones de salud y se solicita a los beneficiarios, tanto a los titulares de los hogares como a los jóvenes del módulo Estudiar es Trabajar, la presentación de certificación que avale el cumplimiento.

Principales resultados e impacto del programa⁵

La primera evaluación del PCP se desarrolló entre fines de 2007 e inicios de 2008, y estuvo a cargo de especialistas de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)⁶. La segunda evaluación se realizó durante 2009 y entre los principales resultados observados, cabe destacar una clara mejora en la condición de asistencia de los niños y adolescentes beneficiarios del programa al sistema educativo formal, la reducción del trabajo infantil y adolescente, la eliminación de la indigencia y la disminución de la pobreza en magnitud e intensidad.

Aspectos metodológicos

Para el análisis de la incidencia del PCP sobre las condiciones de los hogares beneficiarios se utiliza como fuente de datos la Encuesta Anual de Hogares (EAH) del año 2005, a partir de la cual se construyó la línea de base, y la Encuesta a Hogares Beneficiarios, que realizó la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los años 2006 y 2009.

Esta encuesta utiliza el mismo formulario que la EAH, con el agregado de diferentes módulos que permiten el estudio de problemáticas específicas (trabajo infantil; transmisión intergeneracional de la pobreza; migraciones; cuidados de salud, entre otras). El diseño de esta encuesta admite, además, construir un panel que permite observar la situación de los mismos hogares beneficiarios en dos momentos diferentes. Para realizar la encuesta se

⁵ Esta sección se basa en UIMyE (2009).

⁶ Se analizó la efectividad del programa en relación a la reducción de la pobreza y la indigencia, la distribución del ingreso, el acceso y permanencia en el sistema educativo, la mayor y mejor utilización de los servicios de salud, y su incidencia sobre la disminución del trabajo infantil y la exclusión social de los jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires. Más información disponible en UIMyE (2008).

selecciona una muestra de los hogares beneficiarios de alrededor de mil casos, en base a los registros administrativos del programa.

Tanto en la primera como la segunda evaluación se adoptó un modelo cuasiexperimental con un grupo de tratamiento de beneficiarios y un grupo de comparación construido estadísticamente, cuyos integrantes no están cubiertos por el programa, pero son comparables a los beneficiarios en características observables y consideradas esenciales. En otras palabras, ambos grupos se conformaron considerando los mismos criterios.

Impactos en la situación de indigencia y pobreza

La pobreza y la indigencia suponen privaciones en múltiples dominios de la vida de las personas, que se refuerzan mutuamente. Estas pueden resultar de variaciones coyunturales en las condiciones de vida de los miembros del hogar o bien ser consecuencia de situaciones estructurales que persisten en el mediano y largo plazo.

Como se observa en el Cuadro 1, el PCP ha logrado que se alcancen valores cercanos a la eliminación de la indigencia y a la disminución de la pobreza tanto en su incidencia como en su intensidad. Si no existiera el ingreso del PCP la incidencia de la indigencia en los hogares sería siete veces mayor y habría casi el doble de hogares en situación de pobreza⁷.

Cuadro 1: Hogares y Población beneficiaria, por condición de indigencia y pobreza considerando y sin considerar el PCP (en porcentaje), 2006-2009

Condición de pobreza	2006		2009	
	Población	Hogares	Población	Hogares
Considerando los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña				
Indigencia	13,4	12,7	3,5	2,3
Pobreza (incluye indigencia)	73,8	68,8	32,7	27,4
Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña				
Indigencia	43,5	40,8	19,9	17,2
Pobreza (incluye indigencia)	92,7	90,8	58,5	52

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 - DGEyC.

Con respecto a la intensidad de la pobreza, entre 2006 y 2009 disminuye la brecha de pobreza⁸ (ver Cuadro 2). En el año 2006 los hogares en situación de pobreza necesitaban un ingreso equivalente al 50% del valor de la línea de pobreza para dejar de ser pobres. Como resultado de los ingresos transferidos por el programa, en 2009 este monto desciende al 30%.

⁷ La tasa de pobreza incluye tanto a los hogares en situación de indigencia como de pobreza no indigente.

⁸ La brecha de pobreza mide la distancia relativa media entre los ingresos percibidos por los hogares en situación de pobreza respecto al valor de la línea de la pobreza de los mismos.

Esta reducción da cuenta de la capacidad del PCP para disminuir la distancia promedio que coloca a los hogares y personas por debajo de la línea de pobreza.

Cuadro 2: Hogares beneficiarios, por brecha de pobreza considerando y sin considerar el PCP (en porcentaje). 2006-2009

Brecha de pobreza	2006	2009
Considerando los ingresos transferidos por el PCP	33,0	30,0
Sin considerar los ingresos transferidos por el PCP	50,0	66,0

Nota: Las brechas de pobreza se expresan en porcentaje de la línea de pobreza.

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 - DGEyC.

Impactos en la situación de indigencia y pobreza de niños y adolescentes

La segunda evaluación del PCP muestra un fuerte impacto en las condiciones de vida los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires. Debe señalarse que nacer en un hogar en situación de pobreza significa tener menores probabilidades 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, una posible trayectoria con dificultades en el sistema educativo y una menor capacidad en la vida adulta para hacer frente a las situaciones en las que los niños requieren de mayor atención.

Como se observa en el Cuadro 3, el programa reduce significativamente la incidencia de la indigencia y la pobreza entre los beneficiarios menores de 18 años y contribuye a detener el deterioro en las condiciones de subsistencia de la niñez. Si no existiera el ingreso transferido por el PCP, la incidencia de la indigencia en 2009 en la población beneficiaria menor de 18 años sería seis veces mayor y la incidencia de la pobreza sería un 73% más.

Cuadro 3: Beneficiarios menores de 18 años, por condición de indigencia y pobreza, considerando y sin considerar el PCP (En porcentaje), 2006-2009

Condición de pobreza	2006	2009
Considerando los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña		
Indigentes	13,5	4,0
Pobres (incluye indigencia)	73,4	38,0
Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña		
Indigentes	43,5	24,1
Pobres (incluye indigencia)	88,6	65,8

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

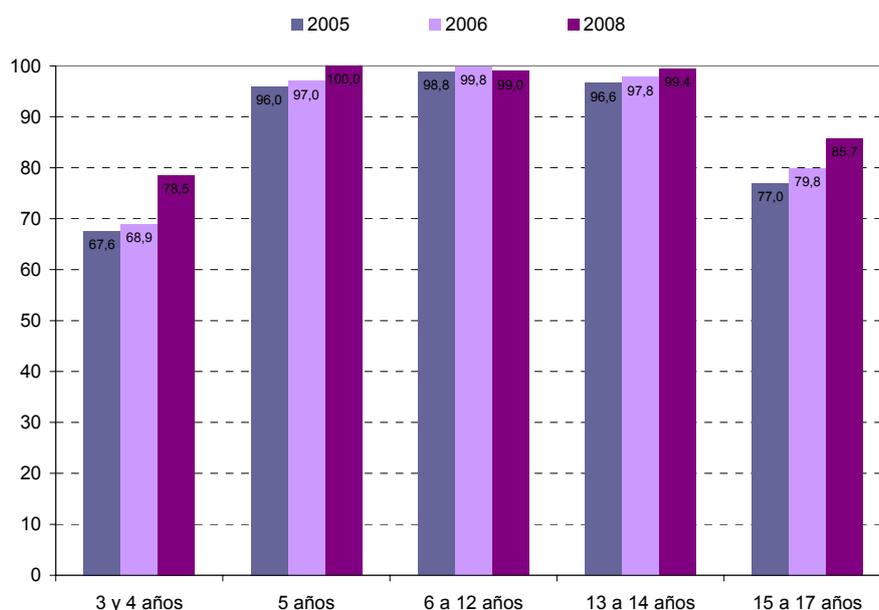
Como resultado de la implementación del programa, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes beneficiarios en situación de indigencia se redujo un 91% del 2006 al 2009. Con respecto a la pobreza, el porcentaje de beneficiarios menores de 18 años en situación de

pobreza descendió un 57%. Es decir, que más de 50 mil menores de 18 años salieron de la indigencia y cerca de 66 mil menores de 18 años salieron de la pobreza⁹.

Impactos en educación¹⁰

Como se observa en el Gráfico 1, entre 2005 y 2009, se evidencia una clara mejora en la condición de asistencia de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa al sistema educativo formal. El programa busca incidir en la ruptura de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, siendo por ello el acceso y la permanencia en el sistema educativo formal un objetivo central del programa. La mejora en las credenciales educativas constituye un factor clave a fines de lograr superar la situación de pobreza en la que se encuentran los hogares.

Gráfico 1: Porcentaje de niños y adolescentes beneficiarios que asisten al sistema educativo según tramos de edad, 2005-2008



Nota: Las edades se toman al 30 de junio.

Fuente: Línea de base del Programa Ciudadanía Porteña en base a EAH 2005 y Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 - DGEyC.

En este período se insertaron en el sistema educativo formal 1.637 niños beneficiarios de 3 a 5 años. La cantidad de niños de 3 y 4 años que asisten a establecimientos de educación formal aumentó un 16% con respecto a 2005 (ver Cuadro 4). En los niños beneficiarios de 5 años la tasa de asistencia alcanza al 100%. Cabe señalar que la educación y estimulación oportuna tiene un efecto benéfico a lo largo de la trayectoria educativa de los niños. Asimismo, facilita

⁹ Se incluye a los menores de 18 años que salen de la indigencia.

¹⁰ La Segunda Encuesta a Hogares Beneficiarios fue realizada entre febrero y marzo de 2009, por lo que los datos referentes a la asistencia escolar remiten al año 2008.

el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, mejorando las posibilidades de los hogares para superar la pobreza.

Entre los niños beneficiarios de 6 a 14 años también se alcanza la universalización de la educación. Las mejoras en los niveles de asistencia resultan especialmente considerables entre los adolescentes beneficiarios de 15 a 17 años, donde la deserción disminuyó un 38% con respecto a 2005. Es importante señalar que los mayores impactos en educación se dan en aquellos grupos etarios donde los sectores en situación de pobreza presentan tasas de asistencia más bajas. A su vez, es de destacar que las tasas de asistencia de los beneficiarios alcanzan valores similares a las de los niños y adolescentes de sectores no pobres.

Cuadro 4: Niños y adolescentes beneficiarios, por condición de asistencia según tramos de edad (en porcentaje), 2005-2008

Tramos de edad	2005			2006			2008		
	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total
3 y 4 años	67,6	32,4	100,0	68,9	31,1	100,0	78,5	21,5	100,0
5 años	96,0	4,0	100,0	97,0	3,0	100,0	100,0	----	100,0
6 a 12 años	98,8	1,2	100,0	99,8	0,2	100,0	99,0	1,0	100,0
13 a 14 años	96,6	3,4	100,0	97,8	2,2	100,0	99,4	0,6	100,0
15 a 17 años	77,0	23,0	100,0	79,8	21,2	100,0	85,7	14,3	100,0
Total	90,6	9,4	100,0	92,3	7,7	100,0	97,3	2,7	100,0

Nota: Las edades se toman al 30 de junio.

Fuente: Línea de base del Programa Ciudadanía Porteña en base a EAH 2005 y Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2008 – DGEyC.

Impacto en el trabajo infantil

Uno de los objetivos del PCP es la erradicación del trabajo infantil. El trabajo infantil posee importantes consecuencias negativas sobre el bienestar y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, por lo que su erradicación es de vital importancia a fines de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

“Que los niños trabajen acarrea graves problemas para su desarrollo. Sus consecuencias se hacen sentir tanto en la salud como en los logros escolares y personales. Por una parte constituye una amenaza a la salud que se agrava cuando acontece en situaciones de trabajo pesado: el trabajo de los niños potencia y amplifica la vulnerabilidad y los padecimientos que les imponen las condiciones en que viven. A los que les impone la situación de pobreza, se agregan los que resultan del propio trabajo. Por otra parte, el tiempo dedicado al trabajo es tiempo restado a la educación y a la recreación, aspectos centrales en el desarrollo de todo niño: el trabajo se traduce en abandono y en menores logros de aprendizaje, repitencia, y bajo rendimiento” (Feldman, 1997).

“La importancia de indagar sobre las condiciones laborales, de salubridad y de educación se basa en la convicción, ampliamente consensuada, de que las actividades laborales compiten con la escolaridad dificultando o impidiendo el acceso, la permanencia y un rendimiento educativo aceptable del niño y del adolescente en la escuela. Asimismo, el trabajo realizado en ambientes peligrosos tiene efectos inmediatos o futuros, nocivos para la salud y el desarrollo del niño” (Rosas et. al, 2006).

“Resulta absolutamente necesario encontrar los caminos para desalentar el trabajo infantil. De otra manera, todos los logros conseguidos resultarán en vano: no resulta suficiente que un niño reciba inmunización y atención de salud si ese niño se encuentra obligado a salir a cualquier costo al mercado de trabajo a complementar los ingresos de sus padres para mantener las condiciones mínimas de vida. No resulta suficiente garantizar la educación básica si el niño se encuentra obligado a interrumpir o discontinuar su aprendizaje para iniciarse en trabajos precarios que no suplirán los conocimientos de la escuela” (Novacovsky, 2001).

“Cabe agregar, como punto importante, que las tareas que realizan los adolescentes en general son de muy baja calificación y no implican un aprendizaje de destrezas específicas u oficios. En consecuencia, el trabajo no aparece como un camino alternativo a la educación en un proyecto de ascenso social, por lo que aquellos adolescentes que deban interrumpir sus estudios para poder aportar ingresos a sus hogares están sacrificando su futuro, demandados por las urgencias del presente” (Novacovsky, 2001).

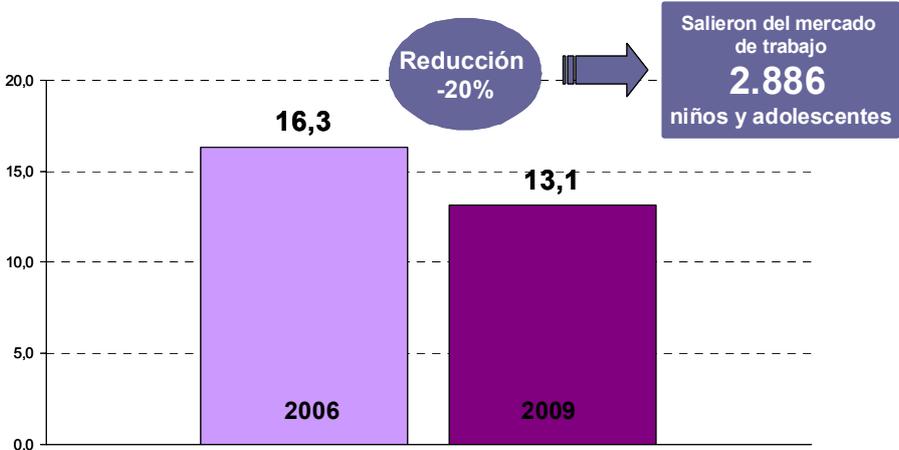
“La prevalencia de empleos domésticos, asalariados de microempresas y cuentapropistas no profesionales, empleos que no sólo no garantizan el aprendizaje de un oficio sino que están signados por una gran informalidad e inestabilidad, colocan a los niños trabajadores en situaciones de alta vulnerabilidad social” (Novacovsky, 2001).

La definición de trabajo infantil considerada es la de “círculos concéntricos”, que se utilizó en la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA)¹¹. La misma distingue un núcleo duro en el sentido de actividad laboral y adiciona el resto de los componentes (autoconsumo y actividades domésticas), a modo de anillos o envolventes de dicho núcleo, que resultan en un concepto de actividad económica infantil en un sentido amplio (Aizpuru et al., 2005).

¹¹ La EANNA es un emprendimiento que desarrolló el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en forma conjunta con el INDEC en el marco del Programa “Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil”, que se acordó entre el Gobierno Argentino y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para el análisis de la incidencia del PCP sobre el trabajo infantil se utiliza como fuente de datos la Encuesta a Hogares Beneficiarios de 2006 y 2009. Esta encuesta contiene un módulo específico que permite relevar información sobre la incidencia del trabajo infantil entre los niños y adolescentes de 5 a 17 años pertenecientes a hogares beneficiarios de dicho programa. Si se analizan los datos que se presentan en el Gráfico 2, donde se muestra la incidencia del trabajo infantil en los hogares beneficiarios del programa entre 2006 y 2009, se puede observar una reducción del 20% en la incidencia del trabajo infantil, lo que implica que el PCP ha logrado retirar del mercado de trabajo a casi 3.000 niños, niñas y adolescentes.

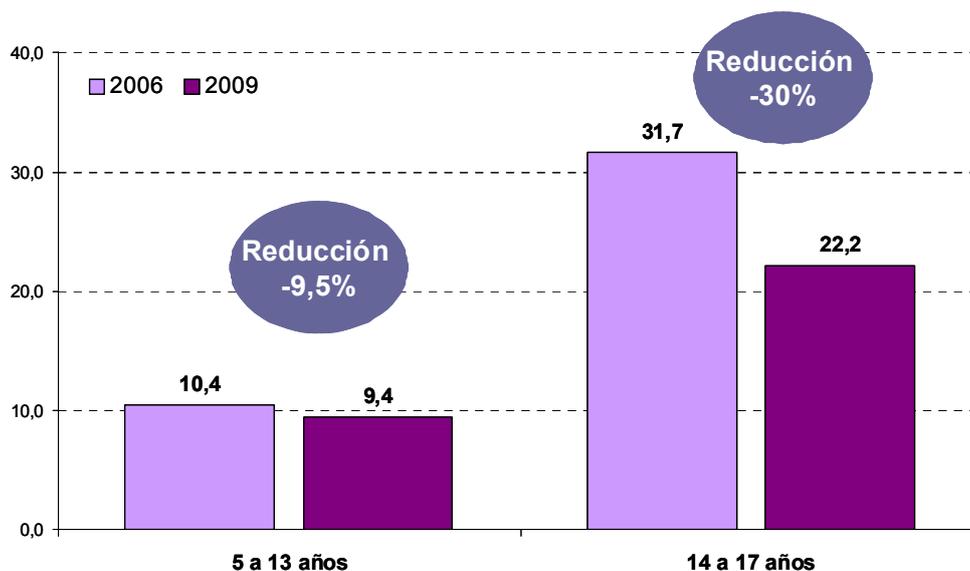
Gráfico 2: Porcentaje de niños y adolescentes beneficiarios de 5 a 17 años que realizan trabajo infantil (2006-2009)



Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 – DGEyC.

La problemática del trabajo infantil difiere según el tramo etario que se considere. Al analizar su incidencia resulta conveniente diferenciar en dos grupos: de 5 a 13 años y de 14 a 17 años. En el segundo tramo etario no sólo existe una incidencia mucho mayor del trabajo infantil, si no que es también donde se registra un mayor abandono escolar. En el período considerado, se ha logrado una reducción del 30% en la incidencia del trabajo infantil en la población de 14 a 17 años (ver Gráfico 3), lo que supone un logro muy importante del programa, ya que es en este tramo etario donde muchos adolescentes tienden a dejar la escuela para insertarse en el mercado laboral.

Gráfico 3: Porcentaje de niños y adolescentes beneficiarios de 5 a 17 años que realizan trabajo infantil según tramos de edad (2006-2009)

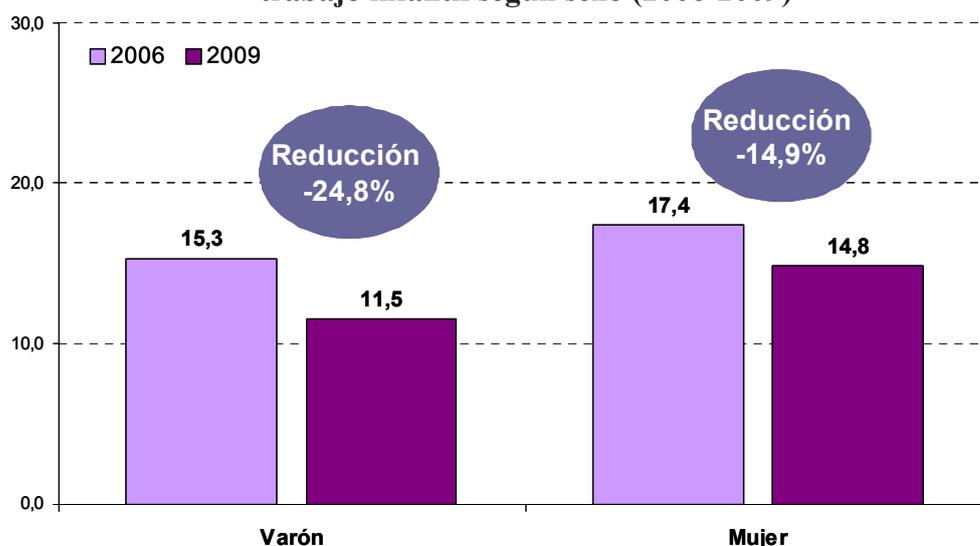


Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 – DGEyC.

Al analizar el trabajo infantil, la diferencia según sexo también es importante. Como se observa en el Gráfico 4, las niñas trabajan en mayor proporción que los varones y esta diferencia se amplía levemente entre 2006 y 2009. Esto se debe a que las situaciones laborales que más persisten son aquellas vinculadas al trabajo doméstico intensivo¹², siendo más marcada esta tendencia entre las mujeres. De esta forma, la participación laboral de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios presenta diferencias por sexo: los varones muestran mayor presencia en el trabajo fuera del hogar, generando bienes o servicios con valor en el mercado; mientras que las mujeres se encuentran más comprometidas en tareas domésticas intensas.

¹² El trabajo doméstico intensivo hace referencia a un “anillo” que abarca a aquellos que realizaron tareas domésticas al interior del hogar de manera intensa. La definición operacional se realizó de la siguiente manera: niños de 5 a 13 años que hayan realizado tareas domésticas por 10 horas o más en la semana o niños de 14 a 17 años que realizaron 15 o más horas de trabajo doméstico. El trabajo doméstico incluye actividades que sustituyen el trabajo de los adultos en el hogar como realizar las compras, reparar la vivienda, limpiar la casa, cocinar y planchar, cuidado de niños pequeños, ancianos, etc. Esta definición se realiza en base a los criterios establecidos por la OIT (2006).

Gráfico 4: Porcentaje de niños y adolescentes beneficiarios de 5 a 17 años que realizan trabajo infantil según sexo (2006-2009)

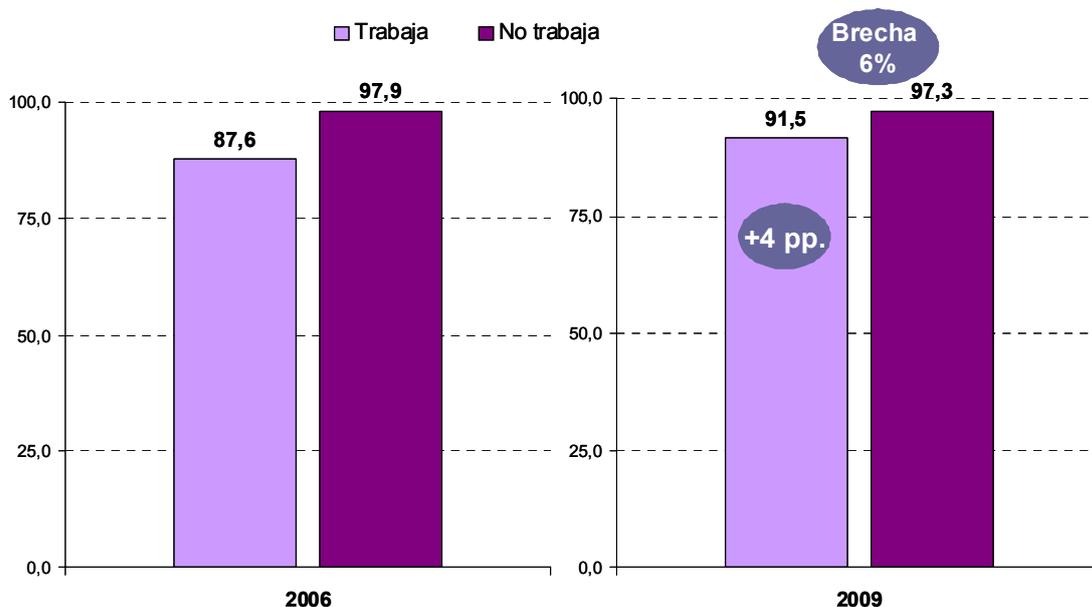


Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 – DGEyC.

La inserción temprana en el mercado de trabajo tiene una clara relación con el abandono escolar. Los datos evidencian esta tendencia tanto en el 2006 como en el 2009. En este último año, el porcentaje de menores que asisten es un 6% mayor entre aquellos que no trabajan en relación con los que los hacen (ver Gráfico 5). No obstante, al analizar la evolución de la asistencia escolar, entre 2006 y 2009, se observa un incremento de la asistencia en la población que trabaja, mientras que la población que no trabaja se mantiene constante. Esto se traduce en una disminución en la brecha entre los que trabajan y los que no trabajan, que se redujo de 10 a 6 puntos porcentuales entre 2006 y 2009.

Cabe señalar que los aumentos en los niveles de escolaridad que alcanzan la universalidad tienden a ser bajos, de forma tal que un incremento de cuatro puntos porcentuales en la asistencia de la población que trabaja representa un importante logro del PCP. Este aumento en los niveles de escolaridad entre los niños y adolescentes que trabajan posiblemente contribuya a lograr su progresivo retiro del mercado de trabajo.

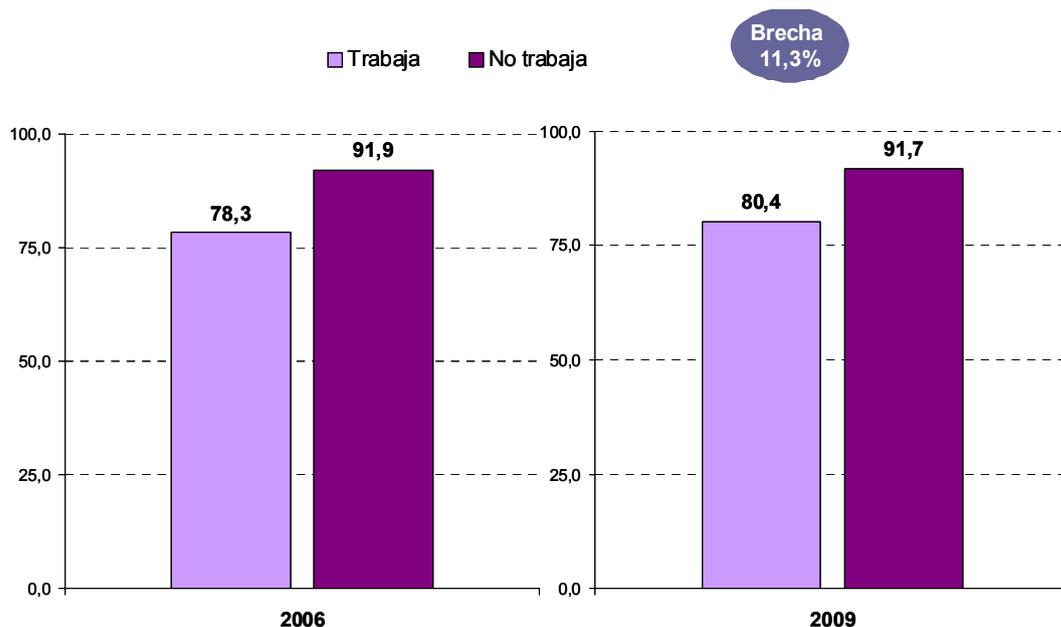
Gráfico 5: Porcentaje de niños y adolescentes beneficiarios de 5 a 17 años por condición de actividad según condición de asistencia (2006-2009)



Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 – DGEyC.

La diferencia en la asistencia escolar entre aquellos que trabajan y aquellos que no lo hacen se acentúa más en los adolescentes de 14 a 17 años (ver Gráfico 6). Debe tenerse en cuenta que la primaria alcanza en la Ciudad de Buenos Aires niveles de cobertura prácticamente universales. De esta forma, es en este tramo etario donde se observa una diferencia más marcada entre los que trabajan y los que no. La diferencia es más amplia por la mayor frecuencia que tiene el abandono escolar en la población de 14 a 17 años. No obstante, entre 2006 y 2009, se observa un incremento de dos puntos porcentuales en la asistencia de la población que trabaja, mientras que la población que no trabaja se mantiene constante. Esto se traduce en una disminución en la brecha entre los que trabajan y los que no trabajan, que se redujo de 14 a 11 puntos porcentuales entre 2006 y 2009.

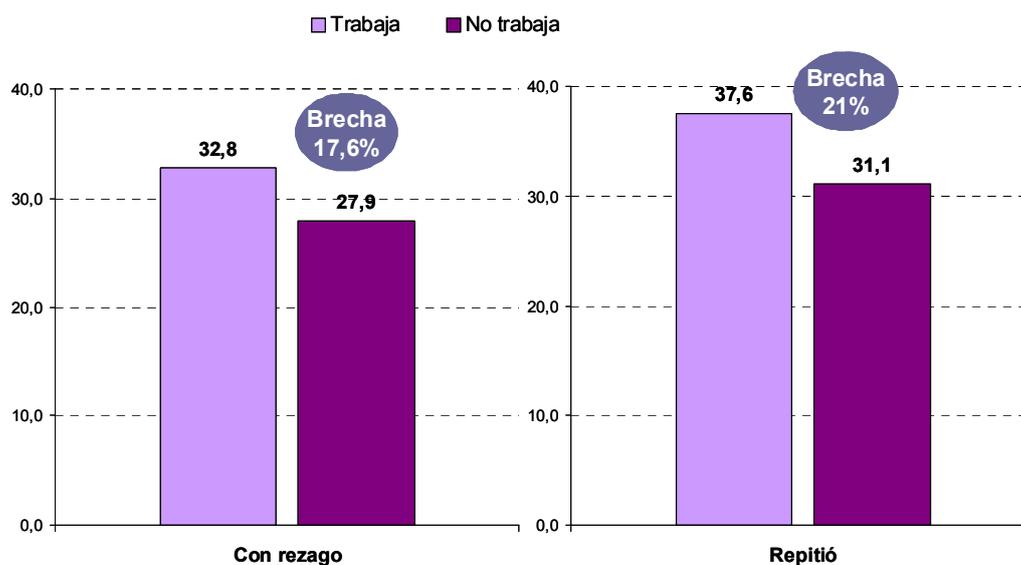
Gráfico 6: Porcentaje de adolescentes beneficiarios de 14 a 17 años por condición de actividad según condición de asistencia (2006-2009)



Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 – DGEyC.

El trabajo infantil no sólo afecta los niveles de escolaridad, sino también las trayectorias educativas. Uno de los indicadores para analizar dichas trayectorias es el rezago escolar. Se considera que está rezagado aquel que ha repetido o abandonado la escolaridad formal, de forma tal que la edad que posee no coincide con la edad teórica (la edad que debería tener acorde al año que se encuentra cursando, o el último año aprobado). En el Gráfico 7 se observa una clara relación del rezago escolar y el trabajo infantil: el porcentaje de rezago escolar es mucho más alto en aquellos niños, niñas y adolescentes que trabajan (brecha de un 18%). De la misma manera, en los niveles de repitencia hay una brecha de un 21% entre la población que trabaja y no trabaja.

Gráfico 7: Porcentaje de niños y adolescentes beneficiarios de 7 a 17 años por rezago escolar y repitencia según condición de actividad (2009)



Fuente: Encuesta a Hogares Beneficiarios 2009 – DGEyC.

Impacto en la participación educativa de jóvenes¹³

En el año 2008 se implementó dentro del PCP el componente Estudiar es Trabajar. El mismo tiene como objetivo la retención y/o la reinserción de los jóvenes de 18 a 25 años más vulnerables en el sistema educativo formal para brindarles las herramientas para que puedan participar en aquellos ámbitos que aseguran romper el patrón de autoperpetuación de la exclusión. En tal sentido, constituye una estrategia clave para contribuir en la interrupción de mecanismos de reproducción intergeneracional de la desigualdad y de la pobreza.

Estudiar es Trabajar brinda un ingreso mensual para los jóvenes que asistan regularmente a establecimientos de educación formal y cuyos hogares sean beneficiarios del PCP. Los jóvenes beneficiarios asumen un compromiso al recibir la prestación: quienes asisten al nivel primario o secundario deben concurrir a la escuela y promover los estudios anualmente; en tanto que aquellos que se encuentran en el nivel terciario o universitario deben aprobar al menos dos materias en el año.

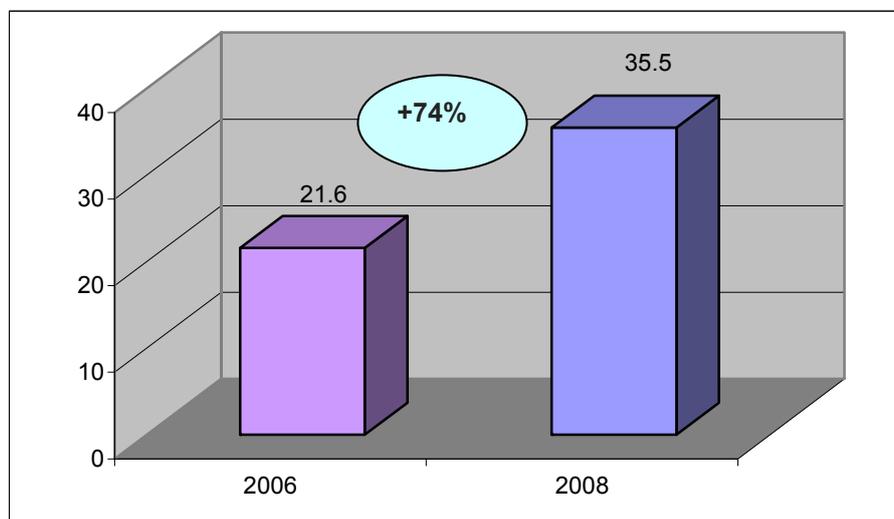
El caso de los jóvenes de este tramo etario requiere un análisis diferencial, dado que la gran mayoría ya han superado la edad teórica de finalización de la educación secundaria. La educación de los jóvenes constituye un tema clave para su desarrollo presente y futuro, ampliando las oportunidades propias y las de su hogar (CEPAL y OIJ, 2004). En efecto, la mejora en su nivel educativo impactará en dos direcciones: por un lado, permitirá a los

¹³ El componente Estudiar es Trabajar inicialmente estuvo dirigido a la población de 18 a 25 años. A mediados de 2010 se extendió hasta los 29 años.

jóvenes alcanzar su desarrollo integral, posibilitará su participación plena en la sociedad, aumentará sus posibilidades para acceder a un empleo de calidad; por otro parte, el aumento en el nivel educativo de los jóvenes se traducirá en mayores oportunidades que repercutirán también en el desarrollo de sus hijos, contribuyendo a interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Entre los principales resultados observados de la Segunda Evaluación del PCP, cabe destacar que a través de la introducción del componente Estudiar es Trabajar se logró incrementar en un 74% la cantidad de jóvenes de 18 a 25 años que asisten al sistema educativo formal (Gráfico 8).

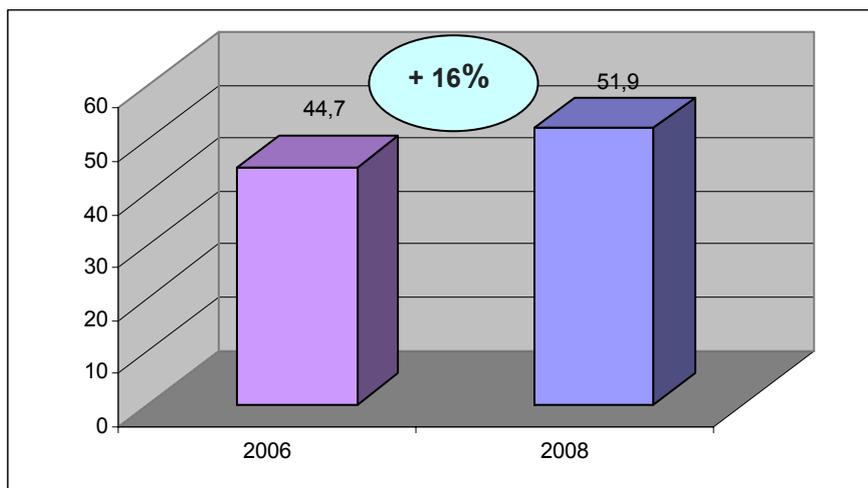
Gráfico 8: Jóvenes beneficiarios de 18 a 25 años, por condición de asistencia (en porcentaje), 2006-2008



Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 – DGEyC.

La finalización del secundario puede considerarse una credencial educativa básica: lograr al menos 12 años de escolarización antes de los 26 años constituye un parámetro para medir la probabilidad de interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. En tal sentido, mientras que el 44,7% de los jóvenes de 18 a 25 años había terminado el secundario o se encontraba incluido en el sistema educativo formal en 2006, esta proporción se incrementa un 16% en 2008 (ver Gráfico 9).

Gráfico 9: Jóvenes beneficiarios de 18 a 25 años, por condición de asistencia o finalización del secundario (en porcentaje), 2006-2008



Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 y 2009 – DGEyC.

El análisis de los registros del padrón de beneficiarios de Estudiar es Trabajar permite analizar dos cohortes en el tiempo y medir el pasaje del abandono escolar a la reinserción educativa, en cualquiera de los niveles formales. En un año de vigencia de Estudiar es Trabajar, se incrementó en un 25% la cantidad de jóvenes beneficiarios que retomaron los estudios luego de al menos un año de abandono.

Conclusiones

Los resultados de la segunda evaluación del Programa Ciudadanía Porteña confirmarían la pertinencia de la estrategia de intervención y los mecanismos de focalización hacia los hogares en situación de pobreza de la Ciudad de Buenos Aires. Al igual que otros programas de transferencias condicionadas de ingreso existentes en América Latina (Bolsa Familia de Brasil, Oportunidades de México, etc.), el PCP muestra un fuerte impacto sobre las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

En efecto, la estrategia de transferir ingresos a los hogares en situación de pobreza de la Ciudad de Buenos Aires, asociando esta transferencia al control de salud y la asistencia escolar de niños, adolescentes y jóvenes, evidencia un fuerte impacto no sólo en la reducción de la indigencia y la pobreza, sino también sobre el desarrollo infantil y adolescente, promoviendo el acceso temprano y la permanencia en el sistema educativo de los menores de 18 años y la disminución del trabajo infantil y adolescente. Además, a través del Componente Estudiar es Trabajar se ha logrado incentivar la retención y reinserción educativa de los jóvenes de 18 a 25 años.

De este modo, el PCP garantiza el derecho de la población en situación de pobreza a un ingreso que le permite cubrir sus necesidades básicas y el derecho de niños, adolescentes y jóvenes a un desarrollo pleno, contribuyendo a la ruptura de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

En base a los resultados obtenidos en esta evaluación se puede afirmar que la estrategia del programa es exitosa para dar respuesta a cuestiones que históricamente han sido de difícil abordaje para las políticas y programas sociales en Argentina, tales como la inclusión, reinserción y/o permanencia en el sistema educativo de niños de corta edad, adolescentes y jóvenes, la reducción del trabajo infantil, la eliminación de la indigencia y la reducción de la pobreza.

A pesar de los importantes logros alcanzados, es posible identificar algunos desafíos pendientes. Si bien con una incidencia significativamente menor, aún persiste la problemática del trabajo infantil, los adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo y de los jóvenes que no han llegado a completar el nivel secundario.

En este sentido, es clave seguir avanzando en la articulación interinstitucional entre distintos programas sociales y con los sectores de salud, educación y trabajo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre estas cuestiones. Para ello se requiere, entre otros, desarrollar un sistema conjunto de detección de problemáticas y alertas tempranas, así como reforzar el acompañamiento de adolescentes y jóvenes en sus trayectorias educativas. Asimismo, para aquellos núcleos de pobreza estructural donde persisten situaciones de trabajo infantil y adolescente, resulta necesario, entre otras medidas, contemplar la extensión de la jornada escolar y el trabajo interinstitucional con las familias.

Bibliografía

Aizpuru, A., Bisconti, F., Debowicz, D., Herger, N., López, L., Lorenzetti, A., Parra, M., Paz, R., Rodríguez Enríquez, C., Rosas, M.E. y Viú, G. (2005): “Medición y estimaciones de trabajo infantil en el contexto de la encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes”, Ponencia presentada en el 7mo Congreso Nacional de Estudios de Trabajo (ASET).

CEPAL y OIJ (2004, octubre): “La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias”, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Feldman, S. (1997): “Los niños que trabajan en Argentina”, Cuadernos de UNICEF N°1, Buenos Aires, Argentina.

Novacovsky, I., Chitarroni, H. y Wermus, N. (2009): “Los métodos de identificación y selección de los beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña”, UIMyE, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible On-line: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/informes_condiciones_vida/Metodos_de_Identificacion_y_Seleccion_Beneficiarios_Ciudadania_Portena.pdf

Novacovsky, I. (2001, Marzo): “La Situación de la Infancia en Argentina”, Documento I, Observatorio Save the Children de la Infancia y la Adolescencia, Buenos Aires, Argentina.

OIT (2006): “La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance”. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo - 95a reunión, 2006, Ginebra, Suiza.

Rosas, M. E., Waisgrais, S., Aizpuru, A. y Paz, R. (2006): “Trabajo infantil y adolescente en cifras. Síntesis de la primera encuesta y resultados de la región GBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires”, OIT y MTEySS, Buenos Aires, Argentina.

UIMyE (2009): “Grandes Logros del Programa Ciudadanía Porteña: Resultados de la Segunda Evaluación”, UIMyE, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Disponible On-line: http://estatico2.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Segunda_evaluacion_CP.pdf

UIMyE (2008): “Programa Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho. Síntesis del Informe de la Primera Evaluación de Resultados e Impacto”, UIMyE, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible On-line: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/sintesis_informe_evaluacion.pdf