

Resultados de la Tercera Evaluación del Programa Ciudadanía Porteña y del componente Estudiar es Trabajar

Este documento presenta los hallazgos iniciales de la tercera evaluación de resultados e impactos a casi seis años de la implementación del Programa Ciudadanía Porteña (PCP), que se ejecuta en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los datos muestran importantes logros que dan cuenta del impacto positivo del programa sobre las condiciones de vida de los hogares beneficiarios.

Descripción del Programa Ciudadanía Porteña

El Programa Ciudadanía Porteña 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. Es un programa de transferencia de ingresos a los hogares en situación de pobreza e indigencia¹ 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, LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA SON: ESTABLECER MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, INTERRUMPIR LA REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA; EMPODERAR A LA MUJER TITULAR DEL BENEFICIO; Y CONTRIBUIR AL EJERCICIO PLENO DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANÍA.

Aspectos metodológicos

En este documento se presentan los primeros resultados de la **Tercera Evaluación del Programa Ciudadanía Porteña (PCP) y el Componente Estudiar es Trabajar (EET)**. Esta evaluación externa se desarrolló durante el año 2011 y estuvo a cargo de especialistas de la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI–.

En esta primera etapa, se realiza un análisis longitudinal que abarca el período 2006-2011 y un ejercicio de simulación. Estas metodologías permiten observar los cambios ocurridos en la población beneficiaria en distintos períodos.

En una segunda etapa se adoptará un modelo cuasiexperimental que permitirá determinar con mayor evidencia que resultados e impactos hallados corresponden a los impactos del programa. El diseño cuasi experimental cuenta con un grupo de tratamiento (GT) de beneficiarios y un grupo de comparación (GC) 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 conformarán considerando los mismos criterios. La diferencia entre (T1 (GT) - T1 (GC)) - (T0 (GT)-T0 (GC)), conocido como el estimador "difference in difference", permitirá determinar el impacto del programa. Es importante identificar las razones por las cuáles las evaluaciones de impacto adoptaron un diseño cuasi-experimental en lugar de uno experimental, con grupos de control seleccionados aleatoriamente antes de la intervención. La evaluación adoptó un diseño cuasi experimental debido al hecho que la ley de creación del PCP establece claramente que la población que vive bajo la línea de pobreza en la Ciudad de Buenos Aires debería ser incluida en el programa. Por esta razón, adoptar un diseño experimental con selección aleatoria violaría la ley, negándole acceso a una parte de la población objetivo del programa.

En la presente evaluación, se realiza un análisis longitudinal y un ejercicio de simulación:

¹ 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 100% por encima de la LP. Los "hogares indigentes" son aquellos cuyo ingreso no supera la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

a) *Los análisis longitudinales*, a diferencia de los transversales que suponen la comparación de observaciones provenientes de distintos casos tomadas en un único momento, implican apreciar la evolución de ciertas variables en el tiempo.

El tiempo se convierte, así, en una variable adicional, pues es posible apreciar cambios que ocurren a lo largo de su transcurso. Sin embargo, sabemos que los cambios no son inducidos por el mero devenir cronológico, sino a causa de otros fenómenos concomitantes que también evolucionan en el tiempo.

La clase más elemental de estudio longitudinal son las series de encuestas repetidas, también llamados "datos de tendencias". Estos datos contienen información recogida en diferentes momentos y períodos acerca de una determinada población de referencia, pero no sobre la misma muestra de sujetos o unidades de análisis dentro de esa población. (Maletta, 2002; Chitarroni; 2011)

Este tipo de estudios con muestras diferentes cada vez, miden cambios poblacionales o agregados, es decir cambios a nivel macro, pero no pueden captar directamente los cambios a nivel micro, es decir cambios en cada uno de los individuos, que requerirían entrevistas repetidas sobre los mismos sujetos, propias de los estudios de panel.

En el caso de la evaluación del Programa Ciudadanía Porteña, se llevaron a cabo encuestas sucesivas a diferentes muestras de la población beneficiaria en los años 2006, 2008 y 2011. En el caso de la última encuesta, por otra parte, existe una variable que da cuenta de la antigüedad de los beneficiarios en su calidad de tales. A falta de una metodología de reentrevistas, ello permite aproximarse a la captación de los cambios inducidos en los hogares por la permanencia bajo programa durante períodos de distinta duración.

b) *El ejercicio de simulación* permite contrastar el escenario actual en comparación con un escenario que no contempla la transferencia monetaria del Programa Ciudadanía Porteña. Esta metodología contrafáctica está en línea con recomendaciones metodológicas del Banco Mundial (Baker, 2000). Está se ciñe al impacto directo del programa en términos de la situación de los ingresos de los hogares en relación con la línea de pobreza. Teniendo en cuenta que la prestación del programa consiste en una transferencia monetaria, cuyo monto es posible conocer con precisión para cada hogar beneficiario, resulta posible incluir en la evaluación de impacto la simulación de un escenario contrafáctico "sin programa" mediante la sustracción de dicha transferencia a los ingresos de los hogares beneficiarios. A partir de ello resulta posible estimar la incidencia de la pobreza y la indigencia, así como las brechas medias -en el caso de los hogares pobres e indigentes- tal como resultarían sin la transferencia monetaria del programa.

Para la primera evaluación se utilizaron dos fuentes de información principales: la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2005 de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) a partir de la cual se construyó la línea de base; la EAH 2006 de la DGEyC que se utilizó para construir el grupo de comparación; y la Primera Encuesta a Hogares Beneficiarios relevada a fines de 2006, diseñada específicamente a los fines de la evaluación para conocer las condiciones de vida del grupo de tratamiento².

En la segunda evaluación, se realizó un análisis comparativo entre la encuesta a hogares beneficiarios del 2006 y la segunda Encuesta a Hogares Beneficiarios. Para esta última, se utilizó el mismo cuestionario de la Encuesta a Hogares Beneficiarios 2006, 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 admitió, además, construir un panel que permitió observar la situación de los mismos hogares beneficiarios en dos momentos diferentes.

² Para realizar esta encuesta a beneficiarios se seleccionó una muestra en base a los registros administrativos del programa.

A fines de la presente evaluación, se diseñó la Tercera Encuesta a Hogares Beneficiarios. La encuesta a hogares beneficiarios del 2011 agregó a la encuesta diseñada para el año 2009 módulos específicos referentes el uso del tiempo libre y los roles de género. Esta encuesta también permite el análisis por panel. En este documento, se presenta el análisis comparativo entre las tres Encuestas a Hogares Beneficiarios realizadas.

Los datos señalan el alto impacto del PCP y el Componente EET en:

Reducción de la pobreza y la indigencia

- ✓ Si no existiera el ingreso transferido por el programa, la incidencia de la indigencia en 2011 en niños y adolescentes beneficiarios sería siete veces mayor.

Reducción del Trabajo Infantil

- ✓ La cantidad de niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan disminuyó un 38,5%.
- ✓ 5.682 niños y adolescentes menores de 18 años dejaron de trabajar en el período 2006-2011

Asistencia de niños de 3 y 4 años

- ✓ La cantidad de niños de 3 y 4 años que asisten a establecimientos de educación formal aumentó un 23,8% con respecto a 2005
- ✓ 1.979 niños de 3 a 5 años se insertan en el sistema educativo.

Asistencia escolar de jóvenes

- ✓ En el período 2008-2011, el incremento en la asistencia de este grupo etáreo fue del 32,5%
- ✓ En el año 2011 estudian 9.489 jóvenes de 18 a 25 años más que en año 2006

Impactos en educación

Uno de los objetivos del PCP apunta a incidir en la ruptura de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Para alcanzar este objetivo, el Programa prioriza el acceso y la permanencia de niños y adolescentes en el sistema educativo formal. 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.

En primer lugar, se analiza la tasa de asistencia de los niños y adolescentes beneficiarios del programa entre 2005 y 2010 (Cuadro 1), que evidencia un claro incremento:

- La educación y estimulación oportuna tiene un efecto benéfico a lo largo de la trayectoria educativa de los niños. Asimismo, facilita el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, mejorando las posibilidades de los hogares para superar la pobreza y promoviendo la igualdad de género. Entre los niños y niñas de 3 a 5 años beneficiarios se visualizan impactos positivos. La cantidad de niños de 3 y 4 años que asisten a establecimientos de educación formal

Entre los niños y adolescentes beneficiarios:

- LA CANTIDAD DE NIÑOS DE 3 Y 4 AÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION FORMAL AUMENTO UN 23,8%.
- EN LOS NIÑOS DE 5 AÑOS LA TASA DE ASISTENCIA ALCANZA AL 100%.
- ENTRE LOS NIÑOS DE 6 A 14 AÑOS SE ALCANZA LA UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION.
- ENTRE LOS ADOLESCENTES DE 15 A 17 AÑOS LA DESERCIÓN DISMINUYO UN 42%.

aumentó un 23,8% con respecto a 2005. En el período 2008-2010 el incremento fue del 6,6%. Entre 2005 y 2011, se insertaron en el sistema educativo formal 1.979 niños beneficiarios de 3 a 5 años. En los niños beneficiarios de 5 años la tasa de asistencia alcanza cobertura universal.

- Entre los niños de 6 a 14 años beneficiarios continúa la tendencia hacia la universalización de la educación.
- En los niños de 13 y 14 años se alcanzan niveles próximos a 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 42% con respecto a 2005.
- Se observa que los mayores impactos en educación se dan en aquellos grupos étnicos donde los sectores en situación de pobreza presentan tasas de asistencia más bajas. Sin embargo, aún persiste un importante porcentaje de niños de 3 y 4 años que no asisten a establecimientos educativos (16,3%). Este ciclo es importante para la socialización temprana de los niños, así como para la incorporación de estructuras cognitivas de utilidad para el futuro ciclo escolar. Asimismo, el aumento en las tasas de asistencia de niños de 3 y 4 años es importante en términos de equidad de género. Existe una alta asociación entre la probabilidad de que las madres de niños pequeños trabajen para aportar ingresos al hogar y la disposición de lugares adecuados para dejarlos, siendo esta probabilidad de un ingreso adicional una estrategia clave para la superación de la pobreza. De esta forma, al aumentar las tasas de asistencia de los niños el PCP actúa sobre dos dimensiones de alto impacto que se combinan entre sí: la importancia de la asistencia de los niños a instituciones educativas y la posibilidad de las mujeres de insertarse en el mercado de trabajo contribuyendo de esta forma a incrementar la equidad de género y aumentar la independencia de las mujeres. Las dos dimensiones mencionadas impactan sobre la reproducción intergeneracional de la pobreza. A fines de lograr mayores tasas de asistencia en niños de 3 y 4 años se recomienda ampliar la oferta de guarderías y jardines maternos. En este sentido, se recomienda que los niños de hogares pertenecientes a Ciudadanía Porteña posean prioridad para acceder a los Centros de Primera Infancia del Gobierno de la Ciudad. Estas medidas permitirían superar la fuerte desigualdad que perdura en los inicios mismos de la escolaridad.
- En el tramo de 15 a 17 años persiste un porcentaje alto que no concurre a establecimientos educativos (13,3%). El análisis por edades simples permite observar que se ha producido un notable aumento de asistencia en los niños de 15 años. Actualmente, concurren al colegio un 6% más de niños de 15 años con respecto al 2005, alcanzando niveles superiores al 93% y posponiendo así un año en la edad de abandono escolar. Sin embargo, persisten déficit en los adolescentes de 16 y 17 años. Para este grupo, se sugiere desarrollar estrategias específicas: a) Actualizar el monto de Ciudadanía Porteña a fines de que se compense el costo de oportunidad³ de entrada al mercado de trabajo. Actualmente, los hogares beneficiarios reciben por cada joven de 15 a 17 años \$ 232 mientras que el salario promedio de los adolescentes que se encuentran ocupados es de \$ 809; b) Diseñar estrategias para el apoyo escolar y afectivo y brindar contención a fines de que los adolescentes puedan sortear las dificultades que se les presentan. Actualmente, el Programa posee instancias de seguimiento, pero no alcanzan una escala suficiente, es elemental reforzar estas áreas con mayor personal y profesionales capacitados en cuestiones pedagógicas. Asimismo, es importante implementar instancias de apoyo escolar; c) Articular con el sistema educativo y organizaciones no gubernamentales a

³ Costo de Oportunidad. Es el valor de los recursos en la mejor alternativa que se deja de realizar. Por ejemplo, cada decisión de producir o consumir alguna cosa significa que se deja de producir y consumir alguna otra.

finés de realizar un trabajo conjunto sobre la problemática del abandono y deserción escolar en los adolescentes.

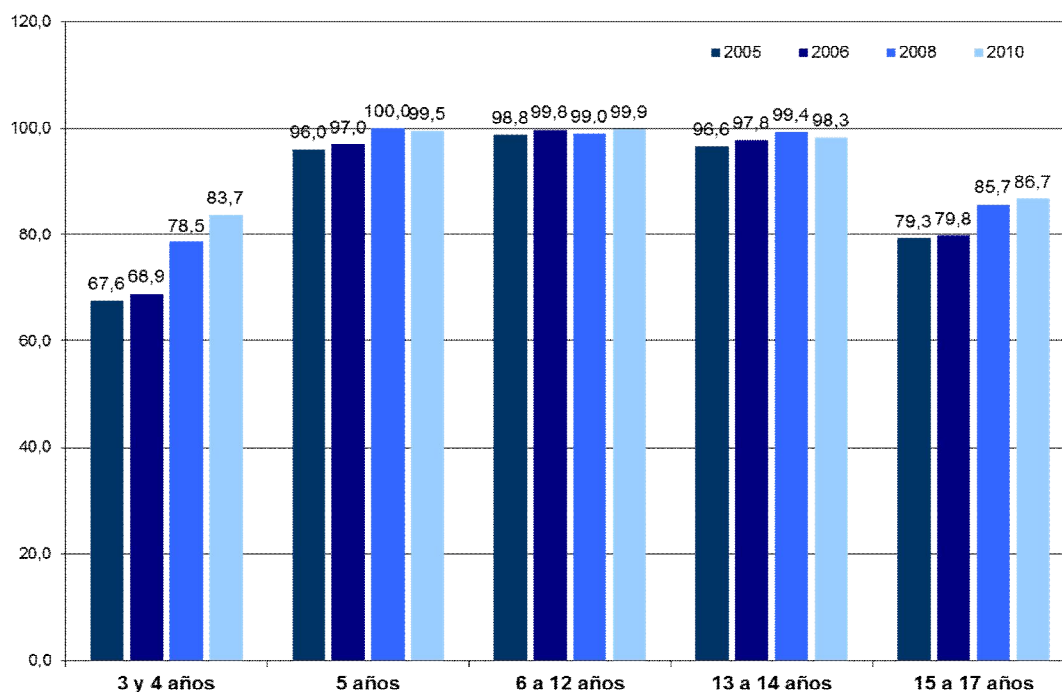
Cuadro 1: Niños y adolescentes beneficiarios, por condición de asistencia según tramos de edad (En porcentaje). 2005-2010

Tramos de edad	2005			2006			2008			2010 ⁴		
	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total
3 y 4 años	67,6	32,4	100	68,9	31,1	100	78,5	21,5	100	83,7	16,3	100
5 años	96	4	100	97	3	100	100	0	100	99,5	0,5	100
6 a 12 años	98,8	1,2	100	99,8	0,2	100	99	1	100	99,9	0,1	100
13 a 14 años	96,6	3,4	100	97,8	2,2	100	99,4	0,6	100	98,4	1,6	100
15 a 17 años	79,3	23	100	79,8	20,2	100	85,7	14,3	100	86,7	13,3	100
15 años	88,1	11,9	100	91,3	8,7	100	91,7	8,3	100	93,8	6,2	100
16 años	79,4	20,6	100	83,6	16,4	100	88,6	11,4	100	83,5	16,5	100
17 años	70,3	29,7	100	65,8	34,2	100	76,1	23,9	100	81,2	18,8	100

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; 2009 y 2011 – DGEyC.

Gráfico 1: Porcentaje de niños y adolescentes beneficiarios que asisten al sistema educativo según tramos de edad (En porcentaje). 2005-2010



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; 2009 y 2011 – DGEyC.

⁴ Si bien la Encuesta a Beneficiarios se realizó a principios del año 2011, los datos de asistencia escolar refieren al año 2010.

- En la comparación de los diferentes años, se observa que en todos los tramos de edad, las mujeres poseen mayores tasas de asistencia que los varones (Cuadro 2). El aumento en las tasas de escolaridad ha beneficiado en mayor medida a los varones, quienes equiparan a las mujeres en sus tasas de asistencia. Cabe señalar que en el tramo de 15 a 17 años las brechas entre varones y mujeres disminuyen a partir del año 2008.

Cuadro 2: Niños y adolescentes beneficiarios que asisten a establecimientos educativos según tramos de edad por género (En porcentaje). 2005-2010.

Tramos de edad	2005		2006		2008		2010	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
3 y 4 años	66,3	71,4	66,3	71,4	79,5	77,3	88,9	78,7
5 años	94,8	98,9	95,8	98,1	100	100	100	98,8
6 a 12 años	98,9	99,2	100	99,7	98,9	99,4	99,8	100
13 a 14 años	97,0	98,3	97,8	97,8	98,9	100	98,3	98,5
15 a 17 años	78,6	81,4	78,6	81,4	85,5	86	87,2	86,2

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; 2009 y 2011 – DGEyC.

Evaluación del componente Estudiar es Trabajar. Impacto en la participación educativa de jóvenes.

Es necesario resaltar la importancia del proceso de evaluación y monitoreo del Componente Estudiar es Trabajar. En primer lugar por su naturaleza. Efectivamente este programa constituye una intervención muy innovadora dentro de las estrategias de transferencias monetarias condicionadas:

(i) su población objetivo trasciende la demanda potencial más usual en los países de Latinoamérica (niños, niñas y adolescentes con déficit en la terminalidad del ciclo primario e incorporación plena al secundario), ya que con este componente se apuesta a la terminalidad del ciclo educativo de los adolescentes y jóvenes hasta 29 años (secundario, terciario y universitario), que constituyen un segmento clave para intervenir con estrategias acumulación de capital humano que contribuyan a la superación intergeneracional de vulnerabilidad y pobreza. Los adolescentes mayores y los jóvenes son los que presentan mayores problemas en la construcción de sus trayectorias educativas, ya sea porque han abandonado hace tiempo la escuela secundaria o porque no pueden encarar un proyecto educativo de les aporte mayores credenciales y, por lo tanto mejores condiciones competitivas para incorporarse al mercado de trabajo;

(ii) el componente apuesta a una gran cobertura ya que está dirigido cubrir al universo de adolescentes y jóvenes que participan del programa ciudadanía porteña que es el programa con mayor cantidad de beneficiarios del GCBA;

En segundo lugar, es clave contar con información precisa sobre los procesos puestos en marcha, los resultados e impactos esperados y no esperados, especialmente cuando no se cuenta con antecedentes de otras experiencias similares por ser estrategias innovadoras. En este sentido hay muchos factores en juego que habrá que monitorear en forma permanente: la eficacia y efectividad del componente para traccionar a los jóvenes al sistema educativo, los costos de oportunidad de “trabajar” versus “estudiar”; la

adecuación y actualización del monto de la transferencia; la sinergia y/o contradicciones con otras intervenciones del estado, entre otros.

Descripción del Componente Estudiar es Trabajar

En el año 2008 se implementó dentro del Programa Ciudadanía Porteña el componente Estudiar es Trabajar. El mismo está orientado a promover la retención, reinserción y promoción de los jóvenes de 18 a 25 años en el sistema educativo. En el año 2010, se amplió el rango de edad hasta los 29 años, adecuándose así el programa a los criterios de la Dirección Nacional de Juventud, que establecen que la misma abarca a las personas que se encuentran en este tramo etáreo.

Este componente constituye una estrategia clave para contribuir a la interrupción de mecanismos de reproducción intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Estudiar es Trabajar brinda un ingreso monetario de \$280 para los jóvenes, que asistan o se encuentren inscriptos en establecimientos de educación formal y cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza.

Adicionalmente, el programa ofrece acompañamiento a los jóvenes para evitar la deserción, especialmente en el caso de las jóvenes madres.

Los jóvenes beneficiarios de Estudiar es Trabajar 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. En esta evaluación se contemplará para el análisis solo a los jóvenes de 18 a 25 años, dado que ha sido muy reciente la ampliación de la edad para poder apreciar los impactos en el tramo de 26 a 29 años.

Principales resultados del Componente Estudiar es Trabajar

La educación de los jóvenes constituye un tema clave para su desarrollo presente y futuro, ampliando las oportunidades propias y las de su hogar. En efecto, la mejora en su nivel educativo impactará en dos direcciones: por un lado, permitirá a los 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 para el desarrollo de sus hijos, contribuyendo a interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

- Los datos muestran un impacto importante del programa en los jóvenes de 18 a 25 años. En 2006, el 21,6% de los jóvenes beneficiarios asistían al sistema educativo formal, proporción que aumenta al 43,9% en 2010, lo que representa un incremento superior al 100%. En el período 2008-2011, el incremento en la asistencia de este grupo etáreo fue del 23,7%.

ENTRE EL 2006 Y EL 2010 LA PROPORCIÓN DE JOVENES BENEFICIARIOS DE 18 A 25 AÑOS QUE ASISTEN AL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL SE DUPLICÓ.

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, como se observa en el cuadro 3, en el año 2006 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 2010 este porcentaje se incrementa al 60,7%.
- Es importante señalar que aún cuando se ha incrementado la tasa de asistencia en los jóvenes de 18 a 25 años, aún persiste un 39,2% de jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo formal y no han finalizado los estudios secundarios. A fines de revertir esta situación, se recomienda actualizar el monto de las prestaciones, ya que la transferencia total que reciben los jóvenes de 18 a 25 del hogar cubre sólo el 18% del costo de oportunidad de los jóvenes de ingresar al mercado de trabajo (\$1.511).

Cuadro 3: Jóvenes beneficiarios de 18 a 25 años, por condición de asistencia (En porcentaje). 2006-2010.

Condición de asistencia	2006	2008	2010
Total	100	100	100
Asiste	21,6	35,5	43,9
No asiste	78,4	64,5	56,1
<i>No asiste y terminó el secundario</i>	23,1	16,4	16,8
<i>No asiste y no terminó el secundario</i>	55,3	48,1	39,2

Nota: Las edades se toman al 30 de junio.
Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006; 2009 y 2011 – DGEyC.

- El análisis por género permite visualizar que las mejoras en las tasas de asistencia ha beneficiado tanto a las mujeres como a los varones (Cuadro 4). Mientras que son las mujeres aquellas que han incrementado en mayor porcentaje sus tasas de asistencia (124,7% vs. 82,8%), entre los varones ha aumentado un 45% el porcentaje que asiste o que no asisten pero han finalizado los años de escolaridad formal (entre las mujeres este porcentaje desciende a 31,9%).

Cuadro 4: Jóvenes beneficiarios de 18 a 25 años, por condición de asistencia según género (En porcentaje). 2006-2010.

Condición de asistencia	2006		2008		2010	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Total	100	100	100	100	100	100
Asiste	24,4	19,2	36,6	34,4	44,7	43,1
No asiste	75,6	80,8	63,4	65,6	55,3	56,9
<i>No asiste y terminó el secundario</i>	16,7	27,9	11,7	20,9	14,9	18,9
<i>No asiste y no terminó el secundario</i>	58,9	53,0	51,7	44,7	40,4	38,0

Nota: Las edades se toman al 30 de junio.
Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006; 2009 y 2011 – DGEyC.

El porcentaje de jóvenes que se encuentran fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo formal ha disminuido un 25,6% del año 2006 al año 2011 (Cuadro 5). Esta notable disminución

puede vincularse con la implementación en el año 2008 del componente Estudiar es Trabajar. Sin embargo, aún persiste un 20,3% de jóvenes que no estudian ni trabaja, para los que es necesario diseñar acciones específicas, entre ellas, incrementar el monto del beneficio para disminuir el costo de oportunidad de salir al mercado de trabajo, captar a los jóvenes a través del sistema educativo y en colegios privados y secundarios diurnos y nocturno, así también se recomienda captar a estos jóvenes a través de campañas masivas de comunicación. Asimismo, es importante lograr una articulación mayor con los colegios secundarios y el Programa Becas del Ministerio de Educación del GCBA. Asimismo para los padres jóvenes asegura el acceso a guarderías y centros de Desarrollo infantil.

Cuadro 5: Jóvenes beneficiarios de 18 a 25 años, por condición de asistencia y situación ocupacional (En porcentaje). 2006-2011.

	2006	2009	2011
Sólo trabaja	40,9	29,5	31,4
Sólo estudia	16,0	27,5	31,0
Estudia y trabaja	5,5	7,9	12,9
No estudia ni trabaja	27,3	29,5	20,3
No estudia ni trabaja y terminó el secundario	9,8	8,9	6,3
No estudia, no trabaja y no terminó el secundario	17,5	20,7	14,0
Resto	10,3	5,6	4,4
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: Las edades se toman al 30 de junio.
Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006; 2009 y 2011 – DGEyC.

Mercado de Trabajo

Entre 2006 y 2011, se observa un leve incremento de más de cuatro 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 73,2%, valor que se ha incrementado desde el año 2008 en 2,3 puntos porcentuales (Cuadro 6).

- No obstante, los niveles de empleo han mostrado una notable mejoría en los últimos 5 años. Se observa un crecimiento de 9,3 puntos porcentuales entre 2006-2011. En este último año, el 61,6% 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 19,9% en 2006 a 26,2% en 2008 y se ha posicionado en 15,8% en 2011.

Estas tendencias permiten poner de manifiesto la ausencia de un efecto desaliento del Programa Ciudadanía Porteña en la entrada al mercado de trabajo.

La inserción laboral de los beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña es primordialmente asalariada. Se aprecia un incremento de menos de 4 puntos en la tasa de asalarización, respecto al 2006, que se distribuye en una reducción del cuentapropismo y un leve incremento de los trabajadores familiares.

Asimismo, podemos advertir que el incremento del empleo se ha traducido en empleos de mayor calidad. La caída del empleo precario entre 2006 y 2011 fue de 3,5 puntos porcentuales, pasando de 86,6% a 82,8%. Se ha argumentado que los programas de transferencias condicionadas de ingresos pueden generar un desaliento a la entrada de mercado de trabajo, en especial al mercado de trabajo formal, ya que son estos empleos los que se captan más fácilmente. Los datos analizados permiten afirmar que el Programa no ha funcionado como desincentivo de la entrada al mercado de trabajo.

Cuadro 6: Población beneficiaria mayor de 18 años. Indicadores laborales (En porcentaje). 2006–2011.

Población mayor de 18 años	2006	2009	2011
Tasa de actividad	69,0	70,9	73,2
Tasas de empleo	55,3	52,4	61,6
Tasas de desocupación	19,9	26,2	15,8
Tasas de asalarización	79,0	74,7	78,5
<i>Asalariados precarios (incluye Serv. Doméstico)</i>	<i>86,6</i>	<i>79,2</i>	<i>82,8</i>
Cuenta propia profesional	20,1	24,4	20,2
Trabajador familiar	0,9	0,9	1,3

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006; 2009 y 2011 – DGEyC.

Como se observa en el Cuadro 7 el comportamiento del mercado de trabajo de trabajo presentas diferencias significativas desde una mirada de género. Los trabajadores masculinos presentan una mayor participación en el mercado laboral que sus pares femeninas, la brecha entre ambos es casi 15 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 cinco años la brecha se ha reducido en un 25,4%. 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 65,4% al 69,2%, mientras que las mujeres pasaron del 49,1% al 56,6%. Este compartimiento se traduce en menores tasas de desempleo. El aumento en las tasas de actividad y las tasas de empleo 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.

La precarización del empleo afecta al 85,9% de las mujeres y al 78,3% 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 2,5 puntos porcentuales en los últimos cinco años para los ocupados masculinos.

Cuadro 7: Población beneficiaria mayor de 18 años según sexo. Indicadores laborales. (En porcentaje). 2006-2011.

Población mayor de 18 años	Varones			Mujeres		
	2006	2009	2011	2006	2009	2011
Tasa de actividad	81,4	82,5	82,2	61,4	63,8	67,3
Tasas de empleo	65,4	58,9	69,2	49,1	48,3	56,6
Tasas de desocupación	19,6	28,6	15,8	20,1	24,3	15,9
Tasas de asalarización	73,6	69,7	71,5	83,4	78,6	84,1
<i>Asalariados precarios (incluye Serv. Doméstico)</i>	76,9	71,8	78,3	93,5	84,2	85,9
Cuenta propia profesional	25,1	28,6	27,7	16,0	21,2	14,2
Trabajador familiar	1,3	1,7	0,8	0,6	0,3	1,7

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006; 2009 y 2011 – DGEyC.

Los datos muestran 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 necesario ampliar la oferta de guarderías e instituciones de doble escolaridad, a fines de facilitar la entrada de las mujeres al mercado laboral. Este tipo de medidas son beneficiosas tanto a fines de incrementar los ingresos del hogar y salir de la pobreza, como de incrementar la equidad de género.

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

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 corresponsabilidades 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"⁵.

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 siguiente cuadro, 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.

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.

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

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

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.

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.

Reducción del trabajo infantil y adolescente

Uno de los objetivos del Programa Ciudadanía Porteña es la erradicación del trabajo infantil. El trabajo durante la infancia posee importantes consecuencias negativas sobre el bienestar y desarrollo de los

niños, niñas y adolescentes, por lo que la eliminación de este tipo de situaciones es de vital importancia a fines de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. El análisis de esta temática sólo es factible de medirse a través del análisis longitudinal, no siendo posible el análisis contra fáctico al no contarse con información relativa al trabajo infantil en el grupo de comparación, ya que la Encuesta Anual de Hogares no ha incorporado preguntas que permitan dimensionar la importancia del trabajo infantil en el total de la Ciudad de Buenos Aires.

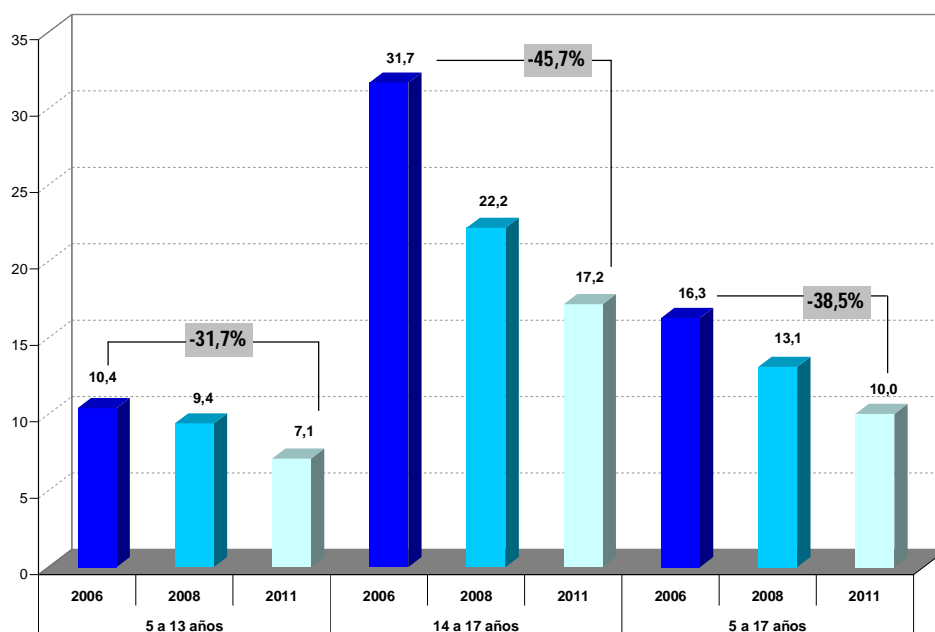
- Cabe señalar los importantes resultados del programa en la reducción del trabajo infantil entre sus beneficiarios. El porcentaje de niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabaja disminuyó entre 2006 y 2011 un 38,5% (Gráfico 2). En el período 2009-2011 la disminución fue del 23,5%
- LA CANTIDAD DE NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 5 A 17 AÑOS QUE TRABAJAN DISMINUYO UN 38,5%.
- ENTRE EL 2006 Y 2008 SALIERON DEL MERCADO DE TRABAJO 5.682 NIÑOS Y ADOLESCENTES.
- En el período 2006-2011, dejaron de trabajar 5.682 niños y adolescentes, observándose un mayor descenso del trabajo infantil en los adolescentes de 14 a 17 años (45,7%).

Cuadro 8: Niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios, por condición de actividad según tramos de edad (En porcentaje). 2006-2011

Condición de actividad	2006			2009			2011		
	5 a 13 años	14 a 17 años	Total	5 a 13 años	14 a 17 años	Total	5 a 13 años	14 a 17 años	Total
No trabaja	89,6	68,3	83,7	90,6	77,8	86,9	92,9	82,8	90,0
Trabaja	10,4	31,7	16,3	9,4	22,2	13,1	7,1	17,2	10,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 – 2009 – 2011 – DGEyC.

Gráfico 2: Porcentaje de niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios que realizan trabajo infantil según tramos de edad. 2006-2011.



Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 -2009 -2011 – DGEyC.

Como se observa en el Cuadro 9, las niñas trabajan en mayor proporción que los varones y esta diferencia se amplía levemente entre 2006 y 2008. Esto se debe a que las situaciones laborales que más persisten son aquellas vinculadas al trabajo doméstico intensivo⁶, 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. Este es un punto central porque hace a la reproducción intergeneracional del núcleo duro de la pobreza y la desigualdad de género. Se requiere de actividades específicas de concientización, ya que el trabajo doméstico intensivo posee un alto grado de invisibilidad, en tanto no es considerado como trabajo.

Cuadro 9. Niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios, por condición de actividad según sexo (En porcentaje). 2006-2011.

Condición de actividad	2006			2009			2011		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
No trabaja	84,7	82,6	83,7	88,5	85,2	86,9	91,5	87,5	90,0
Trabaja	15,3	17,4	16,3	11,5	14,8	13,1	8,5	12,5	10,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

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

⁶ Cuando se habla de trabajo doméstico intensivo se 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 Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuando se analiza la condición de asistencia de aquellos que trabajan y aquellos que no lo hacen, se observa que en el tramo de 14 a 17 años existe una clara asociación entre ambas variables. Si bien ha aumentado la escolaridad de todos los adolescentes, incluso entre aquellos de 14 a 17 años, aún persiste un porcentaje de niños y adolescentes que trabajan y un 30% de niños y adolescentes que trabajan y no asisten a la escuela. A fines de erradicar esta situación, es importante reforzar la doble escolaridad en territorios con altos índices de pobreza y vulnerabilidad.

Cuadro 10. Niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios por condición de asistencia y situación ocupacional según tramos de edad (En porcentaje). 2006-2011.

Condición de asistencia	2006			
	5 a 13 años		14 a 17 años	
	Trabaja*	No trabaja	Trabaja	No trabaja
Asiste	98,9	99,5	78,3	91,9
No asiste	1,1	0,5	21,7	8,1
Total	100	100	100	100
	2009			
	5 a 13 años		14 a 17 años	
	Trabaja*	No trabaja	Trabaja	No trabaja
Asiste	99,3	98,8	78,6	91,3
No asiste	0,7	1,2	21,4	8,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	2011			
	5 a 13 años		14 a 17 años	
	Trabaja*	No trabaja	Trabaja	No trabaja
Asiste	100	100	85,2	94,5
No asiste			14,8	5,5
Total	100	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006; 2009 y 2011 – DGEyC.

Es de gran importancia realizar campañas de comunicación a fines de concientizar sobre la importancia de la prevención y erradicación del trabajo infantil de niños y adolescentes. Una medida fundamental que debe implementarse para lograr la erradicación del trabajo infantil consiste en extender la doble escolaridad, particularmente en escuelas primarias en zonas con mayor incidencia de pobreza. Tal como se ha mencionado anteriormente, es relevante también desarrollar estrategias que permitan visibilizar el trabajo doméstico de las niñas.

Impactos en salud y maternidad adolescente

Un alto porcentaje de la población beneficiaria no se encuentra afiliada a ningún sistema de salud, en las tres ondas analizadas, hay al menos un 80% que depende exclusivamente del hospital público (Cuadro 11).

Entre el año 2006 y 2011 la población con cobertura de salud aumento un 38%, incremento originado por las mejoras en el mercado de trabajo ocurridas entre el año 2006 y el año 2011 anteriormente señaladas. Sin embargo, la persistente alta proporción de población sin cobertura de salud señala la importancia de desarrollar estrategias que brinden a los hogares beneficiarios de Ciudadanía Porteña una cobertura de salud.

Cuadro 11. Total de población beneficiaria, según afiliación de salud. (En porcentaje). 2006-2011.

Afiliación de salud	2006	2009	2011
Posee Obra social/Prepaga/PAMI/Mutual	14,5	19,9	20,0
No tiene afiliación	85,5	80,1	80,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006; 2009 y 2011 – DGEyC.

El Programa Ciudadanía Porteña busca incrementar la prevención de salud entre los beneficiarios, si bien no se cuentan con datos de línea de base para este aspecto resulta de interés comparar la situación de los beneficiarios en el año 2009 y 2011⁷.

Una cantidad importante de complicaciones que suelen presentarse al momento del parto, así como factores sociales asociados a la morbi-mortalidad materna e infantil, guardan estrecha correlación con el bajo número de controles pre-natales y post-natales y la consecuente detección tardía de enfermedades. Es de gran importancia entonces un correcto control de salud de embarazadas y niños a fines de garantizar una mejora en las condiciones de vida de la población.

Como se observa en el Cuadro 12 el porcentaje de beneficiarias que realiza controles antes del primer trimestre de embarazo es elevado (81,6%) (Cuadro 13). De la misma forma, 9 de cada 10 embarazadas realiza controles mensuales. Sin embargo, el porcentaje de embarazadas que realiza controles tempranos descendió en 3pp entre el 2008 y el 2011, mientras que el porcentaje de embarazadas que realiza controles mensuales de embarazo se mantuvo constante en los dos periodos. Estas situaciones señalan un déficit en la exigencia de certificados de salud. En este sentido, es importante reforzar la exigencia de las condicionalidades a fines de aumentar el porcentaje de embarazadas que realizan los controles mensualmente y antes de los 3 meses de embarazo. Asimismo, la implementación de sistemas de alerta temprana serían de utilidad para mejorar los indicadores relativos al cuidado del embarazo.

Cuadro 12. Embarazadas beneficiarias según momento del primer control (En porcentajes) Año 2006-2011

Momento del primer control pre-natal	2009	2011
A los 3 meses de embarazo o antes	84,3	81,6
Después de los 3 meses de embarazo	15,7	18,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2009 -2011 - DGEyC.

Cuadro 13 Embarazadas beneficiarias según frecuencia de los controles pre-natales. (En porcentajes) Año 2006-2011

⁷ El año 2006 no se incluye en el análisis por no ser comparable la forma en que se relevó la información.

Frecuencia de controles	2009	2011
Una vez por mes	91,0	91,8
Cada dos meses	8,0	7,2
Cada tres o más meses	1,0	1,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios- 2009 -2011 - DGEyC.

En el caso de los menores de 2 años, un alto porcentaje de las madres ha realizado los controles antes del primer mes, y la mayor parte de las madres ha realizado controles a su hijo antes del tercer mes (Cuadro 14). En los tres momentos analizados, se observa que más del 97% de las madres realiza controles de salud antes de que sus hijos cumplan tres meses de vida. Realizar una adecuada cantidad de controles, garantizar la buena calidad de la atención obstétrica y asistencia al parto, asegurar el cuidado prenatal y de nutrición de las madres y los niños recién nacidos y ofrecer la posibilidad de contar con controles del niño sano son importantes medidas preventivas destinadas a preservar el estado de salud infantil y de esta forma contribuir a la posibilidad de los hogares de desarrollar al máximo su capital humano.

Cabe señalar que el porcentaje de mujeres que realiza controles periódicos de salud a su hijo menor de 2 años disminuye un 7% en el periodo analizado (Cuadro 15). Asimismo, no se observa una mejora en el porcentaje de mujeres que realizan controles salud antes del primer mes de vida. Es importante que el PCP enfatice los controles de salud y la exigencia de certificados, a fines de mejorar la situación de salud de los hogares beneficiarios.

Cuadro 14. Madres beneficiarias de niños menores de 2 años según fecha del primer control de niño sano (En porcentajes) Año 2006-2011

Fecha del primer control	2006	2009	2011
Antes del primer mes	87,4	90,2	87,7
Entre el primer y el segundo mes	9,7	8,8	9,8
Después del segundo mes	2,9	0,0	1,2
No realizó controles	0,0	1,0	1,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006- 2009 -2011 - DGEyC.

Cuadro 15. Madres beneficiarias de niños menores de 2 años frecuencia de controles médicos a su último hijo (En porcentajes) Año 2006-2011

Frecuencia de controles médicos a su último hijo	2009	2011
Una vez por mes	89,0	82,8
Cada dos meses	9,0	11,3
Cada tres o más meses	2,0	5,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 – 2009 -2011 - DGEyC.

Es de gran importancia desarrollar una cobertura de salud materno infantil, ya sea tanto incluyendo a los beneficiarios en el Plan Nacer o conveniando con obras sociales una cápita para la atención materno

infantil. Este tipo de estrategias tendría un costo mínimo y repercutirían en una mejora en el cuidado materno infantil de las beneficiarios. Es crucial que las madres adolescentes formen parte de la población beneficiaria de estas estrategias.

Maternidad adolescente

La problemática de la maternidad adolescente es importante por diversas razones. Los embarazos de madres adolescentes implican mayores riesgos en la salud de las madres y los niños. Trabajos realizados señalan que "los nacimientos de bajo peso y los nacimientos pre-término son más frecuentes entre las madres adolescentes -especialmente si son menores de 15 años- que entre las adultas." (Bisntock-Pantelides, 2006).

El embarazo y la maternidad dificultan, asimismo, las posibilidades de completar los estudios y son un causal importante de deserción escolar (UNFPA, 2005). Las madres y embarazadas adolescentes enfrentan importantes dificultades para continuar sus estudios debido a las demandas que esta nueva situación genera en su vida personal y en su núcleo familiar. Es frecuente el abandono de los estudios al confirmarse el embarazo o al momento de criar al hijo, lo que reduce sus futuras chances de lograr buenos empleos y sus posibilidades de realización personal al no cursar carreras de su elección. Las adolescentes que son madres tienden además a tener un mayor número de hijos con intervalos intergenésicos más cortos, eternizando el círculo de la pobreza (Issler, 2001).

Son la educación secundaria y la educación superior -especialmente para las niñas- las que aportan utilidades especialmente altas en lo tocante a la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, y la salud reproductiva (UNFPA, 2005).

En el período analizado, se observa una clara disminución del porcentaje de mujeres que han sido madres antes de los 20 años. Entre el 2006 y el 2011, el porcentaje de madres entre las mujeres beneficiarias menores de 14 a 19 años disminuyó un 54%. Sin embargo, persiste un 6,1% de mujeres menores de 20 años que tienen hijos (Cuadro 16). Es necesario desarrollar estrategias específicas para retener a las adolescentes y jóvenes dentro del sistema educativo, ya que existe una estrecha relación entre el acceso al nivel secundario y la probabilidad de tener hijos en la adolescencia. La maternidad adolescente constituye un factor de gran importancia en la reproducción intergeneracional de la pobreza, siendo de gran relevancia implementar acciones vinculadas a esta temática.

Cuadro 16. Mujeres beneficiarias de 14 a 19 años según hayan sido madres (En porcentajes) Año 2006-2011

Mujeres de 14 a 19 años	2006	2009	2011
Han sido madre	13,2	5,4	6,1
No han sido madre	86,8	94,6	93,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006 – 2009 -2011 - DGEyC.

A fines de abordar adecuadamente la problemática que plantea la maternidad adolescente, es importante tener en cuenta al diseñar una política específica que estas se proponga dos objetivos distintos y complementarios: por un lado, es fundamental la prevención del embarazo entre las mujeres menores de 20 años y por otro, es imprescindible la asistencia a las madres adolescentes y a sus hijos, cuando el embarazo ya se ha iniciado. El abordaje debe ser *integral*, y comprender las áreas de salud, educación y desarrollo social. Se propone la creación de un Programa integral que aborde el embarazo adolescente. El mismo debería integrar acciones del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la CBA.

Este Programa debería desarrollar un protocolo específico que contemple entre otros un sistema de alerta temprana, captación, un sistema de derivación, acciones integrales, seguimiento y evaluación de las actividades

La división familiar del trabajo: cuestión de género y cuestión económica

A fin de contribuir al diseño de acciones específicas que permiten abordar la problemática de género en la encuesta a beneficiarios del PCP realizada en 2011 se ha incorporado un módulo de preguntas que se aplican a las titulares mujeres que son jefas o cónyuges en relación a como se reparten estas tareas y como evalúa esa división

A ellas, como ya se ha mencionado, se les aplicó una serie de preguntas destinadas a recabar información acerca de cómo participan, ella y su cónyuge, en las tareas cotidianas del hogar, en las decisiones económicas y en relación a la utilización de la tarjeta de compras que entrega el programa así como a la valorización que hacen de la participación económica de la mujer.

Los resultados ilustran acerca de la vigencia que las pautas tradicionales de género mantienen en este ámbito.

Cuadro 3
Mujeres titulares de PCP, de hasta 59 años, que conviven en pareja
según comportamientos y opiniones en relación al cónyuge y al programa

Comportamientos y opiniones	%	
% de mujeres cuyo cónyuge participa en las tareas del hogar	77,4	
% de mujeres cuyo cónyuge ha coartado su salida laboral	10,9	
% de mujeres según su valoración de la titularidad del beneficio		
<i>prefiere ser la titular</i>		83,9
<i>preferiría que se asigne a su cónyuge</i>		0,2
<i>considera indistinto quien es titular</i>		15,9
% de mujeres con conflicto conyugal por uso de tarjeta CP	3,1	
% de mujeres que consulta a su cónyuge para utilizar tarjeta CP	87,8	
% de mujeres cuyo cónyuge modificó el aporte de dinero al presupuesto del hogar	35,3	

N total: ponderado=16.841

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2011

Si bien 3 de cada 4 titular que convive con su compañero declara que éste participa en la realización de las tareas domésticas, no deja de ser significativo que el 88% de ellas reconoce que consulta con su cónyuge antes de hacer compras con la tarjeta de la cual es titular, así como que el 35% ha visto que el varón ha cambiado el monto del aporte que hace al presupuesto hogareño desde el momento en que ella empezó a recibir el beneficio. (Cuadro 3).

También da cuenta de la vigencia de pautas machistas el dato que muestra que el 11% de estas mujeres, en cuyos hogares faltan elementos imprescindibles para la vida cotidiana, vean coartada su posibilidad de ingresar al mercado de trabajo por imposición de su compañero. Pautas que en algún modo aceptan o comparten, porque se sienten más valoradas en el papel de mujer ama de casa, que como trabajadora en puestos de baja calidad, como suelen ser aquellos a los cuales acceden. En la misma línea puede considerarse la opinión de aquellas titulares que consideran más adecuado que la titularidad del PCP se le asignara a su cónyuge.

Cuadro 4
Participación de la titular PCP y su cónyuge en las tareas domésticas según tipo de tarea

Tipo de tareas	Integrante de la pareja que realiza la tarea			
	Ninguno	Sólo la titular	Sólo el cónyuge	Ambos
• Alimentación (preparar comida, lavado de vajilla)	0,8	43,9	1,2	54,2
• Cuidado de la vestimenta (lavar, planchar, coser)	1,0	70,0	0,9	28,1
• Compras diarias	1,5	52,0	3,5	43,0
• Limpieza del baño	4,6	75,8	2,3	17,4
• Acompañamiento de los niños (consultar al médico, ayudar con la tarea, ir a reuniones de padres)*	3,8	52,1	0,7	43,3
• Trámites para PCP (llevar certificados)	5,7	89,0	1,3	4,0

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2011

Cuando se observa como se reparten las tareas domésticas entre los cónyuges se hace evidente que las tareas más repetitivas, pesadas, ingratas y devaluadas son claramente asumidas por las mujeres: lavar y planchar y mantener en condiciones la ropa de la familia y limpiar el baño. (Cuadro 4). La participación masculina es más frecuente en las tareas relacionadas con la alimentación, las compras diarias y el acompañamiento de los hijos, si bien es evidente que el varón “ayuda” en la realización de los quehaceres domésticos pero no se responsabiliza de los mismos, teniendo en consideración que en la columna donde se indica cuando lo realiza únicamente el cónyuge varón, no supera al 4% en ninguna de las tareas consideradas.

Cuadro 5
Participación de la titular PCP y su cónyuge en las decisiones hogareñas según temática a resolver

Temas sobre los que se decide	Integrante de la pareja que toma la decisión			
	Ninguno	Sólo la titular	Sólo el cónyuge	Ambos
• Gastos chicos (compras cotidianas)	0,7	59,8	3,4	36,1
• Gastos intermedios (ropa, calzado, útiles)	2,2	44,0	7,1	46,7
• Gastos grandes (muebles, electrodomésticos, etc)	2,5	20,5	12,0	65,0
• Llevar hijos al médico*	0,0	65,7	1,0	33,3
• Dar permiso a los hijos para salir, faltar a la escuela, etc)*	6,6	44,7	4,5	44,2
• Gastos con la tarjeta	1,0	76,2	0,0	22,8

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2011

En relación a la toma de decisiones económicas en el hogar se constata una mayor participación de ambos cónyuges cuando mayor es el monto invertido, así cuando se trata de compras de equipamiento para el hogar en el 65% de los casos participan los dos. La mujer cuenta con mayor autonomía en la asignación de los gastos diarios, en este rubro ellas deciden por su cuenta en casi el 60% de los casos. Esa autonomía es considerablemente más elevada cuando debe decidir como gastar el monto asignado a través del PCP, en este caso el 76% de las titulares toman sus propias decisiones. (Cuadro 5). La contracara es que el 23% de las titulares consensúa con su marido como se gasta con la tarjeta CP. En este ámbito conviene tener presente qué comportamientos se consideran socialmente correctos, y cuales son los que efectivamente se llevan a cabo. En ese contexto cabe analizar las aparentes contradicciones entre las respuestas relevadas: en el cuadro 3 se observa que el 88% de las mujeres respondieron que consultan a su marido para utilizar la tarjeta CP, pero en el cuadro 5, donde se refleja quien decide como se gasta ese monto de dinero, 3 de cada 4 titulares indican que toman solas la decisión. Se puede suponer un consenso inicial para la utilización de la tarjeta seguido por la decisión de la titular que mes a mes decide el gasto a su criterio

El hombre parece tomar mayor injerencia cuando se deciden los gastos en equipamiento doméstico, en el 65% de los casos, como ya se ha señalado, toma la decisión en forma consensuada con su compañera, pero en las parejas observadas destaca que en el 12% de ellas el hombre toma estas decisiones a su propio criterio. Considerando estos dos comportamientos en forma conjunta se evidencia que el 77% de los varones participa en las decisiones cuando en el hogar se deben comprar o reparar muebles y/o electrodomésticos, etc. Para evaluar en toda su dimensión el peso del punto de vista

masculino en relación a las decisiones económicas en los hogares conviene tener presente que el 60% de las mujeres que los integran son económicamente activas, además de ser receptoras del beneficio del programa. (Ver cuadro 2).

En los temas que tienen que con los hijos, tanto en el cuidado de la salud como con las pautas de comportamiento, se constata el predominio de la decisión materna. De todos modos cabe destacar que un tercio de las parejas toma las decisiones en forma conjunta respecto a cuando y como consultar al médico, y la tendencia a acompañarse mutuamente se hace más evidente cuando se estipulan horarios para las salidas, las faltas a la escuela, es decir para fijar cuales son los parámetros que la familia considera adecuados para la formación de sus hijos: el 44% de las parejas acuerda como son las pautas con las que van a socializar a su prole.

Impactos en la indigencia y la 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.

Para medir el impacto que el Programa Ciudadanía Porteña ha tenido en la incidencia y la intensidad de la indigencia y la pobreza se calcularon dos mediciones diferentes:

1. Cálculo de las líneas de indigencia y pobreza con los valores del INDEC.
2. Cálculo de las líneas de indigencia y pobreza con los valores de consultoras privadas/Cámara de diputados⁸.

El objetivo de este ejercicio es poder contar con índices de pobreza actualizados según la inflación. Estas mediciones alternativas de indigencia y pobreza son utilizadas para la contrastación del escenario sin programa vs. el escenario con programa, como ya fuera explicado en la sección metodológica.

Incidencia de la indigencia y la pobreza

Cálculo de las líneas de indigencia y pobreza con los valores del INDEC

El Programa Ciudadanía Porteña ha logrado la erradicación de la indigencia y la disminución de la pobreza tanto en su incidencia como en su intensidad.

Si no existiera el ingreso del Programa Ciudadanía Porteña:

- habría un 8% de hogares indigentes
- la cantidad de hogares pobres aumentaría más de 6 veces⁹

⁸ Para los años 2006 y 2008 se utilizaron las canastas calculadas de acuerdo a los índices publicados por la consultora Bs. As. City, para el año 2011 se utilizó la canasta de la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados, en base al promedio de los índices de precios de diferentes consultoras. Estas consultoras son, entre otras: Ecolatina, Fiel, Abeceb.com, Asociación de Dirigentes de Empresas (ADE), Econviews y Finsoport, y las encabezadas por Graciela Bevacqua (ex funcionaria del INDEC), Gabriel Rubinstein, Miguel Bein (ex viceministro de Economía), Miguel Kiguel (ex secretario de Finanzas), Carlos Melconian y Orlando Ferreres (ex secretario de Hacienda).

⁹ La tasa de pobreza incluye tanto a los hogares en situación de indigencia como de pobreza no indigente.

Cuadro 5.1: Hogares y Población beneficiaria, por condición de indigencia y pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008 -2011.

Condición de pobreza	2006		2008		2011	
	Pob	Hog	Pob	Hog	Pob	Hog
Con ingresos CP						
Indigencia	13,4	12,7	3,5	2,3	-	-
Pobreza	73,8	68,8	32,7	27,4	4,9	4,6
Sin ingresos CP						
Indigencia	43,5	40,8	19,9	17,2	8,8	8,0
Pobreza	92,7	90,8	58,5	52,0	32,2	28,2

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

Cálculo de las líneas de indigencia y pobreza con los valores de consultoras privadas/Cámara de diputados

En este escenario, el Programa Ciudadanía Porteña también logra una importante disminución de la indigencia y la pobreza tanto en su incidencia como en su intensidad.

Si no existiera el ingreso del Programa Ciudadanía Porteña:

- una tercera parte de los hogares beneficiarios vivirían en la pobreza extrema
- los hogares pobres estarían cerca de duplicarse¹⁰

Cuadro 5.2: Hogares y Población beneficiaria, por condición de indigencia y pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008 -2011

Condición de pobreza	2006*		2008		2011	
	Pob	Hog	Pob	Hog	Pob	Hog
Con ingresos CP						
Indigencia	13,4	12,7	15,0	12,0	5,7	5,3
Pobreza	73,8	68,8	66,8	59,3	40,6	35,6
Sin ingresos CP						
Indigencia	43,5	40,8	39,6	34,6	33,8	29,5
Pobreza	92,7	90,8	79,6	73,1	70,5	63,0

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

Brecha de pobreza

Cálculo de las líneas de indigencia y pobreza con los valores del INDEC

Con respecto a la intensidad de la pobreza, entre 2006 y 2011 disminuye la brecha de pobreza¹¹. 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 2008, la brecha de pobreza alcanzó al 30%. En el 2011, se redujo nuevamente posicionándose en 13,2%. Esta reducción da cuenta de la capacidad del Programa Ciudadanía Porteña para disminuir la distancia promedio que coloca a los hogares y personas por debajo de la línea de pobreza. En 2011, esta distancia osciló entre 39% sin PCP a 13,2% con PCP.

¹⁰ La tasa de pobreza incluye tanto a los hogares en situación de indigencia como de pobreza no indigente.

¹¹ 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.

Cuadro 6.1: Hogares beneficiarios, por brecha de pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008-2011.

Brechas de pobreza	2006	2008	2011
Con ingresos CP	33,0	30,0	13,2
Sin ingresos CP	50,0	66,0	39,0

Nota: Las brechas de pobreza se expresan en porcentaje de la línea de pobreza.
Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006- 2008- 2011 - DGEyC.

Si bien los datos sobre incidencia e intensidad de la indigencia y la pobreza y las brechas de pobreza registran una evolución favorable, todavía persisten núcleos de hogares pobres. Esta situación se debe, principalmente a la pérdida de poder adquisitivo que experimentó el monto del Programa Ciudadanía Porteña.

La evolución del monto promedio de los hogares beneficiarios del PCP en términos reales, entre el 4to trimestre de 2006 y el segundo trimestre de 2011, varía de acuerdo al índice de precios que se considere para ajustar el valor nominal. Si tomamos el IPC que publica el INDEC para deflactar el monto del PCP, la variación acumulada del período se ubica en el 35,2%. El monto promedio que percibían los hogares beneficiarios pasó de \$242 a \$327 (en pesos constantes de 2006).

Cálculo de las líneas de indigencia y pobreza con los valores de consultoras privadas/Cámara de diputados

De acuerdo con los datos de la Cámara de Diputados, en el 2011 la intensidad de la pobreza se redujo al 25,7%. Si consideramos el escenario con y sin programa, la brecha osciló entre 25,7% y 43,1%, respectivamente.

Cuadro 6.2: Hogares beneficiarios, por brecha de pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008-2011

Brechas de pobreza	2006*	2008	2011
Con ingresos CP	33,0	32,6	25,7
Sin ingresos CP	50,0	49,2	43,1

Nota: Las brechas de pobreza se expresan en porcentaje de la línea de pobreza.
Fuente: Encuestas a Hogares Beneficiarios 2006- 2008- 2011 - DGEyC.

Nota (*): datos calculados según estimaciones del INDEC debido a que no hay cálculos alternativos para el período.

Cuando se calcula la pobreza y la indigencia y las brechas de pobreza e indigencia considerando los valores de las Canastas de Diputados, si bien se observa una mejoría, aún persisten hogares indigentes y pobres. Esta situación se explica por la pérdida de poder de compra que experimentó el monto del Programa Ciudadanía Porteña. Si el monto del programa es deflactado utilizando las estimaciones realizadas por la Cámara de Diputados/Consultoras privadas¹², el monto experimenta una caída en el

¹² A partir del mes de mayo de este año, la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación publica un IPC en base al promedio de los índices de precios de diferentes consultoras. Estas consultoras son, entre otras: Ecolatina, Fiel, Abeceb.com, Asociación de Dirigentes de Empresas (ADE), Econviews y Finsoport, y las encabezadas por Graciela Bevacqua (ex funcionaria del INDEC), Gabriel Rubinstein, Miguel Bein (ex viceministro de Economía), Miguel Kiguel (ex secretario de Finanzas), Carlos Melconian y Orlando Ferreres (ex secretario de Hacienda) de agosto 2011. Para los índices anteriores a esta fecha se toman las publicaciones disponibles de las consultoras privadas.

período considerado. El poder de compra de los beneficiarios baja un 20% en 4 años y medio. El subsidio promedio en términos reales pasa de \$242 a \$194.

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

La tercera evaluación del Programa Ciudadanía Porteña 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 de los adultos para hacer frente a las situaciones en las que los niños requieren de mayor atención.

Cálculo con los valores del INDEC

El Programa Ciudadanía Porteña elimina la indigencia y reduce significativamente la pobreza entre los beneficiarios menores de 18 años, contribuyendo así a detener el deterioro en las condiciones de subsistencia de la niñez.

- Si no existiera el ingreso transferido por el programa, la incidencia de la indigencia en 2011 en niños y adolescentes beneficiarios sería de 11,2%.
- Con respecto a la pobreza, el porcentaje de menores de 18 años beneficiarios en situación de pobreza descendió un 93% entre 2006 y 2011.

Cuadro 7.1: Niños y adolescentes menores de 18 años beneficiarios, por condición de indigencia y pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008-2011.

Condición de pobreza	2006	2008	2011
Con ingresos CP			
Indigencia	13,5	4,0	,2
Pobreza	73,4	38,0	5,1
Sin ingresos CP			
Indigencia	43,5	24,1	11,2
Pobreza	88,6	65,8	38,2

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

Cálculo con los valores de consultoras privadas/Cámara de diputados

El Programa Ciudadanía Porteña disminuye significativamente la indigencia y la pobreza entre los beneficiarios menores de 18 años, contribuyendo así a detener el deterioro en las condiciones de subsistencia de la niñez.

- Si no existiera el ingreso transferido por el programa, la incidencia de la indigencia en 2011 en niños y adolescentes beneficiarios sería siete veces mayor.
- Con respecto a la pobreza, el porcentaje de menores de 18 años beneficiarios en situación de pobreza descendió casi el 40% entre 2006 y 2011.

Cuadro 7.2: Niños y adolescentes menores de 18 años beneficiarios, por condición de indigencia y pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008-2011.

Condición de pobreza	2006*	2008	2011
Con ingresos CP			
Indigencia	13,5	18,0	6,0
Pobreza	73,4	73,7	46,7
Sin ingresos CP			
Indigencia	43,5	46,3	40,5
Pobreza	88,6	86,1	79,3

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

Nota (*): datos calculados según estimaciones del INDEC debido a que no hay cálculos alternativos para el período.

El ejercicio de simulación realizado permitió observar importantes mejorías en la situación de pobreza e indigencia en los periodos analizados. Sin embargo, aún subsisten hogares cuyos ingresos no alcanzan a superar la línea de pobreza. Para subsanar esta situación se presentan tres alternativas:

1. Aumento de la cobertura porcentual de la Línea de Indigencia: de acuerdo con la clasificación como indigente o pobre que obtenga cada hogar, de acuerdo al índice de vulnerabilidad aplicado por el PCP, el monto transferido cubre el 75% o el 50% de la Línea de Indigencia del hogar, respectivamente. Si esta cobertura se aumenta al 100% de la LI para aquellos hogares indigentes y al 75% de la LI para los pobres, disminuiría tanto la brecha como la incidencia de pobreza.
2. Actualización del monto de acuerdo a cálculos de índice de precios alternativos: para procurar que el monto que transfiere el programa no pierda valor frente a la inflación se puede contar con actualización periódicas del monto tomando en consideración el IPC publicado por la Cámara de Diputados de la Nación.
3. Aumento del monto correspondiente a los menores de 18 años: la disminución y erradicación de la pobreza entre los menores de 18 años es un objetivo fundamental del PCP para interrumpir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. En este sentido, se propone el aumento de la porción del monto del hogar correspondiente a los integrantes menores de 18 años, alcanzando el valor de las asignaciones familiares.

Transmisión Intergeneracional de la Pobreza: Una visión de la educación y la maternidad adolescente a través de tres generaciones

La ausencia en Argentina de encuestas que permitan analizar diferentes generaciones a lo largo del tiempo determina que el estudio de procesos de transmisión intergeneracional deba abordarse a través del desarrollo de metodologías originales. Por esta razón, a partir del año 2009, la Encuesta a Beneficiarios introduce un módulo específico para captar esta problemática.

Para poder rastrear el comportamiento de tres generaciones en lo que refiere a los niveles educativos y a la prevalencia de maternidad adolescente se recortó un conjunto de hogares en los que el/la titular de CP convivía con algún hijo/a de 20 años o más. Se lo ha considerado pertinente para revisar aspectos

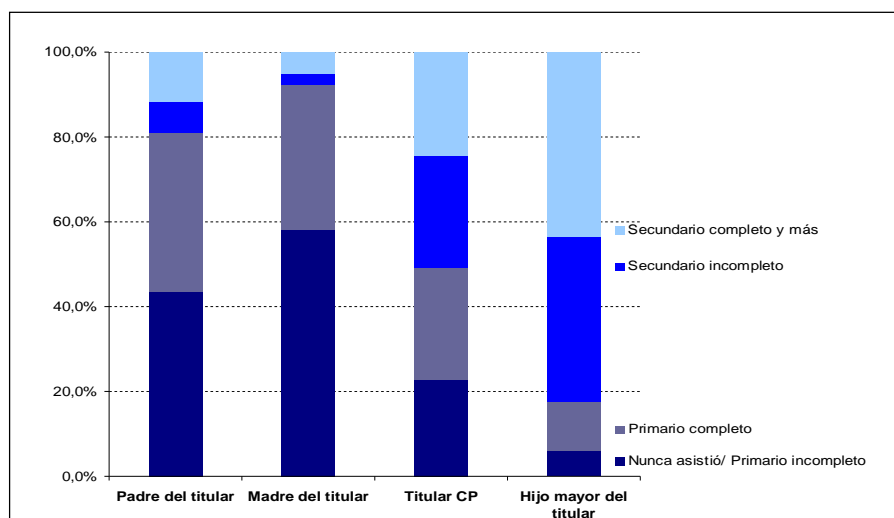
que hacen a la transmisión de pautas que inciden considerablemente sobre las condiciones de vida de estos hogares.

Educación

En primer lugar se ha considerado el nivel educativo alcanzado por cada generación observada, los padres del titular, el titular CP y el hijo/a mayor del titular. En la generación más antigua es observable que alrededor de la mitad de sus integrantes no había logrado completar la educación primaria, aspecto que ya se ha mencionado al considerar a la totalidad de los titulares. Si bien esta “generación” es heterogénea desde el punto de vista etario se la puede suponer representativa del período histórico anterior a los años setenta, en el que la cobertura educativa de la escuela primaria todavía no era universal y la secundaria era de difícil acceso para las personas provenientes de sectores de bajos recursos o que residían en ámbito rural o en centros urbanos de tamaño pequeño, ya que no contaban con oferta de establecimientos de nivel medio. Siguiendo con los padres del titular, o sea la generación más antigua, se observa también diferencias por género, los padres presentan un perfil educativo más favorable que las madres. Al considerar el nivel más elevado, se constata que la proporción de padres que han completado la escuela secundaria duplica a la de las madres. (Cuadro 10).

Cuadro 10

Máximo nivel educativo alcanzado por tres generaciones en hogares beneficiarios de CP



Fuente: en base a Encuesta a Beneficiarios CP 2011

Entre los titulares CP considerados se observan las ganancias en términos de credenciales educativas respecto de sus padres: menos de uno de cada cuatro no ha completado la escuela primaria, y uno de cada cuatro ha completado la educación secundaria. Al observar a la tercera generación en presencia se constata el avance que se ha producido en el país en relación a la cobertura educativa: solo un 6% de los jóvenes no ha completado la escuela primaria, y el 83% ha alcanzado a ingresar al nivel medio, si bien solo algo más de la mitad de ellos ha logrado la credencial.

Para tener una perspectiva más nítida en relación a como se fue dando la movilidad educativa entre generaciones se comparan los años de educación alcanzados por las tres generaciones, considerando como referencia a la generación más joven, y diferenciándola según haya completado o no el ciclo secundario.

Se evidencia una importante movilidad educativa tanto en los hijos del titular que no han completado sus estudios secundarios, como en aquellos que han logrado y/o superado los 12 años de escolaridad formal. Si se considera a los hijos del titular con nivel educativo bajo se constata que predomina la movilidad ascendente tanto en relación al titular como en relación a sus abuelos, y que esta movilidad ya se dio en la generación de sus padres, ya que el 76% de los titulares ha ganado en credenciales educativas en relación a sus padres. Cabe señalar, sin embargo, que existe un porcentaje de los hijos que presenten una situación desfavorable respecto a sus padres: entre los hijos que no han alcanzado a finalizar la secundaria, un 43% y no ha logrado incrementar su capital cultural más allá del logrado por sus progenitores. (Cuadro 11).

Cuadro 11

Movilidad educativa en tres generaciones, según nivel educativo alcanzado por el hijo del Titular de CP

Movilidad educativa: Diferencia en años de escolaridad	SI o menos			SC o más		
	Titular respecto de sus padres*	Hijo respecto del Titular	Hijo del titular respecto de sus abuelos*	Titular respecto de sus padres*	Hijo respecto del Titular	Hijo del titular respecto de sus abuelos*
Movilidad descendente	10,8	29,1	11,4	4,8	4,3	0,0
5 o más años menos	2,4	9,7	4,1	1,4	0,0	0,0
Entre 3 y 4 años menos	4,0	7,6	3,6	1,8	4,0	0,0
Entre 1 y 2 años menos	4,5	11,7	3,7	1,7	0,3	0,0
Sin cambios	12,9	14,1	7,8	9,5	14,5	3,7
Movilidad ascendente	76,3	56,8	80,9	85,6	81,2	96,3
Entre 1 y 3 años más	24,4	30,6	18,3	18,4	29,5	3,2
Entre 4 y 6 años más	23,4	20,5	23,1	31,5	31,2	24,9
7 o más años más	28,4	5,6	39,5	35,8	20,4	68,2

Fuente: en base a Encuesta a Beneficiarios CP 2011

* Para los titulares varones, se tomaron los datos del padre, y para las titulares mujeres se consideró el nivel educativo de la madre.

Cuando se considera al conjunto de los hijos de titulares que han logrado completar el nivel medio la movilidad respecto a las generaciones anteriores es notoria y sostenida entre cada una de las generaciones: el 81% de los hijos ha ganado algún año de escolaridad en relación al titular, y a la vez el 86% de los titulares ya había logrado aumentar su capital educativo en relación a sus padres. Estas trayectorias se expresan con nitidez cuando se constata que el 96% de los nietos ha ganado en capital educativo en relación a sus abuelos y que el 68% ha ganado 7 años o más.

Entre los hijos que han completado el nivel secundario se verifican escasas situaciones de movilidad educativa descendente en relación a las generaciones precedentes, sólo el 4% no ha logrado al menos igualar el nivel educativo de sus padres.

Maternidad adolescente

Al considerar el conjunto de hogares donde están presentes tres generaciones de mujeres se constata que la maternidad adolescente es un evento en el que la educación juega un rol decisivo. En la generación de las titulares CP como en las de sus madres, alrededor del 40% de ellas tuvo a su primer hijo antes de cumplir los 20 años. En la generación de las hijas esa proporción se ha reducido a menos de la mitad. (Cuadro 12).

Cuadro 12

Distribución de los hogares según condición de maternidad de miembros seleccionados.

Integrantes	Madre adolescente	No madre adolescente
Titular	40,4	59,6
Madre de la titular	49,3	50,7
Hijas de la titular	15,5	84,5

Fuente: en base a Encuesta a Beneficiarios CP 2011

Cuando se pone en relación la condición de madre adolescente de la titular CP con relación a sus hijas de 20 años o más y su propia historia de maternidad temprana se verifica la influencia de la historia familiar: cuando la titular ha tenido hijos en la adolescencia, casi un quinto de sus hijas también vive la experiencia de maternidad temprana, cifra que desciende al 11% entre las hijas de las que no fueron madres precoces. (Cuadro 13).

Cuadro 13

Condición de maternidad de las hijas de la titular según condición de maternidad de la titular.

Titular	Hijas de la titular	
	Madre adolescente	No madre adolescente
Madre adolescente	18,1	81,9
No madre adolescente	11,5	88,5

Fuente: en base a Encuesta a Beneficiarios CP 2011

Al hacer el seguimiento del conjunto de hogares en los que están presentes tres generaciones femeninas mayores de 20 años, se constata que en casi un cuarto de ellos la historia de la maternidad adolescente no forma parte de su experiencia. (Cuadro 14). En prácticamente la mitad de estos hogares hubo una experiencia de maternidad temprana en una de las tres generaciones de mujeres. Se observa que la incidencia de la maternidad temprana disminuye en cada generación, lo que se condice con el aumento de capital educativo que se ha registrado en cada generación. Al respecto también cabe tener presente la transformación profunda que, en el período de tiempo en el que transcurre el devenir de las tres generaciones, se fue gestando en relación a los valores asociados al rol de la mujer, tanto en la familia como en la esfera pública, particularmente la educación y el trabajo, y que con seguridad cumplen un papel respecto a la concreción de la maternidad durante la adolescencia.

En casi uno de cada cuatro de estos hogares se encuentran dos generaciones que han sido madres antes de los 20 años, siendo la experiencia registrada con mayor frecuencia por la Titular y su madre.

Sólo en el 3,4% de estos hogares se encuentra una constelación de madres adolescentes que involucra a las tres generaciones.

Cuadro 14
Maternidad adolescente según generaciones en el hogar CP

Maternidad adolescente en las tres generaciones	Hogares (%)
Sin casos de maternidad adolescente	24,4
Con casos de maternidad adolescente	
En 1 generación	49,5
Madre de la titular	24,4
Titular	17,1
Hija de la titular	8,0
En 2 generaciones	22,6
Madre de la titular y Titular	18,7
Titular e hija de la titular	1,2
Madre e hija de la titular	2,8
En las 3 generaciones	3,4

Fuente: en base a Encuesta a Beneficiarios CP 2011

A fin de resaltar el nexo entre educación y maternidad temprana se ha revisado la información respecto a la experiencia de maternidad precoz en las distintas generaciones con el capital educativo que tiene la titular del beneficio, y al respecto las cifras son elocuentes: **en el 40% de los hogares donde la titular ha completado la educación media no se registran experiencias de maternidad temprana en ninguna de las tres generaciones observadas, la cifra se reduce al 19% en los hogares donde la educación de la titular es más precaria.** De todos modos y para reflexionar sobre motivaciones profundas que van más allá de contabilizar años de educación y que lleva la mirada hacia el contexto familiar y social en el que viven estas mujeres, donde se convergen influencias múltiples – religiosas, sociales, de pares, familiares, de acceso a servicios de salud, etc. No debe olvidarse que en alrededor del 50% de los hogares, sin que el nivel educativo de la titular introduzca diferenciales, se registra la maternidad temprana en una de las generaciones.

Cuadro 15
Hogares con registro de maternidad adolescente según nivel educativo de la Titular de CP

Hogares con registro de maternidad adolescente	Nivel educativo de la titular	
	Secundaria incompleta o menos	Secundaria completa o más
Sin casos de maternidad adolescente	19,0	40,2
Con casos de maternidad adolescente	81,0	59,8
En 1 generación	48,6	52,1
En 2 generaciones	27,8	7,7
En las 3 generaciones	4,6	0,0

Fuente: en base a Encuesta a Beneficiarios CP 2011

La información precedente ha evidenciado claramente la relación entre maternidad adolescente y nivel educativo alcanzado por la madre. Asimismo, se ha visto la transmisión del fenómeno en forma intergeneracional, ya que en un alto porcentaje de madres que han tenido a sus hijos durante la adolescencia tiene, a su vez, hijas madres adolescentes. Como se ha señalado, entre las titulares madres adolescentes, un quinto posee hijas que repiten la historia familiar. De esta forma, aquellas políticas tendientes a mantener a las adolescentes en el sistema educativo formal son de gran importancia a fines de disminuir la incidencia del embarazo adolescente, fenómeno que a su vez afecta a generaciones futuras.

Conclusiones y Recomendaciones

1-Comentario general

El Programa Ciudadanía Porteña es un programa de gran escala destinada a hogares en situación de pobreza y tienen como objetivo la interrupción del circuito de transmisión intergeneracional de la pobreza, invirtiendo en educación y salud. Asimismo es una herramienta clave para la redistribución de ingresos y para promover la inclusión social que no condiciona la prestación a la inserción en el mercado de trabajo.

Si bien constituye el eje central de un Sistema de Protección Social es necesario avanzar hacia una intervención integral para abordar todas las problemáticas de la pobreza e impedir su reproducción, así como garantizar el acceso y el ejercicio pleno de sus derechos sociales.

Alrededor del PCP es posible articular una serie de programas y prestaciones específicas que incluyen iniciativas de desarrollo infantil temprano, de erradicación del trabajo infantil, evitar el embarazo adolescente, programas para adolescentes y jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad, becas educativas, pensiones no contributivas, cobertura de salud, acceso al microcréditos y créditos para vivienda y , producción seguros de desempleo, subsidios a pequeños productores agrícolas, provisión de agua potable, red cloacal, electricidad, vivienda entre otras. De esta forma, se conformaría un sistema de protección social más integrados contemplando la articulación de diferentes Ministerios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

2-Conclusiones específicas

Fortalezas

El PCP ha tenido importantes impactos en la reducción de la pobreza; la indigencia y la desigualdad

La asistencia escolar ha aumentado en niños, adolescentes y jóvenes.

El trabajo infantil ha disminuido considerablemente

Se han observado importantes impactos en la reducción de la incidencia de la maternidad adolescentes.

Se ha incrementado la participación en el mercado de trabajo

Debilidades

Aún se encuentra una cantidad importantes de adolescentes fuera del sistema educativo y de jóvenes que no han llegado a completar el nivel secundario.

Persiste un porcentaje de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan.

Aún persiste un alto numero de niños de 3 y 4 años fuera del sistema educativo

3-Recomendaciones

a) Dar prioridad a los niños beneficiarios de Ciudadanía Porteña en el acceso a los Centros de Desarrollo Infantil de la Ciudad de Buenos Aires

b) Reforzar instituciones de cuidado infantil como guarderías y jardines maternales

c) Asegurar la doble escolaridad en las escuelas primarias en las áreas donde se concentra la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En relación a los niños de 3 y 4 años a fines de lograr mayores tasas de asistencia en estas edades se sugiere:

a) Ampliar la oferta de guarderías y jardines maternales.

b) Generalizar las salas de 3 y 4 años en escuelas públicas

c) Priorizar el acceso de los niños de hogares pertenecientes a Ciudadanía Porteña a los Centros de Primera Infancia del Gobierno de la Ciudad.

Estas medidas permitirían superar la fuerte desigualdad que perdura en los inicios mismos de la escolaridad. Asimismo esta medida contribuirá una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo de forma de incrementar la equidad de género se propone:

Con respecto a los niños y adolescentes de 5 a 17 años que se encuentran dentro del mercado de trabajo, se propone:

a) Incrementar las acciones para erradicar el trabajo infantil de niños y adolescentes.

b) Extender la doble escolaridad, particularmente en escuelas primarias en zonas con mayor incidencia de pobreza.

c) Desarrollar estrategias que permitan visibilizar el trabajo doméstico de las niñas.

En relación a los adolescentes de 13 a 17 años que se encuentran fuera del sistema educativo formal, se propone:

a) Actualizar el monto de Ciudadanía Porteña a fines de que se compense el costo de oportunidad de entrada al mercado de trabajo.

b) Diseñar estrategias para el apoyo escolar y afectivo y brindar contención a fines de que los adolescentes puedan sortear las dificultades que se les presentan. En este sentido se propone un sistema de acompañamiento y seguimiento que incluya a los Ministerios de Educación y Desarrollo Social a fines de realizar un trabajo conjunto sobre la problemática del abandono y deserción escolar en los adolescentes

c) Reforzar las estrategias de acompañamiento y seguimiento de los adolescentes y jóvenes a fines de asegurar la terminalidad educativa; evitar el embarazo adolescente y mejorar las trayectorias educativas

En relación a los jóvenes de 18 a 25 años atendidos por el Componente E es T se recomienda:

- a) Reforzar las estrategias de acompañamiento y seguimiento de los jóvenes a fines de impedir la deserción asegurar la terminalidad y mejorar las trayectorias educativas
- b) Incrementar el monto de la prestación para neutralizar el incremento de la inflación y el costo de oportunidad de salir del mercado de trabajo de adolescentes y jóvenes. así como abordar los gastos educativos
- c) Para los padres jóvenes asegura el acceso a guarderías y centros de Desarrollo infantil.
- d) Captar a los jóvenes a través del sistema educativo y en colegios privados y secundarios diurnos y nocturno. Asimismo, es importante lograr una articulación mayor con los colegios secundarios y el Programa Becas del Ministerio de Educación del GCBA.
- e) Fortalecer las estrategias de comunicación para ampliar cobertura del Componente Estudiar es Trabajar.

Para las madres y embarazadas adolescentes, se propone:

- a) La creación de una Política y una estrategia integral que aborde el embarazo adolescente. El mismo debería integrar acciones del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la CBA. Este Programa debería desarrollar un protocolo específico que contemple entre otros un sistema de alerta temprana, captación, un sistema de derivación, acciones integrales, seguimiento y evaluación de las actividades. Se debería abordar;
 - La prevención del embarazo.,
 - La captación temprana del embarazo y derivación.
 - Controles de salud y seguimiento del recién nacido.
 - Seguro de salud materno infantil
 - Acciones de contención y retención de la embarazada en el Sistema educativo, así como promover su vuelta a la escuela en el caso de deserción.
 - Asegurar un ingreso básico a través del programa Ciudadanía Porteña.
 - Desarrollar actividades de promoción social, grupo de pares y promotores de prevención y acompañamiento protagonizado por las propias adolescentes.
 - Prioridad en los CPI a todas adolescentes embarazadas y acciones para asegurar que los hijos vayan al jardín de infantes.
 - Prioridad en los Programas de emergencia habitacional y acceso a créditos para vivienda

Con respecto a la promoción y atención de la salud se sugiere:

- a) Desarrollar una cobertura de salud para los beneficiarios .
- b) Específicamente para para embarazadas y niños se propone incluir a los beneficiarios en el Plan Nacer o conveniando con obras sociales una cápita para la atención materno infantil. Es crucial que las madres adolescentes formen parte de la población beneficiaria de estas estrategias.

En relación al monto del beneficio se propone

- a) Aumento de la cobertura porcentual de la Línea de Indigencia: de acuerdo con la clasificación como indigente o pobre que obtenga cada hogar, de acuerdo al índice de vulnerabilidad aplicado por el PCP, el monto transferido cubre el 75% o el 50% de la Línea de Indigencia del hogar, respectivamente. Si esta cobertura se aumenta al 100% de la LI para aquellos hogares indigentes y al 75% de la LI para los pobres, disminuiría tanto la brecha como la incidencia de pobreza.
- b) Actualización del monto de acuerdo a cálculos de índice de precios alternativos: para procurar que el monto que transfiere el programa no pierda valor frente a la inflación se puede contar con actualización periódicas del monto tomando en consideración el IPC publicado por la Cámara de Diputados de la Nación.
- c) Aumento del monto correspondiente a los menores de 18 años: la disminución y erradicación de la pobreza entre los menores de 18 años es un objetivo fundamental del PCP para interrumpir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. En este sentido, se propone el aumento de la porción del monto del hogar correspondiente a los integrantes menores de 18 años, alcanzando el valor de las asignaciones familiares.
- d) Aumento del monto de Estudiar es Trabajar para neutralizar el costo de oportunidad de salir al mercado laboral así como abordar los gastos educativos,

La implementación de estas sugerencias permitiría aumentar aún más el impacto del Programa y lograr una mayor contribución a la interrupción del círculo intergeneracional de la pobreza. Los Titulares de CP parecieran formar parte de un sector de población que en las últimas décadas no ha experimentado movilidad social ascendente, antes bien refleja que las condiciones desventajosa en las que transcurrió su infancia han perdurado y condicionado su vida adulta, y que de no mediar políticas específicas, que se sostengan en el tiempo, indudablemente esas desventajas serán transmitidas a la generación de sus hijos, configurando un círculo de pobreza sin posibilidades de escape.

La educación y el mercado de trabajo constituyen la clave para empezar a pensar una política de largo plazo que evite este proceso de transmisión de pobreza de una generación a otra, política de largo plazo que no implica ausencia de repuestas coyunturales necesarias e imprescindibles. Se hace evidente que en los grupos más rezagados la movilidad educativa debe ser acompañada con medidas de política que favorezcan el nexo entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, ya que es finalmente en este ámbito donde las personas acceden a los recursos económicos necesarios para sostener el presupuesto hogareño que asegure la reproducción biológica y cotidiana en condiciones acordes a nivel de desarrollo alcanzado en el ámbito de la ciudad. Es relevante también considerar la situación de los hogares migrantes y los procesos de movilidad social que se encuentran asociados a este grupo. Dado que el peso de los migrantes extranjeros en el total de población es considerablemente menor al peso que tienen dentro de los hogares beneficiarios, se puede inferir la influencia de la migración como factores de transferencia intergeneracional de la pobreza, junto a otros factores tales como las dificultades que tienen para integrarse al mercado de trabajo y sus menores credenciales educativas

Bibliografía

- BAKER, Judy L. (2000), Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza Manual para profesionales, Washington: Banco Mundial
- BENDEZÚ, L, DENIS, A, ZUBIZARRETA, J (2007) "Análisis de la Atrición de la Muestra en la Encuesta Panel CASEN". Santiago de Chile: Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado.

CHITARRONI, H. N. BOLAN y N. WERMUS (2011). Herramientas estadísticas para la Investigación Social. Buenos Aires: EUS (Cap. 15).

ISSLER, JUAN (2001): Embarazo en la Adolescencia, Revista de Posgrado de la Cátedra VIa Medicina N° 107 – Agosto 2001, Página: 11-23.

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

MALETTA, H. (2002) "Metodología de análisis de panel de variables categóricas", disponible en <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

PANTELIDES, Edith Alejandra y BINSTOCK, Georgina. La fecundidad adolescente en la Argentina al comienzo del Siglo XXI. Rev. Argent. sociol. [online]. 2007, vol.5, n.9 [citado 2011-12-06], pp. 24-43 . Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482007000200003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1669-3248.

UNFPA (2005): Estado de la Población Mundial 2005: La promesa de igualdad. Equidad de género, salud reproductiva y Objetivos de Desarrollo del Milenio.