



Digitalización Autenticada por:

Auditoría General de la Nación

SÍNTESIS EJECUTIVA
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

Políticas implementadas para el logro de las metas del ODS 1 y mitigación del impacto del COVID-19, con énfasis en la disminución de las brechas de género.

1.1. Objetivo general:

Examinar la eficacia en la implementación de las metas ODS 1.2 (Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales) y 1.3 (Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables) en el contexto de la pandemia de COVID-19, con énfasis en las principales acciones desarrolladas para el logro de las metas, la mitigación del impacto de la pandemia y la disminución de las brechas de género.

Objetivos específicos:

- 1) Identificar si el Gobierno estableció un marco legal y mecanismos institucionales eficaces para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 y mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 y si ha incorporado una perspectiva de género.
- 2) Identificar si los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de los avances hacia las metas ODS 1.2 y 1.3 son eficaces, permiten la retroalimentación a partir de la pandemia de COVID-19 e incorporan una perspectiva de género, y si existen estrategias de financiación a mediano y largo plazo.
- 3) Analizar las principales acciones (estrategias, políticas, planes y programas) implementadas por los organismos responsables de las metas, tanto para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19, en particular si están orientadas a la disminución de las brechas de género.



Auditoría General de la Nación

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El informe fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/15 y 186/16 AGN, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156 que se encuentran alineadas con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por su sigla en inglés): ISSAI 100 “Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”; ISSAI 3000 “Norma para la Auditoría de Desempeño”; GUID 9000 “Auditoría Cooperativa entre EFS”; como así también por normas vinculadas al control y evaluación de la preparación e implementación de las políticas asociadas a las metas de los ODS: “Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores” de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI); ISAM “Modelo de Auditoría de ODS de la IDI”, publicado en abril 2020. Se trata de una auditoría de gestión con enfoque orientado a resultados.

Se destaca que el presente informe es el producto de una auditoría coordinada, realizada en el marco de la EFSUR y cuya Coordinación está a cargo de la Auditoría General de la Nación de Argentina. En ella participan: la Auditoría General de la Nación Argentina, la Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia, la Contraloría General de la República de Chile, la Contraloría General de la República de Colombia, la Contraloría General de la República de Costa Rica, la Contraloría General del Estado de Ecuador, Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala, Contraloría General de la República de Paraguay, la Contraloría General de la República del Perú, la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela y la Contraloría de Bogotá DC.

En junio de 2022 se realizó la Reunión de Planificación de la Auditoría en la ciudad de Buenos Aires. Allí se consensuó y aprobó con los equipos de las distintas entidades fiscalizadoras superiores participantes la Matriz de Planificación. Los acuerdos quedaron plasmados en el acta suscripta el 29 de junio de 2022.



Auditoría General de la Nación

En el caso argentino, los sujetos auditados son el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Las limitaciones de información referida a las estrategias de financiación a mediano y largo plazo para el logro de las metas ODS 1.2 y 1.3 dificultaron la evaluación de esta dimensión.

Las tareas de campo se desarrollaron entre abril de 2022 y abril de 2023.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Marco legal

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas constituye un plan de acción que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas (A/RES/70/1). Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. La presente auditoría se aboca al ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas.

El 17/12/2021 se aprobó en Asamblea General de las Naciones Unidas la Resolución A/RES/76/218 “Actividades del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027)”, en la que se reafirmó la Resolución 70/1. Se reconoció que persiste la feminización de la pobreza y que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es indispensable para el empoderamiento económico de las mujeres y el desarrollo sostenible. En esa Resolución se reconoce que existen vínculos que se refuerzan mutuamente entre el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y la erradicación de la pobreza.

En la Constitución Nacional se establece que el Estado debe otorgar los beneficios de la seguridad social, con carácter integral e irrenunciable (art. 14 bis).

Entre los tratados con jerarquía constitucional aprobados por el Estado Argentino (CN, art. 75, inc. 22), se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado por Argentina en 1986), en el que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social (art. 9). También estipula garantizar protección y asistencia a las familias, en especial a las madres antes y después del parto y a niños, niñas y adolescentes (art. 10), y establece el derecho de toda



Auditoría General de la Nación

persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por Argentina en 1990) establece que los Estados parte deben promover el fortalecimiento de la cooperación internacional con miras a luchar contra los factores fundamentales, como la pobreza y el subdesarrollo, que contribuyen a la vulnerabilidad de los niños (art. 10.3).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) (ratificada por Argentina en 1985), por su parte, establece que los Estados parte deben tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (art. 3), así como adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social, a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos, en particular el derecho a prestaciones familiares (art. 13).

La Convención Interamericana sobre Derechos de las Personas Adultas Mayores fue aprobada en 2017 (Ley 27.360), tiene jerarquía constitucional desde 2022 y obliga al Estado a promover progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social (art. 17).

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se elaboró el Programa de Acción que describe una serie de principios y obligaciones para los Estados suscriptores. El principio 7 estipula que todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable para el desarrollo sostenible, a fin de reducir las diferencias de niveles de vida y de responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo. Entre los objetivos se destacan establecer medidas de seguridad social que aborden las causas sociales, culturales y económicas del costo cada vez más alto de la crianza de los hijos (5.2.b) y establecer sistemas de atención de salud y sistemas de seguridad económica y social para las personas de edad, según proceda, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres (6.17.b).



Auditoría General de la Nación

4. HALLAZGOS

Aspectos normativos

4.1. El Gobierno ha ajustado el marco legal vigente a raíz de la pandemia de manera eficaz en lo que refiere a las distintas políticas asociadas a las metas ODS 1.2 y 1.3 para contener el impacto social de la emergencia sanitaria producida por la pandemia de COVID-19, realizando modificaciones tendientes a:

- el fortalecimiento de ingresos: creación del IFE, otorgamiento de subsidios extraordinarios a personas destinatarias de la AUH, AUHD y la AUE, así como también a personas beneficiarias del SIPA, PUAM y pensiones no contributivas. También se otorgaron refuerzos extraordinarios a personas destinatarias de la Tarjeta Alimentar, componente A del PNACH, si bien no fueron debidamente aprobados mediante actos normativos. A su vez se instrumentó el Programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) para mitigar la caída económica y garantizar el sostenimiento del empleo privado durante la pandemia.
- la ampliación de la cobertura de programas existentes: ampliación de montos y categorías de la Tarjeta Alimentar, ampliación de la población destinataria de la Tarjeta Alimentar (ampliación de la edad de 6 a 14 años), flexibilización de requisitos y reinscripción de personas destinatarias de la AUH y AUHD.
- la adopción de nuevos programas específicos: Programa Potenciar Trabajo.

4.2. Las principales políticas asociadas a las metas ODS 1.2 y 1.3 cuentan con una perspectiva de género que se encuentra reflejada en sus lineamientos aprobados por actos normativos:

- AUH, AUE y Tarjeta Alimentar: dirigidas según sus lineamientos operativos prioritariamente a titulares mujeres (DNU 1602/2009; DNU 446/2011; Res. MDS 26/2020, Anexo I, ap. 3).
- IFE: tiene entre sus destinatarios a titulares de las asignaciones AUH, AUHD y AUE e incluye específicamente a trabajadoras de casas particulares, que es una ocupación feminizada. A su vez se priorizó la selección de mujeres en caso de considerarse múltiples solicitudes correspondientes a un mismo hogar (Dec. 310/20, art. 2; Res. SSS 8/20, Anexo, ap. 1, 3 y 7).



Auditoría General de la Nación

- Programa Potenciar Trabajo: tiene entre los grupos prioritarios a personas vinculadas a situaciones por violencia por motivos de género (Res. MDS 121/20, Anexo, ap. 10).
- Reconocimiento de Aportes previsionales por Tareas de Cuidado: tiene su fundamento en las brechas de género, considerando la posición de desventaja que tienen las mujeres en la participación y condiciones de trabajo en comparación con los varones, además de la división sexual del trabajo y las tareas reproductivas, que resultan fundamentales para garantizar el cuidado, bienestar y supervivencia de las personas del hogar. Estas brechas fueron potenciadas por los efectos de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuestas por el Estado para cuidar a la población de la pandemia de COVID-19. En tal sentido, el Estado dispuso reconocer el cómputo de años de servicio por cada hijo/a nacido con vida, adoptados/as y además un reconocimiento adicional a personas beneficiarias de AUH por el plazo mínimo de 12 meses continuos o discontinuos. Asimismo, reconoce como períodos de servicio computables las licencias por maternidad y los períodos de excedencia, en clara sintonía con una mirada de género (DNU 475/2021).

Enfoque integrado de gobierno

- 4.3.** Si bien existe articulación entre los organismos auditados para la implementación de programas asociados a las metas ODS 1.2 y 1.3, se observa un desigual involucramiento en lo que refiere al seguimiento y logro de la Agenda 2030.
- 4.4.** El Estado Nacional ha puesto en funcionamiento mecanismos de articulación entre los organismos responsables de la implementación de los programas asociados a las metas ODS 1.2 y 1.3 y sus contrapartes subnacionales a los fines de garantizar una coherencia vertical, mediante la puesta en funcionamiento del COFEDES (Res. MDS 258/2020, 06/05/2020). El COFEDES resultó ser un mecanismo fundamental para unificar criterios y poner en conocimiento a las autoridades provinciales respecto de la estrategia nacional a ser llevada adelante durante la pandemia y respecto de políticas alimentarias y de inclusión socio productiva.



Auditoría General de la Nación

Impacto de la pandemia de COVID-19

4.5. Se verificó que durante el período auditado se realizaron múltiples análisis sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en la pobreza y la indigencia, haciendo hincapié en las brechas de género.

Se destacan los siguientes:

- ANSES: analizó el impacto de la AUH en la mitigación de los efectos de la pandemia.
- SIEMPRO (CNCPS): evaluó el impacto de las medidas de emergencia frente a la pandemia.
- DGISE (MDS): articuló con el ODSA de la UCA para evaluar la incidencia de la Tarjeta Alimentar sobre la pobreza, indigencia y la inseguridad alimentaria de los hogares beneficiarios, en la mitigación de los efectos de la pandemia.
- Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y MTEySS: analizaron el impacto del IFE en la pobreza, la indigencia y la desigualdad.
- DNEIG: analizó el impacto de la pandemia y de las políticas públicas en las brechas de género. - MTEySS: analizó el alcance e impacto en la seguridad social de la pandemia, considerando el IFE, las asignaciones familiares por hijo/a y otras prestaciones.

4.6. El efecto positivo que tuvieron las políticas de transferencia llevadas a cabo por el Estado en la mitigación del impacto de la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en la pobreza y, especialmente, en la indigencia, resulta coincidente entre las estimaciones realizadas.

En el documento “Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad”, publicado en conjunto por los Ministerios de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad y por el ex Ministerio de Desarrollo Productivo, se realizaron microsimulaciones a partir de la última EPH disponible. En él se afirma que los pagos del IFE de abril y mayo de 2020 habrían evitado aumentos de entre 5% y 6% en la pobreza y entre 4% y 7% en la indigencia, llegando a más de 8,3 millones de personas. Además, se afirma que, en conjunto, el IFE, la AUH, la AUE, la Tarjeta Alimentar y los bonos a jubilados, a junio de 2020, habrían evitado entre 6% y 8% de aumento en la pobreza y entre 6% y 10% de aumento en la indigencia.



Auditoría General de la Nación

Seguimiento de los avances hacia el logro de las metas

4.7. Durante el período auditado se publicaron dos informes de seguimiento de los progresos nacionales (IVN 2020 e Informe País 2021) para alcanzar las metas de los 17 ODS, incluyendo las metas 1.2 y 1.3.

Se destaca en el IVN 2020, un análisis del contexto macroeconómico, la articulación de metas de ODS e intervenciones, la vinculación presupuestaria y la articulación con otros actores (gubernamentales, OSC, sector privado, entre otros). En el Informe País 2021 se destaca la incorporación de las medidas urgentes de gobierno que se implementaron en el contexto de la pandemia. Posteriormente, en el IVN 2022 se publicaron los datos de 2021 y se incorporó, además del seguimiento y análisis de las metas y sus indicadores, los grupos vulnerables explicitados en las metas, la perspectiva de género y diversidad en el presupuesto nacional y las principales medidas llevadas a cabo para que la recuperación económica después de la pandemia sea más sostenible.

4.8. Si bien se definieron metas finales para los indicadores asociados a las metas ODS 1.2 y ODS 1.3, no se definieron metas intermedias para estos indicadores, lo que dificulta un seguimiento a mediano plazo de los esfuerzos tendientes a su logro y podría implicar dificultades en la implementación eficaz de las medidas orientadas al logro de las metas.

La meta 2030 asociada a la 1.2 es reducir, entre 2016 y 2030, a la mitad el porcentaje de personas viviendo debajo de la línea de pobreza, mientras que las metas asociadas a la 1.3 consisten en alcanzar el porcentaje de 88,5% de niños, niñas y adolescentes hasta 18 años cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional y 98,8% de adultos mayores cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.

4.9. Los indicadores asociados a las metas ODS 1.2 y 1.3 no resultan suficientes para medir sus avances de forma integral, si bien tanto el INDEC como el SIEMPRO cuentan con sistemas de mediciones que podrían complementar los indicadores utilizados actualmente.

En base a la información recopilada en los Metadatos 2019 y 2022 (consolidado a diciembre de 2021), los indicadores asociados a la meta ODS 1.2 se circunscriben a la medición de la pobreza e indigencia monetarias. Por otra parte, los indicadores



Auditoría General de la Nación

asociados a la meta ODS 1.3, si bien se encuentran en revisión desde 2020, solamente comprende a niños, niñas y adolescentes y personas adultas mayores.

Para el seguimiento de la meta ODS 1.2 tampoco se considera la propuesta del SIEMPRO para la medición de la pobreza multidimensional. Respecto de la medición de la pobreza multidimensional, el SIEMPRO publicó dos informes sobre los primeros semestres de 2020 y 2021. El Índice de Pobreza Multidimensional, basado en un enfoque de derechos, analiza las siguientes dimensiones: vivienda, hábitat y servicios básicos, educación, empleo y protección social, y salud.

4.10. La meta ODS 1.3 no tuvo un seguimiento eficaz durante el período auditado.

Hasta diciembre de 2019 la meta estuvo a cargo del MDS, luego pasó al ámbito del MTEySS. Sin embargo, las intervenciones asociadas al logro de la meta y las fuentes de información para la medición de los indicadores corresponden a la ANSES, que es un organismo que no participó del proceso de definición de la meta y de los indicadores ni interviene en las instancias interministeriales de seguimiento de los ODS. Los indicadores asociados a la meta ODS 1.3 se encuentran en revisión desde 2020, sin que al cierre de las tareas de campo se hayan propuesto indicadores alternativos. Tampoco se publicaron mediciones de los indicadores para los años 2020 y 2021.

4.11. En el Informe Voluntario Nacional 2020 y en el Informe de País 2021 no se publicaron las mediciones de los indicadores desagregados según todas las variables definidas en el Metadata.

Las variables de desagregación previstas para los indicadores 1.2.1 y 1.2.1* son aglomerado urbano, grupo de edad, región geográfica y sexo. Para el indicador 1.3.1*, aglomerado urbano, grupo de edad, municipio, provincia, región geográfica, sexo y tipo de régimen (contributivo/no contributivo). Para el indicador 1.3.1.2*, grupo de edad, municipio, provincia y sexo.

Recursos presupuestarios

4.12. Durante el período auditado se incrementaron los recursos destinados a las principales acciones asociadas al logro de las metas ODS 1.2 y 1.3, especialmente para contener la situación social producida por la pandemia de COVID-19 en 2020.



Auditoría General de la Nación

En cuanto al peso relativo de los dos organismos que implementaron políticas para el logro de esta meta, en 2020 la ANSES representó el 75,91% del crédito, mientras que el MDS el 24,09%. En 2021, el peso de la ANSES disminuyó al 36,06% y el del MDS ascendió al 63,94%. De esta manera, se observa el peso de medidas específicas a cargo de ANSES en el contexto de la pandemia: la ANSES asignó \$494,124 millones de pesos para hacer frente a las prestaciones IFE y ATP. En lo que refiere a la ejecución presupuestaria, en valores nominales, para ambos organismos la ejecución registrada fue superior al 98% de los créditos vigentes para los años 2020 y 2021. Tomando en cuenta la inflación publicada por el INDEC a través del IPC, durante el 2020 se verificó un incremento del 241,32% en el gasto devengado por el organismo en comparación al gasto devengado en 2019. Durante el 2021 se verificó una reducción del 44% en relación al 2020. Esto obedece a una disminución en las transferencias realizadas por la ANSES para hacer frente a las prestaciones IFE y ATP en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID 19.

- 4.13. Los programas de transferencias directas, como la AUH, poseen un mecanismo de actualización periódica, lo que representa una fortaleza en su diseño. En cambio, la Tarjeta Alimentar no incluye en sus lineamientos operativos un parámetro objetivo para su actualización, ni se encuentra vinculada al valor de la CBA.

Se observa que la tasa de variación acumulada en el periodo auditado (enero 2020- diciembre 2021) fue del 106,7% para la AUH, del 50% para la Tarjeta Alimentar y del 100,1% para la CBA para menores de 6 años.

Por último, la actualización automática del valor de la Tarjeta Alimentar fue una de las recomendaciones planteadas por UNICEF en su evaluación del programa (UNICEF, Evaluación del componente Tarjeta Alimentar del Plan Argentina contra el Hambre, 2022).

Monitoreo y evaluación de programas asociados a las metas ODS 1.2 y 1.3

- 4.14. Se destaca la existencia de áreas específicas para el monitoreo de las políticas a cargo de los organismos auditados: la DGISE, dependiente de la Unidad de Gabinete de Asesores del MDS; el Observatorio de la Seguridad Social, dependiente de la ANSES; y el SIEMPRO, dependiente del CNCPS.



Auditoría General de la Nación

En ese sentido, se verificó que la DGISE elaboró múltiples documentos para el monitoreo y evaluación de los programas sociales a cargo del MDS, relativos a los cinco ejes de gestión. Se destacan los Estudios Estratégicos relacionados con la Tarjeta Alimentar, elaborados en colaboración con el ODSA de la Universidad Católica Argentina, la Universidad Nacional de San Martín, UNICEF, el Instituto de Investigación Social Económica y Política Ciudadana, entre otros.

4.15. Si bien el diseño, la implementación y la gestión del Observatorio de Políticas Públicas sobre Desarrollo Social están a cargo de la DGISE desde mayo de 2020 (Dec. Adm. JGM 723/2020), no fue puesto en marcha. Según lo informado por el MDS en su Nota NO-2022-93664115-APN-SGA#MDS, el Observatorio de Políticas Públicas se encuentra aún en proceso de institucionalización.

4.16. Tanto en los informes de monitoreo de SIEMPRO como en los elaborados por la DGISE del MDS y por el Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, se verifica que la consideración de la perspectiva de género respecto de las personas beneficiarias de las distintas políticas es estrictamente binaria y la medición de brechas de género está circunscrita a ciertas políticas.

Se destaca una publicación del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES referida al Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado (DNU 475/2021), en la cual se consideran las siguientes brechas: tasa de actividad, tasa de desocupación, tasa de empleo, tasa de subocupación, tasa de acceso a cargos jerárquicos, entre otras.

4.17. En el marco del Programa Potenciar Trabajo, no se observa una sistematización de las actividades relativas al seguimiento y monitoreo de las UE respecto de los proyectos llevados adelante.

4.18. Existe un desfase en la aprobación del PAMyE, ya que el PAMyE 2020 fue aprobado en 2021 y el PAMyE 2021 aún se encontraba en vías de aprobación a la fecha del cierre de las tareas de campo, lo que implica una pérdida en la oportunidad de la evaluación y monitoreo de los programas sociales.



Auditoría General de la Nación

Inclusión de grupos vulnerados

4.19. Existe coherencia en los criterios de selección de la población destinataria de las políticas asociadas a las metas ODS 1.2 y 1.3, a partir de variables referidas a la vulnerabilidad socioeconómica, así como también a la edad, género, discapacidad, situación de violencia por motivos de género, situación laboral, entre otras. A su vez, se observa que se prevé la articulación y complementariedad de los distintos programas, ya que se contempla la compatibilidad entre ellos (por ejemplo, AUH, Tarjeta Alimentar y Potenciar Trabajo).

En relación con el diseño, se tienen en consideración las brechas de género, dado que la AUH tiene como prioridad de titularidad a las mujeres madres, independientemente del integrante del hogar que genere el derecho al cobro. Respecto del Programa Potenciar Trabajo, se identifica que la población destinataria son las personas de entre 18 y 65 años de edad que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica. En octubre de 2021 se amplió la prestación a los hogares con adolescentes de hasta 14 años, madres y padres de hijos con discapacidad sin límite de edad, personas beneficiarias de la pensión contributiva para siete hijos o más y/o de otros organismos nacionales y/ provinciales que otorguen prestaciones no contributivas (Res. MDS 1549/2021).

4.20. Durante el período auditado se identificaron nuevos grupos vulnerados que no habían sido alcanzados previamente por otros programas.

Al respecto se destacan las siguientes políticas:

- El IFE estuvo dirigido a trabajadores informales, trabajadoras de casas particulares, monotributistas de las categorías A y B, monotributistas sociales, desempleados y titulares de AUH o AUE. La población objetivo fue definida así a partir de las medidas de aislamiento dictadas ante la pandemia de COVID-19; en ese sentido, estos conjuntos habrían sido los más perjudicados con tales medidas.
- El Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, de acuerdo a sus considerandos, surge a partir de la puesta al pago del IFE: en su implementación, la ANSES detectó a 150.000 mujeres mayores que recibieron el beneficio y que no estaban alcanzadas por ninguna cobertura



Auditoría General de la Nación

previsional, a pesar de tener la edad de retiro cumplida (DNU 475/2021). - La Jubilación Anticipada surgió de manera similar a la descrita previamente respecto del Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado (DNU. 674/2021). El relevamiento de la ANSES referido detectó a 330.000 personas que registraban 30 o más años de aportes al SIPA, que no cumplían con la edad jubilatoria, de las cuales una proporción importante no registraba ingresos. En ese sentido, el DNU 840/2020, relativo al Régimen de Asignaciones Familiares, amplió la cobertura de la AUH y AUHD en el contexto de las medidas de aislamiento a causa de la pandemia de COVID-19, incluyendo grupos previamente excluidos por los lineamientos anteriores.

4.21. Se verificó la consideración de brechas de género en todas las políticas analizadas en el presente informe.

La AUH, la AUHD, la AUE, la Tarjeta Alimentar, el Potenciar Trabajo y el IFE, así como también el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, priorizan en sus lineamientos operativos los ingresos de mujeres, lo cual se verifica en el análisis de las poblaciones beneficiarias:

- A diciembre de 2021, de acuerdo con el análisis realizado sobre la documentación remitida por el MDS, el 63,2% de las personas beneficiarias del Potenciar Trabajo eran mujeres.
- Más del 93% de las personas titulares de la AUH (y, en consecuencia, de la Tarjeta Alimentar) son mujeres.
- El 55,7% de las personas destinatarias del IFE fueron mujeres.

Asimismo, todas las políticas analizadas fueron etiquetadas en el Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad 2021, lo cual las identifica como iniciativas orientadas al cierre de brechas de desigualdad de género en el país.

4.22. La información estadística disponible no contempla una perspectiva de diversidad, por lo cual se observa un déficit de información tanto en las estadísticas como en los datos relativos a la implementación de los programas, en cuanto a la situación de ciertos grupos vulnerados.

En lo que refiere a la información estadística producida por el INDEC, la EPH, de publicación trimestral, fue un instrumento fundamental tanto para la elaboración de



Auditoría General de la Nación

políticas de emergencia en contexto de la pandemia de COVID-19 (por ejemplo, el IFE) como también para la evaluación de la implementación de políticas, como se observa en los Estudios Estratégicos relativos a la Tarjeta Alimentar.

Articulación con la sociedad civil

4.23. Respecto de la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la Agenda 2030, se destaca la conformación de la iniciativa Pampa 2030, Plataforma Argentina de Monitoreo para la Agenda 2030, que nuclea a todas las confederaciones sindicales, OSC, organizaciones de derechos humanos, organizaciones feministas, organizaciones de fe, fundaciones, organizaciones juveniles, movimientos sociales, sector indígena, sector académico y de cultura, entre otros.

Sus objetivos son promover la Agenda 2030, monitorear los avances en el cumplimiento de los ODS y colaborar en el diseño y ejecución de políticas públicas vinculadas al desarrollo sostenible.

4.24. El MDS incluyó a OSC en la ejecución y en el monitoreo de las políticas analizadas en el presente informe asociadas al logro de las metas ODS 1.2 y 1.3.

Por un lado, respecto de la participación de OSC en la ejecución de las acciones, se destaca especialmente el Programa Potenciar Trabajo, en el cual las OSC son parte integral de su ejecución. En su norma de creación y lineamientos generales se prevé la formación de Unidades de Gestión, que pueden ser integradas tanto por organismos gubernamentales como por OSC y tienen por responsabilidad velar por el correcto desarrollo de los emprendimientos y/o iniciativas productivas que llevan adelante los grupos de trabajo (Res. MDS 121/2020).

El resto de las medidas analizadas en el presente informe, asociadas a las metas ODS 1.2 y 1.3 y a la mitigación de los efectos de la pandemia de COVID-19, consisten en transferencias directas (IFE, AUH, AUE, Tarjeta Alimentar y prestaciones previsionales), por lo que no involucran a OSC en sus lineamientos a los fines de su implementación.



Auditoría General de la Nación

5. ANÁLISIS DE LA VISTA

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del Ministerio de Capital Humano, el CNCPS, y de la ANSES mediante Nota AGN 161/2024-AG06 y Nota 651/24 - P, enviadas digitalmente el 30/08/2024. Durante el plazo otorgado, los organismos mencionados no formularon descargos.

6. RECOMENDACIONES

Aspectos normativos

- 6.1. Garantizar la aprobación de los cambios en las políticas y programas a través de actos normativos para asegurar su oficialidad y público conocimiento, así como su seguimiento e integración a la memoria institucional de la gestión pública.
- 6.2. Garantizar que las políticas que se implementan contemplen una perspectiva de género y que ésta sea explícitamente incorporada en sus lineamientos operativos aprobados por normas.

Enfoque integrado de gobierno

- 6.3. Propiciar la participación e involucramiento de todos los organismos relevantes para el logro y seguimiento de la Agenda 2030 en la CNIIS, a fin de garantizar su cumplimiento. Intervenir en la definición y seguimiento de metas e indicadores referidos a las temáticas bajo su competencia, así como también participar de las reuniones de la CNIIS.
- 6.4. Garantizar el funcionamiento periódico del COFEDES, respetando el mínimo de tres reuniones por año establecido en su Reglamento Interno, con el fin de lograr sus objetivos y sostener la articulación federal en materia de políticas sociales.

Impacto de la pandemia de COVID-19

- 6.5. Utilizar los diagnósticos generados para implementar y modificar las acciones necesarias para el logro de las metas ODS 1.2 y 1.3.
- 6.6. Dar continuidad a las políticas que tuvieron un efecto positivo en la contención del aumento de la pobreza e indigencia.



Auditoría General de la Nación

Seguimiento de los avances hacia el logro de las metas

- 6.7. Dar continuidad a la publicación anual de reportes de avances en la implementación de los ODS.
- 6.8. Definir metas intermedias para los indicadores asociados a las metas ODS 1.2 y 1.3 que permitan hacer un seguimiento y evaluación de los esfuerzos para su logro.
- 6.9. Diseñar y medir indicadores que aborden todas las variables estipuladas en las metas ODS 1.2 y 1.3, en particular, mediciones de pobreza en función de otras variables que no se limiten a ingresos y mediciones de la cobertura de medidas de protección social de distintos sectores de la población, en particular de personas pobres y vulneradas. Incorporar la utilización del SIES para el seguimiento de los ODS.
- 6.10. Definir los indicadores asociados a la meta ODS 1.3 de manera articulada con la ANSES, que es el organismo a cargo de la implementación de las políticas asociadas a ella.
- 6.11. Incorporar en los Informes País y Voluntarios Nacionales la desagregación de los indicadores asociados al ODS 1 según lo estipulado en el Metadata.

Recursos presupuestarios

- 6.12. Garantizar la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para el logro de las metas ODS 1.2 y 1.3.
- 6.13. Incorporar en los lineamientos operativos de la Prestación Alimentar un mecanismo de actualización vinculado a la CBA de la población objetivo del programa. Monitoreo y evaluación de programas asociados a las metas ODS 1.2 y 1.3
- 6.14. Apoyar, sostener y articular las tareas de monitoreo realizadas por la DGISE, el Observatorio de la Seguridad Social y el SIEMPRO para la mejora continua de las políticas asociadas a las metas ODS 1.2 y 1.3, asegurar un adecuado proceso de retroalimentación y realizar un seguimiento de su impacto en las poblaciones destinatarias.
- 6.15. Poner en funcionamiento el Observatorio de Políticas Públicas sobre Desarrollo Social, a fin de que recepte y sistematice la información concerniente a la temática del MDS, su desarrollo, análisis y posterior difusión (Dec. Adm. 723/2020, Anexo II).



Auditoría General de la Nación

- 6.16. Incorporar al monitoreo de las políticas a cargo de cada organismo la medición de brechas de género y una perspectiva de la diversidad respecto de la población destinataria de los programas, a los fines de identificar grupos vulnerados y disponer de información relevante para el diseño e implementación de acciones focalizadas.
- 6.17. Sistematizar las instancias de evaluación y seguimiento de las UE del Programa Potenciar Trabajo, a fin de permitir un seguimiento comparable entre los distintos proyectos.
- 6.18. Arbitrar los mecanismos para garantizar la aprobación oportuna del PAMyE, con el fin de sostener su periodicidad anual, e incorporar plazos para las distintas etapas de su diseño e implementación en los Lineamientos de Monitoreo y Evaluación.

Inclusión de grupos vulnerados

- 6.19. Incorporar en los lineamientos operativos del programa Potenciar Trabajo la priorización de los grupos vulnerados, en particular las feminidades trans y las personas que se encuentren en situación de trata o explotación sexual.
- 6.20. Sostener y ampliar la cobertura de protección social de los grupos vulnerados identificados, con el fin de alcanzar la meta ODS 1.3.
- 6.21. Incorporar en la implementación de las políticas analizadas la medición de brechas de género de forma sistemática.
- 6.22. Promover el registro de la identidad de género desde una perspectiva de diversidad, en las bases de datos a cargo de los organismos para la construcción de información estadística y la focalización adecuada de las acciones a su cargo. Diseñar y medir indicadores que permitan hacer un seguimiento y análisis de las políticas a partir de una perspectiva de género y diversidad.

Articulación con la sociedad civil

- 6.23. Formalizar la articulación con las OSC para el seguimiento e implementación de la Agenda 2030, promoviendo la aprobación de lineamientos operativos que establezcan los modos y alcances de la participación.



Auditoría General de la Nación

6.24. Garantizar la participación de las OSC en las distintas etapas de las políticas llevadas a cabo en relación con las metas ODS 1.2 y 1.3 a partir de una evaluación sobre los niveles de involucramiento pertinentes para cada una de ellas.

7. CONCLUSIONES

Las políticas analizadas en la presente auditoría se llevaron adelante en el marco de un retroceso de la actividad económica mundial y regional, producto de la pandemia por COVID-19, la cual puso en riesgo los avances de los Estados hacia el logro de las metas de la Agenda 2030.

En relación al marco legal y los mecanismos institucionales implementados referidos a las metas ODS 1.2 y 1.3, se comprobó la implementación de un marco legal conteniendo distintos programas y acciones con el fin de contener el impacto social de la emergencia sanitaria producida por la pandemia de COVID-19. Estas modificaciones tuvieron como objetivos el fortalecimiento de ingresos, la ampliación de la cobertura de programas existentes, la adopción de nuevos programas específicos y la simplificación de procesos. Además, se verificó que las políticas asociadas a las metas cuentan con una perspectiva de género reflejada en sus lineamientos operativos.

Por otra parte, si bien se confirmó la existencia de articulación entre los organismos auditados, se observó un involucramiento desigual respecto del seguimiento de la Agenda 2030, aunque esto no impidió la implementación eficaz de programas de gran cobertura e importancia social como la Tarjeta Alimentar entre el ex Ministerio de Desarrollo Social y ANSES. Respecto de la participación ciudadana, se destacó tanto la conformación de la iniciativa Pampa 2030 como la inclusión de OSC en la ejecución y el monitoreo de las políticas.

En suma, esta auditoría verificó que el Gobierno estableció un marco legal y mecanismos institucionales eficaces tanto para el avance hacia el logro de las metas como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19.

En relación con los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de los avances hacia el logro de las metas, se presentan oportunidades de mejora. Se detectaron ciertas dificultades: la falta de metas intermedias, que complica el seguimiento a mediano plazo de las metas ODS 1.2 y 1.3; la insuficiencia de los indicadores asociados a ambas metas; la



Auditoría General de la Nación

puesta en revisión en 2020 de los indicadores de la meta ODS 1.3, que dio lugar a la falta de mediciones durante el período auditado; y la falta de la desagregación prevista en los indicadores establecidos. Estos aspectos pueden afectar la eficacia en el logro de las metas. Aún así, se destacó la regularidad en el reporte de los avances, a través del Informe Voluntario Nacional 2020 y el Informe País 2021 durante el período auditado.

Por último, en cuanto a la implementación de las acciones orientadas tanto al logro de las metas ODS 1.2 y 1.3 como a la mitigación del impacto social de la pandemia de COVID-19, se observó en primer lugar un incremento significativo de los recursos destinados a las políticas bajo análisis, aunque también se señaló la importancia de que la Tarjeta Alimentar cuente con un parámetro objetivo para su actualización.

Por otra parte, se destacó la existencia de áreas específicas para el monitoreo de las políticas (DGISE del ex MDS, el Observatorio de la Seguridad Social de la ANSES y el SIEMPRO del CNCPS) pero también se observó que durante el período auditado no fue puesto en marcha el Observatorio de Políticas Públicas sobre Desarrollo Social. Además, se observó que, en el caso del Potenciar Trabajo, el seguimiento y monitoreo de las UE no es sistemático, lo cual dificulta su tarea. En lo que refiere a la inclusión de OSC, se verificó y destacó la participación de éstas en la ejecución y monitoreo de las políticas.

Se observó coherencia en los criterios de selección de la población destinataria de las políticas asociadas a las metas ODS 1.2 y 1.3, a partir de variables referidas a la vulnerabilidad socioeconómica, edad, género, discapacidad, situación de violencia, situación laboral entre otras. Además, se identificaron nuevos grupos vulnerados que no habían sido alcanzados previamente. Respecto de esos grupos, se subrayó que la información estadística disponible no contempló una perspectiva de diversidad, lo cual dio lugar a un déficit de información. Sin embargo, la selección de estos grupos fue consistente con el principio de “No dejar a nadie atrás”.

De manera transversal, se verificó la consideración de brechas de género en todas las políticas analizadas, a partir de la priorización de ingresos de mujeres en los lineamientos operativos de los programas, cuestión que se comprueba en el análisis de las poblaciones beneficiarias. Asimismo, esas políticas fueron etiquetadas en el Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad 2021, identificándolas como iniciativas orientadas al cierre de brechas de género.

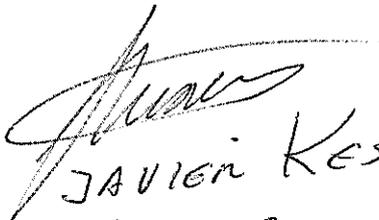


Auditoría General de la Nación

A partir de los aspectos analizados y de los hallazgos vertidos, se resalta la importancia de las políticas de protección social. No sólo en relación con la meta ODS 1.3 sino también con la mitigación de los efectos de la pandemia de COVID-19, especialmente ante las medidas de aislamiento social, y la disminución de brechas de género relativas al empleo y los ingresos. Las políticas de protección social son herramientas fundamentales de los Estados para garantizar niveles adecuados de bienestar y el ejercicio pleno de derechos sociales, económicos y políticos. Las evaluaciones realizadas por los Estados acerca del impacto de la pandemia en la pobreza y de las medidas llevadas a cabo para contrarrestar ese efecto coinciden en que las políticas de transferencias directas fueron clave para mitigar el incremento de la pobreza y, especialmente, de la indigencia. En este sentido, las medidas implementadas en el marco de la emergencia social generada por la pandemia constituyen una oportunidad para implementar pisos de protección social sólidos, que cubran especialmente a los sectores más vulnerados y que cuenten con perspectiva de género.

LUGAR Y FECHA

BUENOS AIRES, 16 de septiembre de 2024


JAVIER KESSEL
EQUIPO - GRUPO EFSUR