

## Grandes Logros del Programa Ciudadanía Porteña: Resultados de la Segunda Evaluación

Este documento presenta los hallazgos iniciales de la segunda evaluación de resultados e impactos a casi tres años de la implementación del Programa Ciudadanía Porteña, que se ejecuta en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. **Cabe señalar que 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 indigencia<sup>1</sup> que residen en la Ciudad, condicionada al cumplimiento de la asistencia escolar de los menores de 18 años y al control de salud. Se prioriza a la mujer como titular del beneficio, sea esta la jefa de hogar o la cónyuge del jefe.

DISEÑADO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS, EL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA APUNTA A ESTABLECER MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, A INTERRUMPIR LA REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA Y AL EJERCICIO PLENO DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANÍA.

### Aspectos metodológicos

En este documento se presentan los primeros resultados de la Segunda Evaluación del Programa Ciudadanía Porteña. Tanto en la primera como la segunda evaluación se adoptó un modelo cuasiexperimental 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 conformaron considerando los mismos criterios.

La Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realizó las encuestas que se utilizaron en la primera evaluación: a) la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2005, a partir de la cual se construyó la línea de base; b) la EAH 2006; y c) la Primera Encuesta a Hogares Beneficiarios, también relevada a fines de 2006, diseñada específicamente a los fines de la evaluación para conocer las condiciones de vida del grupo de tratamiento<sup>2</sup>.

Recientemente, la DGEyC llevó a cabo la EAH 2008 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 admite, además, construir un panel que permite observar la situación de los mismos hogares beneficiarios en dos momentos diferentes.

<sup>1</sup> El programa considera “hogares pobres” a aquellos que se encuentran bajo la Línea de Pobreza (LP) que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), pero con el fin de evitar errores de exclusión se incluye en la población objetivo a los hogares con ingresos hasta un 25% por encima de la LP. Los “hogares indigentes” son aquellos cuyo ingreso no supera la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

El monto del subsidio no es igual para todos los hogares, dado que se fija considerando la composición del hogar, su situación socioeconómica y el valor de la CBA fijada por el INDEC. Los hogares en situación de indigencia reciben una prestación equivalente al 75% de su CBA, mientras que para los hogares en situación de pobreza el monto de la prestación es del 50% de la CBA.

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

En este documento, se presenta el análisis comparativo entre ambas Encuestas a Hogares Beneficiarios, realizadas a fines de 2006 y 2008. En un próximo informe se analizará el impacto del programa utilizando el grupo de control construido en base a la EAH 2008.

Los datos señalan el alto impacto del programa en:

- la eliminación de la indigencia y disminución de la pobreza en magnitud e intensidad
- la asistencia escolar de niños y adolescentes
- la reducción del trabajo infantil.

## Impactos en educación

El Programa Ciudadanía Porteña busca incidir en la ruptura de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, siendo por ello el acceso y la permanencia en el sistema educativo formal un objetivo central del programa. La mejora en las credenciales educativas constituye un factor clave a fines de lograr superar la situación de pobreza en la que se encuentran los hogares.

Se evidencia una clara mejora, entre 2005 y 2008, en la condición de asistencia de los niños y adolescentes beneficiarios del programa al sistema educativo formal. En efecto:

- 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 aumentó un 16% con respecto a 2005. Cabe señalar que 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. Entre 2005 y 2008, se insertaron en el sistema educativo formal 1.637 niños beneficiarios de 3 a 5 años. En los niños beneficiarios de 5 años la tasa de asistencia alcanza al 100%.
- Entre los niños de 6 a 14 años beneficiarios también se alcanza la universalización de la educación.
- Las mejoras en los niveles de asistencia resultan especialmente considerables entre los adolescentes beneficiarios de 15 a 17 años, donde la deserción disminuyó un 38% con respecto a 2005.

### Entre los niños y adolescentes beneficiarios:

- LA CANTIDAD DE NIÑOS DE 3 Y 4 AÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION FORMAL AUMENTO UN 16%.
- 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 DISERCIÓN DISMINUYO UN 38%.
- LA TASA DE ASISTENCIA DE LOS BENEFICIARIOS AUMENTO A VALORES SIMILARES A LA DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES DE SECTORES NO POBRES.

Es importante señalar que los mayores impactos en educación se dan en aquellos grupos etarios donde los sectores en situación de pobreza presentan tasas de asistencia más bajas. Es de destacar que las tasas de asistencia de los beneficiarios alcanzan valores similares a las de los niños y adolescentes de sectores no pobres.

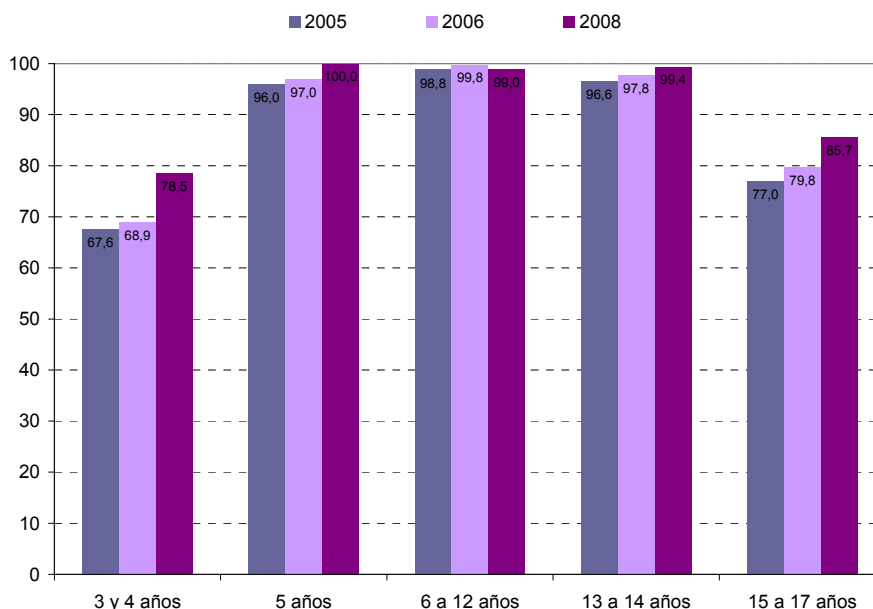
**Cuadro 1: Niños y adolescentes beneficiarios, por condición de asistencia según tramos de edad (En porcentaje). 2005-2008.**

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

Nota: Las edades se toman al 30 de junio.

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

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



Nota: Las edades se toman al 30 de junio.

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

## Impacto en la participación educativa de jóvenes. Buenas prácticas de inclusión social

### 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, lo que constituye una estrategia clave para contribuir a la interrupción de mecanismos de reproducción intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Este componente brinda un ingreso monetario de \$275 para los jóvenes en ese rango de edad, que asistan o se encuentren inscriptos en establecimientos de educación formal y cuyos hogares sean beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña, sin descuentos en el monto que reciben sus hogares del programa.

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. 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 35,4% en 2008, lo que representa un incremento del 74%.

ENTRE EL 2006 Y EL 2008 EL PORCENTAJE DE JOVENES BENEFICIARIOS DE 18 A 25 AÑOS QUE ASISTIAN AL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL SE INCREMENTO UN 74%.

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 2, el 44,7% de los jóvenes de 18 a 25 años había terminado el secundario o se encontraba incluido en el sistema educativo formal en 2006, proporción que se incrementa al 51,9% en 2008.

**Cuadro 2: Jóvenes beneficiarios de 18 a 25 años, por condición de asistencia (En porcentaje). 2006-2008.**

Condición de asistencia	2006	2008
Total	100,0	100,0
Asiste	21,6	35,5
No asiste	78,4	64,5
No asiste y terminó el secundario	23,1	16,4
No asiste y no terminó el secundario	55,3	48,1

Nota: Las edades se toman al 30 de junio.

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

## Reducción del trabajo infantil y adolescente

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

- 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 2008 un 20%.
- En ese período, dejaron de trabajar 2.886 niños y adolescentes, observándose un mayor descenso del trabajo infantil en los adolescentes de 14 a 17 años (30%).

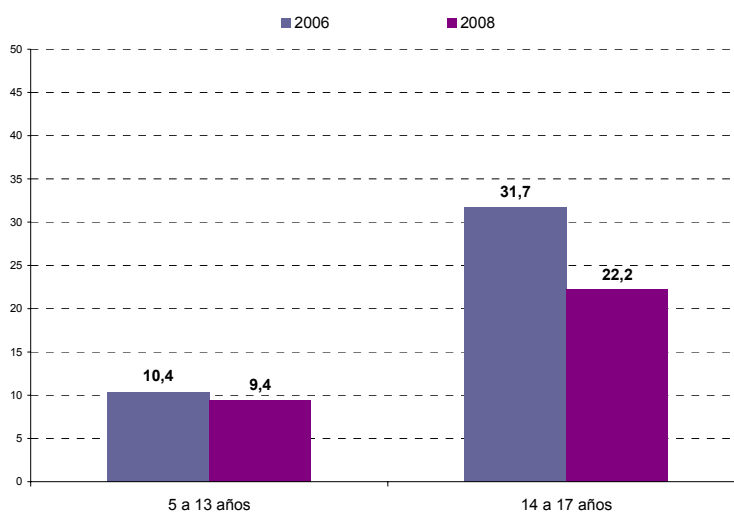
- LA CANTIDAD DE NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 5 A 17 AÑOS QUE TRABAJAN DISMINUYO UN 20%.
- ENTRE EL 2006 Y 2008 SALIERON DEL MERCADO DE TRABAJO 2.886 NIÑOS Y ADOLESCENTES.

**Cuadro 3: Niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios, por condición de actividad según tramos de edad (En porcentaje). 2006-2008.**

Condición de actividad	2006			2008		
	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
Trabaja	10,4	31,7	16,3	9,4	22,2	13,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

**Gráfico 2: Porcentaje de niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios que realizan trabajo infantil según tramos de edad. 2006-2008.**



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

Como se observa en el Cuadro 4, 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 intensivo<sup>3</sup>, 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,

<sup>3</sup> 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).

generando bienes o servicios con valor en el mercado; mientras que las mujeres se encuentran más comprometidas en tareas domésticas intensas.

**Cuadro 4. Niños y adolescentes de 5 a 17 años beneficiarios, por condición de actividad según sexo (En porcentaje). 2006-2008.**

Condición de actividad	2006			2008		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
No trabaja	84,7	82,6	83,7	88,5	85,2	86,9
Trabaja	15,3	17,4	16,3	11,5	14,8	13,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

## 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.

**El Programa Ciudadanía Porteña ha logrado que se alcancen valores cercanos a la eliminación de la indigencia y a la disminución de la pobreza tanto en su incidencia como en su intensidad.**

Si no existiera el ingreso del Programa Ciudadanía Porteña:

- la incidencia de la indigencia en los hogares sería siete veces mayor
- habría casi el doble de hogares en situación de pobreza<sup>4</sup>

**Cuadro 5: Hogares y Población beneficiaria, por condición de indigencia y pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008.**

Condición de pobreza	2006		2008	
	Población	Hogares	Población	Hogares
Considerando los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña				
Indigencia	13,4	12,7	3,5	2,3
Pobreza (incluye indigencia)	73,8	68,8	32,7	27,4
Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña				
Indigencia	43,5	40,8	19,9	17,2
Pobreza (incluye indigencia)	92,7	90,8	58,5	52

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

Con respecto a la intensidad de la pobreza, entre 2006 y 2008 disminuye la brecha de pobreza<sup>5</sup>. 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 este monto desciende al 30%. 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.

<sup>4</sup> La tasa de pobreza incluye tanto a los hogares en situación de indigencia como de pobreza no indigente.

<sup>5</sup> 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: Hogares beneficiarios, por brecha de pobreza considerando y sin considerar el Programa Ciudadanía Porteña (En porcentaje). 2006-2008.**

Brecha de pobreza	2006	2008
Considerando los ingresos transferidos por el Programa	33,0	30,0
Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa	50,0	66,0

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

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

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

La segunda 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.

**El Programa Ciudadanía Porteña reduce significativamente la incidencia de la indigencia y la pobreza entre los beneficiarios menores de 18 años y contribuye a detener el deterioro en las condiciones de subsistencia de la niñez.**

- Si no existiera el ingreso transferido por el programa, la incidencia de la indigencia en 2008 en niños y adolescentes beneficiarios sería seis veces mayor y la incidencia de la pobreza sería un 73% más.
- Entre los beneficiarios, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de indigencia se redujo un 91% del 2006 al 2008.
- Con respecto a la pobreza, el porcentaje de menores de 18 años beneficiarios en situación de pobreza descendió un 57%.

**Cuadro 7: 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.**

Condición de pobreza	2006	2008
Considerando los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña		
Indigentes	13,5	4,0
Pobres (incluye indigencia)	73,4	38,0
Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña		
Indigentes	43,5	24,1
Pobres (incluye indigencia)	88,6	65,8

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

Como resultado de la implementación del Programa Ciudadanía Porteña:

- 50.662 menores de 18 años salieron de la indigencia
- 65.985 menores de 18 años salieron de la pobreza<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Se incluye a los menores de 18 años que salen de la indigencia.



## Conclusiones

El documento presentado es el informe de avance de la segunda evaluación de resultados e impactos del Programa Ciudadanía Porteña.

Con esta segunda evaluación se confirmaría la pertinencia de la estrategia de intervención y los mecanismos de focalización hacia los hogares en situación de pobreza de la Ciudad de Buenos Aires.

Al igual que otros programas de transferencias condicionadas de ingreso existentes en América Latina (Bolsa Familia de Brasil, Oportunidades de México, etc.), el Programa Ciudadanía Porteña muestra un fuerte impacto sobre las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

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

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

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

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

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