

PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA. CON TODO DERECHO

SÍNTESIS DEL INFORME DE LA PRIMERA EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTO

Índice

Presentación.....	2
I. Preguntas claves de la Evaluación de Ciudadanía Porteña.....	3
II. Metodología de evaluación utilizada.....	4
III. Evaluación de la focalización del Programa.....	5
1. Proceso de selección de la población beneficiaria.....	5
2. Muy bajos niveles de errores de inclusión y exclusión	6
3. Alto desempeño de la focalización	6
IV. Resultados del Programa a siete meses de su puesta en marcha.....	7
1. Impactos sobre la pobreza y la indigencia	7
2. Impactos sobre la profundidad de la pobreza	8
3. Impactos sobre la desigualdad	9
4. Impactos sobre la pobreza en la infancia y la adolescencia	9
5. Controles de salud de mujeres embarazadas y niños.....	10
6. Embarazo adolescente	11
7. Impactos en el acceso y permanencia en el sistema educativo	11
8. Reducción del Trabajo infantil y adolescente	15
Referencias.....	18

Presentación

El documento que se presenta a continuación constituye una síntesis de la primera evaluación de resultados e impactos de corto plazo del Programa Ciudadanía Porteña “Con todo Derecho”, el cual se ejecuta en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

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, y comenzó a funcionar en mayo de 2006. Es un programa de transferencia de ingresos a los hogares pobres e indigentes¹ que residen en la Ciudad, condicionada al cumplimiento de la asistencia escolar de los menores de 18 años y al control de salud. La titular del beneficio es la mujer, sea esta la jefa de hogar o la cónyuge del jefe. Diseñado desde la perspectiva de los Derechos, el programa apunta a que todos los residentes puedan ejercer plenamente su condición de ciudadanos y a interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

A continuación se presentan los principales hallazgos de la evaluación de Ciudadanía Porteña en relación a su contribución para interrumpir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Se analiza su efectividad en relación a la reducción de la pobreza y la indigencia, la distribución del ingreso, el acceso y permanencia en el sistema educativo, la mayor y mejor utilización de los servicios de salud, y su incidencia sobre la disminución del trabajo infantil y la exclusión social de los jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires.

La evaluación externa se desarrolló entre fines de 2007 e inicios de 2008, y estuvo a cargo de especialistas de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

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 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.

I. Preguntas claves de la Evaluación de Ciudadanía Porteña

Las principales dimensiones sobre las que la evaluación se propuso indagar son:

- i. ¿Tiene el programa un impacto positivo en la interrupción del círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza?
- ii. ¿Es efectivo en la promoción de la movilidad e integración social de los hogares y personas pobres e indigentes, a partir de promover el acceso a la alimentación y los servicios universales básicos de salud y educación?

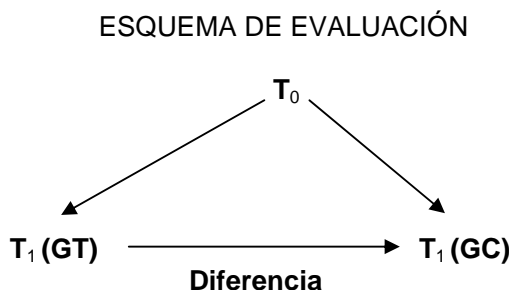
Para responder a estas cuestiones se formularon las siguientes preguntas claves:

- i. ¿La cobertura del programa es suficiente para satisfacer la demanda potencial?
- ii. ¿Está bien focalizado?
- iii. ¿Impacta en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia de los hogares beneficiarios?
- iv. ¿Impacta en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia de los hogares que residen en la Ciudad de Buenos Aires?
- v. ¿Aumenta la inclusión y la asistencia en el sistema educativo formal?
- vi. ¿Aumenta los controles preventivos de salud?
- vii. ¿Impacta en la disminución del trabajo infantil /adolescente?

II. Metodología de evaluación utilizada

En función de la extensa cobertura del programa Ciudadanía Porteña, la evaluación adopta 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.

El esquema de evaluación presenta un diseño triangular, con una medición previa al inicio del programa (T_0) y dos mediciones posteriores a su implementación (T_1), una sobre el grupo de tratamiento y otra sobre el grupo de comparación.



Donde:

T_0 : población objetivo antes de la intervención del programa

T_1 (GT): grupo de tratamiento luego de la intervención del programa

T_1 (GC): grupo de comparación luego de la intervención del programa

Así definido el esquema de la evaluación, es posible estimar (para cada indicador de impacto), las siguientes diferencias:

$$T_1 \text{ (GT)} - T_0$$

$$T_1 \text{ (GC)} - T_0$$

$$T_1 \text{ (GT)} - T_1 \text{ (GC)}$$

La diferencia $T_1 \text{ (GT)} - T_1 \text{ (GC)}$ es equivalente a la “diferencia de diferencias” en los casos en que se cuenta con mediciones separadas para ambos grupos en el momento inicial.

Para aplicar diseños cuasiexperimentales se requiere contar con fuentes de datos secundarios, tales como encuestas de hogares aplicadas con una frecuencia sistemática. Esto posibilita además la conformación de un grupo de comparación antes del tratamiento, en el momento inicial del programa.

Las fuentes de información utilizadas en la evaluación de Ciudadanía Porteña son:

1. La Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2005, de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires;
2. La EAH 2006; y
3. Una encuesta realizada exclusivamente a hogares beneficiarios en diciembre de 2006, utilizando el mismo cuestionario que la EAH 2006, pero con un módulo adicional sobre trabajo infantil.

III. Evaluación de la focalización del Programa

1. Proceso de selección de la población beneficiaria

El proceso de selección de la población potencialmente beneficiaria de Ciudadanía Porteña consta de tres etapas (las dos primeras se implementan en forma simultánea):

1. Identificación y selección de beneficiarios

1.1. Relevamiento de información sobre población y hogares potencialmente beneficiarios. Se aplica el cuestionario del Registro Único de Beneficiarios (RUB) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires². Este instrumento es una ficha de caracterización socioeconómica de la población. Entre otros aspectos, se releva información sobre la composición del hogar y relaciones de parentesco, el estado civil, el lugar de nacimiento, la cobertura de salud, la asistencia escolar, el nivel educativo, la inserción en el mercado de trabajo e ingresos, información relativa a la vivienda y al acceso a servicios.

1.2. Aplicación del Índice de Vulnerabilidad construido por el Programa Ciudadanía Porteña. Para la selección de los beneficiarios se construyó un índice que, a partir de la información relevada por el RUB, permite estimar la capacidad de obtener ingresos de los hogares en base a la combinación de una serie de variables que describen sus características estructurales y clasifican a los aspirantes en tres grupos: indigentes, pobres no indigentes y no pobres. De este modo, el índice constituye el medio para determinar si el hogar puede calificar como beneficiario. El monto de la prestación será del 50% de su canasta básica alimentaria, en el caso de los hogares en situación de pobreza, y del 75% para aquellos hogares bajo la línea de indigencia.

2. Test de no pobreza

Paralelamente se cruzan las bases de aspirantes con bases de datos oficiales nacionales, provinciales y municipales (de identidad, ingresos, bancarias, seguridad social, situación laboral y bienes de las personas) con el objetivo de verificar los ingresos de los hogares y evitar errores de inclusión.

La aplicación combinada del índice de vulnerabilidad y del cruce con las diversas fuentes de información disponibles permite una aproximación más ajustada a los ingresos reales de los hogares y, por lo tanto, disminuye errores de inclusión y exclusión en el proceso de focalización.

3. Aplicación de factores de corrección

Sin embargo, a pesar del exhaustivo análisis de los hogares, persisten errores de exclusión e inclusión. Para minimizar estos errores, se realiza un sistemático análisis de la información y se aplican factores de corrección.

² Actualmente, el RUB depende de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA.

2. Muy bajos niveles de errores de inclusión y exclusión

Los modelos estadísticos están sujetos a dos tipos de errores: los de exclusión o de tipo I, consisten en no seleccionar a la población que reúne las condiciones de admisión, y los de inclusión o de tipo II, consisten en seleccionar erróneamente población que no presenta las condiciones de admisión. Ambos errores son simétricos: un modelo más estricto en cuanto a la inclusión tenderá a excluir más, en tanto que un modelo más "permisivo" tendrá menor error de exclusión pero mayor error de inclusión. La eficiencia del modelo consiste en lograr una aceptable reducción simultánea de ambos tipos de error.

Si se compara la eficiencia del modelo empleado por Ciudadanía Porteña con la de otros programas similares de la región, se observa que ambos errores se encuentran dentro de márgenes usuales y aceptables para este tipo de estimación (Cuadro 1).

Cuadro 1. Errores de inclusión y exclusión de Ciudadanía Porteña

PROGRAMA	PAÍS	Error I (exclusión)	Error II (inclusión)
OPORTUNIDADES	México	25%	40%
PANES	Uruguay	15%	18%
CIUDADANIA PORTEÑA	Ciudad de Buenos Aires, Argentina	4%	20%

Fuente: Elaboración propia en base a datos incluidos en Amarante, Arim y Vigorito (2005).

3. Alto desempeño de la focalización

Coady, Grosh and Hoddinott (2004) aplicaron un indicador de desempeño de focalización a 85 programas en 36 países. Dicho indicador compara el desempeño del programa con una situación hipotética en la que los hogares correspondientes a cada decil de ingreso reciben el 10 por ciento del presupuesto total del programa (focalización neutra). Los autores encuentran que el valor promedio del indicador para el total de los programas analizados es 1,25. En comparación, el indicador de desempeño de Ciudadanía Porteña (2,57) supera significativamente al promedio. Ello es así porque cerca del 26% de los hogares beneficiarios pertenecen al decil inferior de ingresos, lo que implica que estos hogares reciben casi 2,6 veces de lo que recibirían si se tratara de una intervención universal.

IV. Resultados del Programa a siete meses de su puesta en marcha

Ciudadanía Porteña busca romper con los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza incrementando la capacidad de los hogares para invertir en tres dimensiones básicas del capital humano: nutrición, salud y educación, buscando también el alivio de la pobreza a corto plazo mediante transferencias monetarias directas.

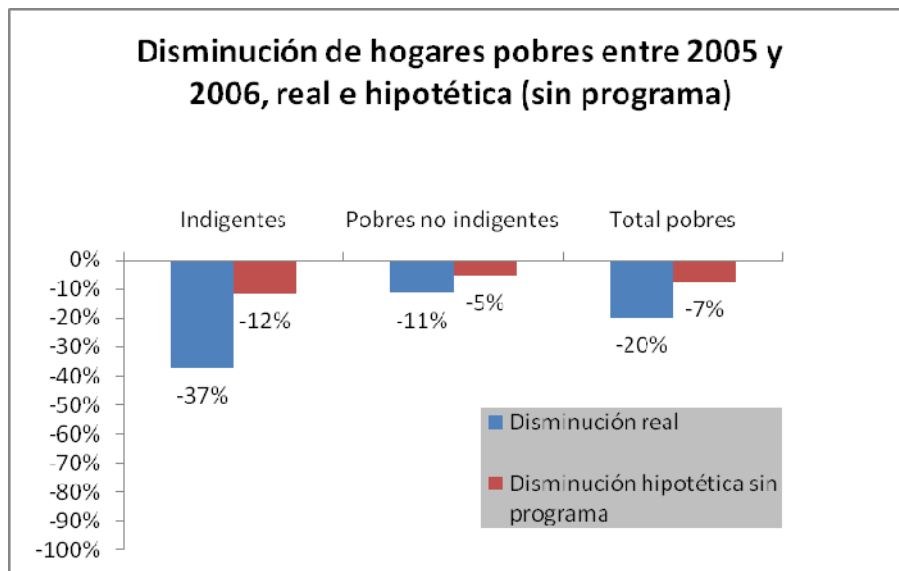
1. Impactos sobre la pobreza y la indigencia

El programa contribuye a la disminución de la indigencia y la pobreza, reduce la intensidad, e impacta en la disminución de la desigualdad.

Se observa una disminución del 20% en la proporción de hogares de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentran bajo de la línea de pobreza y un 37% en aquellos que están en situación de indigencia.

Si se restaran los ingresos transferidos por Ciudadanía Porteña a los hogares beneficiarios en el año 2006, la disminución hipotética de la pobreza sería sólo de 7%. La diferencia entre la reducción real registrada y la disminución hipotética (13 puntos porcentuales) da cuenta del impacto del programa. Del mismo modo, la disminución hipotética de la indigencia sería solo de 12% (Gráfico 1) si se restaran las transferencias realizadas por el Programa, mientras que la disminución real fue del 37%, lo cual representa una diferencia de 25 puntos porcentuales en la disminución de la indigencia.

Gráfico 1

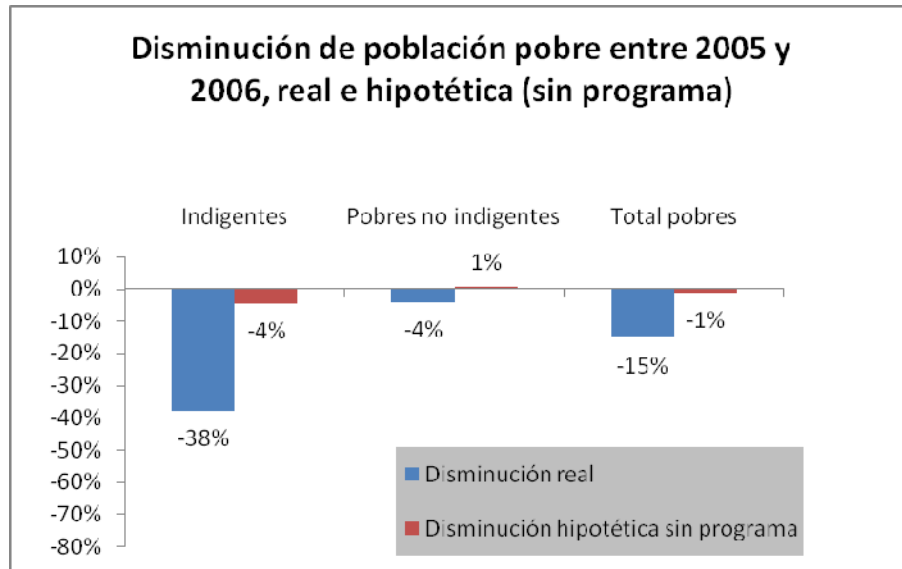


Fuentes: EAH 2005-EAH 2006.

Si se analiza el impacto de Ciudadanía Porteña sobre el total de la población de la Ciudad de Buenos Aires (no ya de los hogares), también se observa un significativo descenso de la indigencia y la pobreza. En el año 2005, de acuerdo a los datos de la EAH, vivían en la ciudad 322.296 personas en situación de pobreza. Luego de un año,

la incidencia de la pobreza se redujo un 15%. Nuevamente, como se observa en el Gráfico 2, la curva de descenso es mayor entre los indigentes (38%), que entre los pobres no indigentes (4%).

Gráfico 2



Fuentes: EAH 2005-EAH 2006.

2. Impactos sobre la profundidad de la pobreza

En el momento inicial del programa (T_0), la brecha de pobreza³ era de \$331, valor que se mantiene casi en el mismo nivel (\$339) un año después (T_1). Sin embargo, dado el aumento en el valor de la línea de pobreza, la distancia que separa a los hogares pobres de la misma se redujo un 10%: pasó de 41% en 2005 a 37% en el año 2006. Pero si hipotéticamente se excluyeran los ingresos transferidos por Ciudadanía Porteña, la brecha crecería a \$392, lo que colocaría a estos hogares un 42% bajo la línea de pobreza (Cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores pobreza			
	T_0 (2005)	T_1 (Con ingresos CP) (2006)	T_1 (Sin ingresos CP) (2006)
Brecha de pobreza	\$ 331,3	\$ 338,5	\$ 391,5
Intensidad pobreza	0,029	0,021	0,027

Fuentes: EAH 2005-EAH 2006.

La brecha de indigencia⁴ también muestra escasa variación durante el período (pasa de \$149 en el año 2005 a \$143 en 2006), lo que implica que los hogares indigentes se mantienen en promedio un 47% por debajo de la canasta básica alimentaria⁵. Pero si hipotéticamente se excluyeran los ingresos transferidos por Ciudadanía Porteña a los

³ La brecha de pobreza mide la distancia entre los ingresos medios percibidos por las familias pobres y el valor de la línea de pobreza.

⁴ La brecha de indigencia mide la distancia entre los ingresos medios percibidos por las familias indigentes y el valor de la línea de indigencia.

⁵ Cabe señalar que al producirse una significativa reducción de la indigencia, los que primero emergen son los hogares más próximos a la línea, tendiendo a permanecer indigentes los que más distan de ella, y que son quienes impulsan hacia arriba la brecha promedio.

hogares en situación de indigencia, la brecha pasaría a \$198, lo que colocaría a estos hogares un 52% por debajo de la línea de indigencia (Cuadro 3).

Cuadro 3. Indicadores indigencia			
	T₀ (2005)	T₁ (Con ingresos CP) (2006)	T₁ (Sin ingresos CP) (2006)
Brecha de indigencia	\$ 148,7	\$ 143,2	\$ 197,5
Intensidad indigencia	0,011	0,007	0,011

Fuentes: EAH 2005-EAH 2006.

Las diferencias observadas en términos de reducción de las brechas de pobreza e indigencia dan cuenta de la capacidad del programa para disminuir la distancia promedio que separa a los ingresos de la población en situación de pobreza e indigencia de la ciudad de sus respectivas líneas de pobreza e indigencia.

3. Impactos sobre la desigualdad

Si se considera el nivel de desigualdad entre los extremos de la distribución del ingreso, se observa que la relación entre el primer decil y el último disminuye ligeramente (pasó de 20,3 veces a 20,1 veces) en presencia del programa, mientras que cuando se realiza el ejercicio de restar los ingresos transferidos a los beneficiarios, los ingresos de los más ricos se habrían distanciado aún más (22,6 veces) de los más pobres (Cuadro 4).

Cuadro 4. Indicadores de desigualdad			
	T₀ (2005)	T₁ (Con ingresos CP) (2006)	T₁ (Sin ingresos CP) (2006)
Gini	0,43	0,44	0,44
Gini hogares pobres	0,24	0,2	0,24
Relación 10/1	20,3	20,1	22,6

Fuentes: EAH 2005-EAH 2006.

4. Impactos sobre la pobreza en la infancia y la adolescencia

Ciudadanía Porteña reduce significativamente la indigencia entre los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad y contribuye a contener el deterioro en las condiciones de subsistencia de la niñez.

En ausencia del programa, la proporción de menores de 18 años que vive en la pobreza habría crecido un 10% entre los años 2005 y 2006 (Cuadro 5).

Cuadro 5. Población menor de 18 años según condición de pobreza antes y después de la ejecución del programa						
	T₀		T₁ (Con ingresos CP)		T₁ (sin ingresos CP)	
	Menores de 18 años	18 y más	Menores de 18 años	18 y más	Menores de 18 años	18 y más
Indigente	9,3	2,7	5,9	1,8	9,9	2,6
Pobre no indigente	16,0	6,6	18,1	6,2	18,1	6,8
No pobre	74,7	90,8	76,0	92,0	72,1	90,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	549.817	2.417.791	545.990	2.518.768	545.990	2.518.768

Fuentes: EAH 2005- EAH 2006.

5. Controles de salud de mujeres embarazadas y niños

El Programa contribuye al aumento de los controles de salud de las embarazadas y niños, especialmente entre los menores de 5 años.

Ciudadanía Porteña busca incrementar la prevención de salud entre los beneficiarios, para lo cual exige la realización de controles de salud. 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 2006 respecto al grupo de comparación.

Como se observa en el Cuadro 6, la incidencia de controles oportunos del embarazo resultó ser mayor entre los beneficiarios (97%) que entre las embarazadas del grupo de comparación (91%).

Cuadro 6. Embarazadas según realización de controles				
	BENEFICIARIOS		GRUPO DE COMPARACIÓN	
	Abs.	%	Abs.	%
Sí	2186	96,9	3482	91,2
No	71	3,1	338	8,8
Total	2.257	100,0	3.819	100,0
Casos	32		31	

Fuente: EAH 2006 y Encuesta a Beneficiarios.

En el caso de los **menores de 2 años**, entre los beneficiarios, una mayor proporción realiza control en forma temprana respecto del grupo de comparación: el primer control de niño sano se realizó para el 85% de los beneficiarios antes del primer mes, mientras que entre los niños del grupo de comparación sólo 77% lo hizo en forma temprana. Sin embargo, en ambos grupos casi la totalidad (más del 95%) realizó el primer control antes del tercer mes (Cuadro 7).

Cuadro 7. Niños menores de 2 años según fecha del primer control		
Fecha del primer control	BENEFICIARIOS	GRUPO DE COMPARACIÓN
Antes del primer mes	85,0	76,7
Entre el primer y el segundo mes	11,1	15,7
Después del segundo mes	3,3	4,4
Sin datos	0,7	3,3
TOTAL	100,0	100,0

Fuentes: EAH 2006 y Encuesta a Beneficiarios.

6. Embarazo adolescente

Las adolescentes pobres tienen una tasa de fecundidad el doble de alta que la registrada entre las no pobres. De acuerdo a la Encuesta aplicada a los hogares beneficiarios de Ciudadanía Porteña en 2006, el 16% de las mujeres de 14 a 19 años estaban embarazadas y/o habían tenido hijos. En contraste, solo el 5% de las mujeres en ese rango de edad que viven en hogares por encima de la línea de pobreza estaban embarazadas y/o habían tenido hijos (EAH, 2006). Los datos confirman la retroalimentación existente entre pobreza y embarazo precoz: las jóvenes que inician su etapa reproductiva en la adolescencia tienden a provenir mayormente de hogares en situación de pobreza. Es así como entre las mujeres madres que se encuentran en situación de pobreza, un tercio ha tenido su primer hijo antes de los 20 años. En aquellas mujeres que habitan en hogares con ingresos superiores a la línea de pobreza, el porcentaje de madres que han tenido su hijo durante la adolescencia desciende al 12% (Cuadro 8).

Cuadro 8. Edad de las madres al tener el primer hijo según condición de pobreza			
Edad	Pobres	No pobres	Total
Hasta 19 años	32.0	12.0	13.8
20 a 24 años	23.0	17.1	17.1
25 a 29 años	21.9	31.2	31.0
30 a 44 años	23.1	39.1	37.7
45 años y más	---	0.6	0.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: EAH 2006.

Si bien en esta instancia no se puede dimensionar los impactos en la disminución del embarazo adolescente, este constituye un objetivo del programa. Se espera que la retención en el sistema educativo retrase el embarazo precoz y el intervalo inter-genésico.

7. Impactos en el acceso y permanencia en el sistema educativo

El Programa aumentó las tasas de asistencia y mejoró la calidad de las trayectorias educativas de los niños, niñas y, especialmente, adolescentes pobres de la ciudad, entre el año 2005 y 2006.

Quienes fueron beneficiarios muestran tasas netas de asistencia más altas, que el grupo de comparación (Cuadro 9).

Cuadro 9. Tasa de asistencia por tramos de edad				
Tramos de edad	2005	2006	2006	2006
	Población Objetivo (T ₀)	Grupo de Comparación (T ₁)	Beneficiarios (T ₁)	Total Población Pobre CBA*
3 y 4 años	73,1	61,9	68,9	68,4
5 años	97,0	90,8	97,0	92,0
6 a 12 años	99,0	97,4	99,8	98,4
13 a 14 años	97,2	96,6	97,8	96,8
15 a 17 años	79,7	76,1	82,8	77,9

Fuentes: EAH 2005; EAH 2006; Encuesta a Beneficiarios 2006.
*Población objetivo del programa.

Nivel inicial. Entre 2005 y 2006, la tasa de asistencia escolar de los niños y niñas de 5 años en situación de pobreza disminuye en 5 puntos porcentuales. Sin embargo, entre los menores de 5 años beneficiarios de Ciudadanía Porteña, la tasa de asistencia se mantiene en los mismos valores, frente a una caída de más de 6 puntos porcentuales en la tasa de asistencia del grupo de comparación. Si bien el objetivo del programa es alcanzar la escolarización de la totalidad de niños y niñas de nivel inicial, mantener un nivel de cobertura prácticamente universal (97%) entre la población beneficiaria implica un logro apreciable, considerando las dificultades que existen para aumentar la asistencia por encima de esos umbrales⁶.

La diferencia entre estas dos tendencias, la tasa universal de asistencia entre la población beneficiaria y la tendencia descendente en el grupo de comparación, constituye un impacto positivo del programa, el cual estaría contribuyendo a frenar la caída en la inserción del nivel inicial entre los niños y niñas de los hogares pobres de la Ciudad.

Niños y niñas de 6 a 12 años. Los niveles de asistencia prácticamente se mantienen entre ambos momentos en un nivel de alrededor del 99%. Los beneficiarios muestran una tendencia diferencial respecto al grupo de comparación. Mientras que en 2006 la tasa de asistencia de los niños y niñas de 6 a 12 años de hogares beneficiarios de Ciudadanía Porteña aumenta al 99,8%, en el grupo de comparación se reduce a 97,4%.

Niños y niñas de 13 a 14 años. El grupo de 13 a 14 años registra una caída general de casi un punto porcentual en la asistencia escolar de los niños y niñas de la ciudad. En el año 2005 entre la población pobre la asistencia escolar era dos puntos menor a la que mostraba la población no pobre, brecha que se mantiene un año después casi en los mismos niveles. No obstante, entre la población pobre beneficiaria del programa se observa un ligero aumento en su nivel de asistencia, mientras que el grupo de comparación registra una caída pronunciada.

Adolescentes de 15 a 17 años. Entre los adolescentes de 15 a 17 años, la asistencia es notablemente menor a la que se registran los otros grupos de edad. Esta situación incide particularmente en la población en situación de pobreza.

En el año 2005, el 20% adolescentes entre 15 a 17 años no asistía a la escuela entre la población pobre, frente a menos del 10% a nivel general en la ciudad y sólo 5% de los no pobres.

En el año 2006, la asistencia entre la población pobre evidencia una tendencia descendente (cae 2%) aunque esta disminución es acompañada también por una caída (1%) entre los no pobres.

Sin embargo, esta caída esconde una mejora en la tasa de asistencia de los beneficiarios del programa (aumenta 4%), acompañada de un fuerte descenso en el grupo de comparación (cae 5%). Este incremento en la tasa de asistencia entre la población beneficiaria de 15 a 17 años constituye un importante logro del programa.

⁶ En efecto, algunas razones de no asistencia (migraciones, problemas familiares, enfermedades, discapacidades, etc.) requieren abordajes más específicos que constituyen un desafío a largo plazo.

La estimación de la doble diferencia permite apreciar los impactos del programa sobre la movilidad e integración social, a partir del acceso a la educación. Para ello, se compara la situación antes y después del programa, tanto para el grupo de beneficiarios (TR) como para el grupo de comparación (CO).

Los resultados muestran una evidente ventaja relativa en la tasa de asistencia escolar de los beneficiarios de Ciudadanía Porteña respecto al grupo de comparación.

Esta ventaja se acentúa en los tramos de edad de 3 a 5 años y de 15 a 17 años, lo que resulta particularmente relevante si se tiene en cuenta que estas son las edades con mayor dificultad de inserción en los sectores más pobres.

Cuadro 10. Doble diferencia de las tasas de asistencias por grupos de edad: 2005 – 2006			
Grupos de edad	Grupo de beneficiarios (2006) – t_0 (2005)	Grupo de comparación (2006) – t_0 (2005)	Beneficiarios – grupo de comparación (2006)
3 a 4 años	-4,2	-11,2	7,0
5 años	0,0	-6,2	6,2
6 a 12 años	0,9	-1,5	2,4
13 a 14 años	0,6	-0,6	1,2
15 a 17 años	3,1	-3,6	6,7
13 a 17 años	1,70	-2,3	4,0

Fuentes: EAH 2005; EAH 2006; Encuesta a Beneficiarios 2006.

Los resultados observados permiten ser optimista sobre la capacidad del programa para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Existe evidencia empírica la cual indica que un aumento en el tiempo que los jóvenes permanecen en el sistema educativo produce un impacto sensible.

Trayectorias educativas. Al analizar la tasa neta de escolarización del nivel primario se observa que para los beneficiarios la pertinencia de la edad en relación al nivel aumenta levemente desde el año 2005, mientras que en el grupo de comparación ésta tiende a disminuir. En el nivel secundario, la diferencia en las tasas netas de asistencia de los beneficiarios y el grupo de comparación es aún mayor.

Cuadro 11. Tasas netas de escolaridad			
	T_0	BENEFICIARIOS (2006)	GRUPO DE COMPARACIÓN (2006)
Primario	97,0	98,9	96,3
Secundario	76,7	77,6	72,6

Fuentes: EAH 2005; EAH 2006; Encuesta a Beneficiarios.

En segundo término, podemos realizar una aproximación a los diferenciales en la calidad de las trayectorias considerando las tasas de sobre-edad⁷ entre quienes asisten. Este fenómeno puede obedecer a un inicio tardío de los ciclos, a la repitencia, al abandono temporal interanual, entre otras causas. La encuesta utilizada sólo nos permitirá considerar entre estos factores la repitencia.

⁷ La sobre edad se define como el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio.

La **sobre edad** adquiere mayor relevancia como problemática educativa a medida que aumentan los años de escolarización, debido a la mayor probabilidad de los niños y niñas de incurrir en interrupciones en las trayectorias esperadas, las que por lo general tienden a acumularse.

En 2005, la población pobre de los niño/as de 6 a 12 años de edad, presenta sólo un 3% de rezago⁸, en el grupo de 13 a 14 años casi 8% y, para los adolescentes de 15 a 17 años, el rezago alcanza a más de una cuarta parte (27%).

En 2006, mientras que en el grupo de beneficiarios de 6 a 12 años el rezago se mantiene en los mismos niveles, entre el grupo de comparación crece un 35%. También entre los niño/as de 13 y 14 años se observa una mejora para los beneficiarios respecto del grupo de comparación: el rezago cae un 20% entre los primeros y por el contrario aumenta 8% en el caso de los segundos. Sin embargo, como era de esperar, para el grupo de adolescentes de 15 a 17 años la situación aparece con signo opuesto: mientras que el grupo de comparación permanece con niveles similares de rezago, entre los beneficiarios éste aumenta un 15%.

Este resultado, ante niveles de repitencia relativamente bajos, es consecuencia de los aumentos en las tasas de asistencia: cabe esperar que el **reingreso al sistema educativo motivado por el programa entre jóvenes que habían interrumpido sus trayectorias genere como contracara un aumento en los niveles generales de rezago**. De este modo, el resultado no es sino la contrapartida esperable de un beneficio del programa, aunque la inclusión de los jóvenes implica un desafío para las políticas educativas ante trayectorias atípicas, las que requieren de diseños curriculares y estrategias educativas diferenciales.

Si se observa en términos agregados, la tasa de rezago entre los niños en edad de asistir al secundario (13 a 17) muestra una tendencia descendente más marcada entre los beneficiarios (-1,2 pp) que en el grupo de comparación (-0,8pp).

Cuadro 12. Tasa de rezago por tramos de edad					
	Tramos de edad (%)				Total
	6 a 12	13 a 14	15 a 17	13 a 17	
T0 (2005)	2,7	7,8	26,9	17,5	8,0
GRUPO DE COMPARACIÓN (2006)	3,7	8,4	27,0	16,3	8,7
BENEFICIARIOS (2006)	2,8	6,2	30,9	16,7	8,1

Fuentes: EAH 2005; EAH 2006; Encuesta a Beneficiarios 2006.

⁸ Se consideró con rezago si asiste con 2 o más años que la edad teórica para el nivel y el grado.

8. Reducción del Trabajo infantil y adolescente⁹

La participación laboral de los niños y niñas y adolescentes constituye una problemática compleja que amerita un análisis diferencial a la de los adultos. El trabajo infantil¹⁰ se analiza considerando dos situaciones:

- a) un núcleo donde se incluye a los niños que realizaron una actividad económica que genera bienes y servicios para el mercado independientemente de su retribución en la semana de referencia;
- b) 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.

Considerando al conjunto de niños y niñas beneficiarios de entre 5 y 17 años, 16% trabaja, de los cuales sólo 3% del total realiza trabajo generando bienes o servicios con valor en el mercado (extra doméstico), en tanto 13% realiza trabajo doméstico de manera intensa.

Cuadro 13. Niños de 5 a 17 años según condición de actividad y tramos de edad			
	Tramos de edad		
	5 a 13 años	14 a 17 años	Total
No trabaja	89,6	68,3	83,7
Trabaja	10,4	31,7	16,3
Trabajo doméstico	91,8	70,0	80,0
Trabajo para el mercado	8,2	30,0	20,0

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2006.

***En aquellos casos donde declara trabajar afuera y también declara realizar trabajo doméstico, se lo considera dentro de la categoría "trabaja afuera". Fuente: EAH beneficiarios

La participación laboral de los beneficiarios presenta diferencias por sexo: **los varones muestran mayor involucramiento en el trabajo generando bienes o servicios con valor en el mercado** que las mujeres, en tanto éstas se encuentran más comprometidas por tareas domésticas intensas.

⁹ El apartado de trabajo infantil se considera de importancia a fines de caracterizar a la población beneficiaria respecto a esta dimensión, sin poder establecerse comparaciones, ya que el cuestionario de trabajo infantil sólo se administró en la Encuesta a Beneficiarios 2006, pero no está incluido en la EHA 2005 y 2006.

¹⁰ La OIT define al trabajo infantil como “la mayoría de las actividades productivas realizadas por niños, destinadas o no al mercado, remuneradas o no, por pocas horas o a tiempo completo, de manera ocasional o regular, legal o ilegal”. Se considera a las tareas domésticas que realizan los niños en el hogar mientras cumplan con alguna de las siguientes características: a) impidan la asistencia, la permanencia y un rendimiento aceptable en la escuela básica; b) conspiran contra la salud del niño; c) obstaculicen un desarrollo psicológico, social y moral adecuado, es decir, cuando atentan contra sus derechos y responsabilidades como niño.

Cuadro 14. Niños de 5 a 17 años según sexo y condición de actividad			
	Sexo		
	Varón	Mujer	Total
No trabaja	84,7	82,6	83,7
Trabaja	15,3	17,4	16,3
<i>Trabajo doméstico</i>	70,3	89,4	80
<i>Trabajo para el mercado</i>	29,7	10,6	20

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2006.

La **interferencia del trabajo infantil** sobre las trayectorias educativas puede ser observada a partir de la tasa de asistencia. Entre los beneficiarios, quienes tienen obligación de asistir para percibir el ingreso, se registró una mayor tasa de asistencia entre quienes no trabajan (98%) que entre quienes trabajan (88%) , y dentro de este último grupo, la peor situación es la de quienes trabajan para el mercado: casi un tercio (30,4%) no asiste al momento de la encuesta.

Cuadro 15. Niños de 5 a 17 años según condición de asistencia y condición de actividad			
Condición de asistencia	Trabajan	No trabajan	Total
Asiste	87,6	97,9	96,2
No asiste	12,4	2,1	3,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2006.

La relación entre **abandono escolar y trabajo infantil** sería más marcada entre los menores entre 14 y 17 años.

Cuadro 16. Niños de 5 a 17 años por condición de asistencia por tramos de edad y situación ocupacional					
Condición de asistencia	5 a 13 años		14 a 17 años		Total
	Trabaja*	No trabaja	Trabaja	No trabaja	
Asiste	98,9	99,5	78,3	91,9	96,2
No asiste	1,1	0,5	21,7	8,1	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2006. *Se incluye trabajo doméstico y trabajo para el mercado.

La proporción de niños y adolescentes excluidos que no trabajan ni estudian sin haber completado el nivel disminuye entre los beneficiarios en los dos tramos (aunque la caída es más pronunciada en el tramo de adolescentes) mientras que en el grupo de comparación esta problemática se mantiene prácticamente en los mismos niveles.

Cuadro 17. Asistencia escolar y trabajo, según tramos de edad						
Jóvenes	T₀					
	Solo trabaja	Solo estudia	Trabaja y estudia	No trabaja ni estudia y finalizó el nivel	No trabaja ni estudia y no finalizó el nivel	Total
10 a 14 años	-	98,4	0,3	-	1,3	100,0
15 a 17 años	4,5	74,1	8,5	-	12,9	100,0
Jóvenes	Grupo de comparación (2006)					
10 a 14 años	0,6	97,1	0,9	-	1,4	100,0
15 a 17 años	7,1	69,5	6,7	4,6	12,1	100,0
Jóvenes	Grupo de Beneficiarios (2006)					
10 a 14 años	-	99,1	0,2	-	0,7	100,0
15 a 17 años	4,9	78,9	7,6	0,5	8,1	100,0

Fuentes: EAH 2005; EAH 2006; Encuesta a Beneficiarios 2006.

Las divergencias en la participación laboral de los beneficiarios y el grupo de comparación permiten afirmar que el Programa contribuyó a desestimular la inserción temprana en el trabajo. Sin embargo persisten situaciones de trabajo infantil, aún cuando estas no implican la total exclusión del sistema educativo. Abordar esta problemática constituye un desafío a futuro.

Referencias

Amarante, V., R. Arim y A. Vigorito (2005): "Metodología para la selección de participantes en el Plan de Emergencia Social", Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo.

Coady, D. M. Grosh y J. Hoddinott (2004): *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and Experience*, Banco Mundial/IFPRI, Washington DC.