

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

**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**

Gestión / Período auditado: 01/01/2020 al 31/12/2021

GRUPO EFSUR

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Los principales criterios de auditoría son la Agenda 2030 (A/RES/70/1 ONU) y los compromisos asumidos en relación con las metas ODS 1.2 y 1.3.

Criterios relevantes utilizados:

- Metadata ODS 2019 y 2022
- Ley 27.519 - Emergencia Alimentaria Nacional.
- Ley 27.541 - Emergencia pública
- Decreto 357/2002 - Creación del CNCPS.
- Decreto 499/2017 - Facultades del CNCPS.
- Decreto DNU 7/2019 - Objetivos del MDS.
- Decreto 598/2020 - Facultades del CNCPS.
- Dec. Adm. JGM 723/2020 - Estructura organizativa del MDS.
- ANSES, Plan Estratégico 2020-2023
- ONU, Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Guía de referencia para los Equipos de las Naciones Unidas en los países.
- Naser, Alejandra y Sandoval, Carlos, Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2021.

Aclaraciones previas

El presente trabajo es uno de los informes nacionales elaborados en el marco de la auditoría regional llevada a cabo por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de América del Sur (EFSUR). Se caracteriza por ser una Auditoría Coordinada en los términos de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), es decir, una estrategia en la que fueron consensuados los temas de auditoría a ser implementados por las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) miembros de EFSUR. Además de ser una auditoría coordinada en los términos de INTOSAI, el presente trabajo se caracteriza por ser una "Auditoría de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)".

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.

Particularmente el informe examina 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 2 IDI/INTOSAI – ONU, Modelo de Auditoría de ODS de la IDI, abril 2020. INFORMACIÓN ESTRICTAMENTE CONFIDENCIAL 11 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.

Durante el período auditado se registraron tres olas de contagios: la primera tuvo picos en octubre de 2020 (SE 42/2020) y en enero de 2021 (SE 1/2021), mientras que la segunda tuvo uno en mayo de 2021 (SE 20/2021) y la tercera lo tuvo poco después del fin del período auditado, en enero de 2022 (SE 2/2022).

La pandemia tuvo un impacto directo en la pobreza y la indigencia. En 2019, antes de la propagación del virus SARS-CoV-2, el 35,5% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 8% de la población se encontraba por debajo de la línea de indigencia. Se observa que desde 2017 se venía experimentando un incremento de la pobreza y la indigencia que se agudizó con la llegada de la pandemia.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan Manuel Olmos

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

El mayor aumento de la pobreza en relación con el año anterior (2019) se identifica en el año 2020, con la llegada de la pandemia. Como contracara, la mayor reducción de la pobreza con respecto al año anterior ocurrió en el año 2021, producto de la recuperación del momento más duro de la pandemia en términos económicos, aunque sin alcanzar los niveles pre pandemia.

El impacto de la crisis generada por la pandemia fue distinto entre mujeres y varones, así como también el proceso de recuperación económica, que fue más lento para las mujeres. Las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral, mayores niveles de informalidad laboral, perciben menores ingresos y registran mayores niveles de desocupación que sus pares varones.

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 reinserción de personas destinatarias de la AUH y AUHD.
- la adopción de nuevos programas específicos: Programa Potenciar Trabajo. A su vez, por fuera de los programas auditados, se destacan el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social, Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas Sembrar Soberanía Alimentaria y Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares.
- la simplificación de procesos: modificación de la Tarjeta Alimentar a Prestación Alimentar, creación de la unidad de reclamos de titulares del Programa Potenciar Trabajo, asistencia para la actualización de datos de titulares en Potenciar Trabajo y simplificación de trámites para la percepción de la AUH y AUHD.

Por otra parte, se destacan el Reconocimiento de Aportes Previsionales por Tareas de Cuidado y la implementación de la prestación anticipada, como ajustes al marco normativo orientados a reducir brechas.

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).
- 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).

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.

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.

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.

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.

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.

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

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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).

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

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

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.

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.

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.

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 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.

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.