



Auditoría General de la Nación

EXAMEN ESPECIAL

Políticas implementadas por el Estado nacional para abordar los Objetivos y Metas del ODS 1
"Fin de la Pobreza" desde un enfoque transversal de género

Auditoría General de la Nación

Actuación N°314/2019

Proyecto SICA N° 9060470

Grupo EFSUR

Supervisora: Lic. Noelia Dunan

Jefe de equipo: Cdor. Javier Kessler

Lic. Micaela Moirón

Lic. Mercedes Oviedo Montaña

Abg. Manuel Chiarello

Noviembre 2021



Auditoría General de la Nación

SIGLAS Y ABREVIATURAS.

AGENDA 2030: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

AGN: Auditoría General de la Nación.

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social.

APN: Administración Pública Nacional.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAM: Centro de Atención Móvil.

CBA: Canasta Básica Alimentaria.

CBT: Canasta Básica Total.

CEDAW: Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

CENOC: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CPI: Centro de Primera Infancia.

CIN: Consejo Interuniversitario Nacional.

CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

CNM: Consejo Nacional de la Mujer.

CNODS: Comisión Nacional para los ODS.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas.

DPE: Direcciones Provinciales de Estadística.

EFSUR: Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur y Asociados.

EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores.

EIG: Enfoque Integrado de Gobierno.

EPH: Encuesta Permanente de Hogares.

FORGEM: Programa de Formación para la Equidad de Género.

GED: Género en Desarrollo.

GIE-ODS: Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los ODS de las Naciones Unidas.

GUID 9000: Guía de INTOSAI de Auditorías Cooperativas entre EFS.

IDI: Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI.

INAM: Instituto Nacional de las Mujeres.



Auditoría General de la Nación

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

ISAM: Modelo de Auditoría de los ODS de la IDI.

ISSAI: Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

IVN: Informe Voluntario Nacional.

LGDS: Ley de Desarrollo Social (México).

LI: Línea de la Indigencia.

LP: Línea de la Pobreza.

MED: Mujeres en Desarrollo.

MPDH: Pobreza de Desarrollo Humano.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ODS 1: Objetivo de Desarrollo Sostenible 1: Poner Fin a la Pobreza en todas sus Formas.

ODS 5: Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

ODSA: Observatorio de la Deuda Social Argentina - Universidad Católica Argentina.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

ONP: Oficina Nacional de Presupuesto.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

ONU Mujeres: Organismo de la Organización de las Naciones Unidas destinado a fomentar el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PNPS: Plan Nacional de Protección Social.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SA: Sujeto auditado.

SIEMPRO: Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.

UCA: Universidad Católica Argentina.

UCT: Unidad de Coordinación Técnica.



Auditoría General de la Nación

PREFACIO

El presente trabajo¹ es uno de los informes nacionales elaborado en el marco de la auditoría regional llevada a cabo por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur y Asociados (EFSUR). Se caracteriza por ser una Auditoría Coordinada² en los términos de INTOSAI, es decir, una estrategia en la que fueron consensuados los temas de auditoría a ser implementados por las EFS miembro de EFSUR en el 2019-2020.

La Auditoría Coordinada posee un núcleo común de cuestiones a ser analizadas, aunque otras sean incluidas de acuerdo con el interés de cada institución participante. Las fiscalizaciones son conducidas simultáneamente, producen informes independientes y suele elaborarse un informe consolidado adicional a los informes individuales elaborados por cada Entidad Fiscalizadora (GUID 9000).

Además de ser una auditoría coordinada en los términos de INTOSAI, el presente trabajo se caracteriza por ser una “Auditoría de preparación para la implementación de los ODS”³ y tiene como ejes fundamentales de análisis la evaluación del enfoque integrado de gobierno (EIG); la eficacia de los mecanismos de medición de pobreza y la transversalidad de las políticas de género en los planes y programas planificados y orientados a dar cumplimiento a las metas del ODS 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.

La efectiva implementación de la Agenda 2030 exige un enfoque integrado de gobierno: se busca facilitar que los departamentos y organismos gubernamentales consigan los resultados que no lograrían trabajando de manera aislada, y que los optimicen. La implementación de políticas suele ir más allá de remitirse a un solo ministerio, departamento u organismo. El EIG trasciende de forma sistemática las instituciones para asegurar que los esfuerzos de los ministerios -y de los programas de gobierno- estén alineados y coordinados para proporcionar respuestas integrales a las necesidades y prioridades nacionales para el desarrollo. El EIG busca

¹ A lo largo del Examen Especial se utiliza el plural en masculino para facilitar la lectura, siguiendo los lineamientos del *Manual de estilo y lenguaje llano* de la AGN. Sin embargo, toda vez que la redacción lo permita, se utilizan sustantivos colectivos y otras estructuras genéricas, siguiendo las recomendaciones de la *Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista* de la AGN y de Naciones Unidas sobre lenguaje inclusivo en cuanto al género que pueden consultarse en el siguiente sitio web <https://www.un.org/es/gender-inclusive-language/guidelines.shtml>

² Manual de Auditorías Coordinadas de la OLACEFS. 2020

³ “Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” - Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores. IDI/INTOSAI - ONU.



Auditoría General de la Nación

la unidad de criterios entre todos los actores, niveles y sectores que conforman el gobierno.

En julio de 2015, en el marco de la III Conferencia Internacional sobre financiación para el desarrollo, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó el documento la "Agenda para acción de Adis Abeba" (parte integrante de la Agenda 2030). Éste trae un compromiso explícito en relación al fortalecimiento de las EFS como mecanismos de controles nacionales independientes y al aumento de la transparencia (A/RES/69/313).

Por su parte, en septiembre del 2018 se firmó en Guayaquil (Ecuador) el Acta⁴ de la XXV Reunión de la Comisión Mixta de EFSUR en la que fueron consensuados, en el punto II c), los temas de auditorías a ser implementadas por los Estados miembro de EFSUR en el 2019-2020, entre los que se encuentra: “Relevamiento y evaluación de las políticas implementadas con la finalidad de dar cumplimiento al ODS 1 desde la perspectiva de género, en los países miembro del Mercosur y Asociados”. Dicha decisión se sustenta en el punto 2.1.8 del Plan de acción de EFSUR para el año 2019, en lo que respecta a propuestas de nuevos relevamientos, auditorías, seguimientos y estudios temáticos.

En ese sentido, la Auditoría General de la Nación (AGN), EFS Argentina, ratificó su compromiso con los ODS mediante la DISP. 198/18, que significó la inclusión de al menos 5 (cinco) auditorías en cada Programa de Acción Anual que específicamente abordan el tratamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁴ Link del Acta: <https://efsur.org/wp-content/uploads/Acta-Comisi%C3%B3n-Mixta-Guayaquil-2018.pdf>



Auditoría General de la Nación

Índice general

1.	OBJETO DE AUDITORÍA	10
1.1	Objetivos	10
2.	ALCANCE.....	10
2.1	Período auditado	12
2.2.	Criterios.....	12
2.3.	Procedimientos aplicados.....	14
3.	ACLARACIONES PREVIAS	16
3.1.	La Agenda 2030.....	16
3.1.1.	La transición de los ODM a los ODS.....	16
3.1.2.	El principio de “No dejar a nadie atrás”.....	17
3.1.3.	Etapas y actores de la Agenda 2030.....	17
3.1.4.	La adaptación de la Agenda 2030 al contexto argentino	22
3.1.5.	El cambio de enfoque en materia de pobreza y género.....	29
3.2.	Pobreza.....	30
3.2.1.	Los conceptos de pobreza	31
3.2.2.	Metodologías de medición.....	32
3.2.3.	ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	36
3.2.4.	Algunas particularidades de la pobreza.....	38
3.3.	Género.....	39
3.3.1.	Conceptos principales de la perspectiva de género.....	39
3.3.2.	La transversalidad de género.....	40
4.	HALLAZGOS.....	44
4.1	Adaptación de la Agenda 2030 a la realidad nacional	44
4.1.1	Definición del problema.....	44
4.1.2	Adopción de metas e indicadores del ODS 1 al contexto nacional con perspectiva de género.	45
4.2	Acciones definidas por el gobierno para asegurar el cumplimiento de las metas con perspectiva de género, en el marco de la Agenda 2030	47
4.2.1	Selección de programas asociados a las metas de ODS 1	47
4.2.2	Proceso de definición y ejecución de recursos para asegurar el cumplimiento de la meta 1.2 y 1.4, con perspectiva de género.	54
4.3	Herramientas de monitoreo, seguimiento y evaluación para medir el logro de los resultados esperados.....	67
4.3.1	Definición de metas intermedias.....	67
4.3.2	Dimensiones incluidas en la medición de los logros en materia de pobreza y género.....	70



Auditoría General de la Nación

4.3.3 Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).....	78
5. RECOMENDACIONES	83
6. CONCLUSIONES	85
7. LUGAR Y FECHA	87
8. FIRMAS.....	87
ANEXO I: ACTORES	88
ANEXO II: POBREZA.....	102
ANEXO III: PROGRAMAS.....	111
ANEXO IV: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS	130
ANEXO V: PARTICIPACIÓN CIUDADANA	141
GLOSARIO TERMINOLÓGICO DE GÉNERO.....	145

Lista de cuadros

Cuadro 1: Esquema de reuniones mensuales en relación a los productos elaborados.	23
Cuadro 2: Conceptos de pobreza y metodologías de medición asociadas.	31
Cuadro 3: Características de los distintos enfoques de pobreza multidimensional.....	32
Cuadro 4: Características de la medición unidimensional versus la multidimensional.	33
Cuadro 5: Dimensiones, indicadores y definiciones de la metodología de la UCA.	36
Cuadro 6: Metas e indicadores ONU versus metas e indicadores Argentina.....	37
Cuadro 7: Propuestas y políticas de gobierno asociadas a las metas del ODS 1.	47
Cuadro 8: Programas destinados a cumplir con las metas adoptadas por Argentina.....	50
Cuadro 9: Indicadores ONU versus indicadores Argentina.	72
Cuadro 10: Diferencias metodológicas de medición de la pobreza monetaria y multidimensional. ...	106
Cuadro 11: Dimensiones de derechos sociales que componen la definición de pobreza multidimensional.....	108
Cuadro 12: Dimensiones e indicadores, y su relación con los ODS y los artículos de la Convención de los Derechos Humanos de los Niños.....	109
Cuadro 13: Programas vinculados con ODS 1 según el Documento Técnico 1 (mayo 2018).....	111
Cuadro 14: Programas vinculados con el ODS 1 según el Informe País (junio 2018).	126

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Ejecución financiera del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores reales al 31/12/2019.....	56
--	----



Auditoría General de la Nación

Gráfico 2: Tendencia interanual en la ejecución financiera del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores reales al 31/12/2019.....	56
Gráfico 3: Ejecución financiera del Programa "Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia". A valores reales al 31/12/2019.....	57
Gráfico 4: Ejecución financiera del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro". A valores reales al 31/12/2019.	60
Gráfico 5: Tendencia interanual en la ejecución financiera del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro". A valores reales al 31/12/2019.....	61
Gráfico 6: Tendencia interanual en la ejecución financiera del Programa "Políticas Alimentarias". A valores reales al 31/12/2019.....	63
Gráfico 7: Ejecución financiera del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019)". A valores reales al 31/12/2019.	66
Gráfico 8: Incremento de la pobreza monetaria en el período 2016-2019.....	69
Gráfico 9: Pobreza e indigencia, período 2016-2019. Total 31 aglomerados urbanos.	74
Gráfico 10: Carencias en las distintas dimensiones de derechos sociales, 2016-2019.	75
Gráfico 11: Carencias monetarias y no monetarias, período 2016-2019.	75

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1: Participación ciudadana en las distintas etapas de las políticas públicas.....	21
Ilustración 2: Rol del Consejo Nacional de Políticas Sociales.	24
Ilustración 3: Grupos de trabajo encargados de la coordinación y asistencia técnica.....	26
Ilustración 4: Transversalización de género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	42
Ilustración 5: Índice de feminidad en hogares pobres de América Latina.	77
Ilustración 6: Población sin ingresos propios en países de América Latina, desglosada por sexo.	78

Lista de Tablas

Tabla 1: Asignaciones presupuestarias del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores reales al 31/12/2019.....	55
Tabla 2: Asignaciones presupuestarias del Programa "Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia". A valores reales al 31/12/2019.....	57
Tabla 3: Metas físicas ejecutadas del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios".	58
Tabla 4: Asignaciones Presupuestarias del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro". A valores reales al 31/12/2019.	60
Tabla 5: Metas físicas ejecutadas del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro.....	61



Auditoría General de la Nación

Tabla 6: Asignaciones presupuestarias del Programa "Políticas Alimentarias". A valores reales al 31/12/2019.	63
Tabla 7: Metas físicas ejecutadas del Programa "Políticas Alimentarias".....	64
Tabla 8: Asignaciones presupuestarias del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019)". A valores reales al 31/12/2019.	65
Tabla 9: Metas físicas ejecutadas del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019).	67
Tabla 10: Incremento de la pobreza en el período 2016-2019.....	69
Tabla 11: Pobreza monetaria en el periodo 2016-2019.	70
Tabla 12: Asignaciones Presupuestarias del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ella hacen/Hacemos Futuro". A valores nominales.....	130
Tabla 13: Análisis de metas físicas del Programa ""Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ella hacen/Hacemos Futuro ".	130
Tabla 14: Asignaciones presupuestarias del Programa "Políticas Alimentarias". A valores nominales.	133
Tabla 15: Análisis de metas físicas del Programa "Políticas Alimentarias".	133
Tabla 16: Asignaciones presupuestarias del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores nominales.....	135
Tabla 17: Asignaciones presupuestarias del Programa "Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia". A valores nominales.....	135
Tabla 18: Análisis de metas físicas del Programa "Políticas de Primera Infancia".	136
Tabla 19: Asignaciones presupuestarias del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019)". A valores nominales.	138
Tabla 20: Análisis de metas físicas del Programa "Políticas de Protección Social".	138



Auditoría General de la Nación

1. OBJETO DE AUDITORÍA

Políticas implementadas por el Estado nacional para abordar los Objetivos y Metas del ODS 1 "Fin de la Pobreza" desde un enfoque transversal de género.

1.1 Objetivos

Objetivo general:

Evaluar la eficacia del gobierno en la preparación para la implementación del ODS 1 (erradicación de la pobreza), con énfasis en la meta 1.2 (1.2.2 pobreza multidimensional) y la meta 1.4 (1.4.1 servicios básicos), con perspectiva de género.

Objetivos específicos:

Objetivo 1: Identificar las acciones implementadas por el gobierno para adaptar las metas que define la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el análisis del ODS 1 desde una perspectiva de género.

Objetivo 2: Identificar las acciones, procesos y mecanismos que aseguren el cumplimiento de la meta 1.2 (1.2.2 pobreza multidimensional) y la meta 1.4 (1.4.1 servicios básicos).

Objetivo 3: Establecer si los procedimientos de monitoreo y evaluación permiten medir el logro de los resultados esperados.

2. ALCANCE

El trabajo 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



Auditoría General de la Nación

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” IDI/ONU; ISAM “Modelo de Auditoría de ODS de la IDI”, publicado en abril 2020.

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 del equipo de EFSUR de la AGN. En ella participan: i. la Contraloría de Bogotá, ii. la Contraloría General del Estado de Bolivia, iii. la Contraloría General de la República de Chile, iv. la Contraloría General de la República de Colombia, v. la Contraloría General del Estado de Ecuador, vi. la Contraloría General de la República de Paraguay y vii. la Contraloría General de la República del Perú.

En julio de 2019 se realizó la Jornada de preparación del Taller de Planificación sobre la “Auditoría ODS 1 con perspectiva de género” en la Ciudad de Buenos Aires. Durante la misma se llevaron adelante tres mesas de intercambios con distintos Organismos de la Sociedad Civil. Las temáticas abordadas fueron: i. Proceso de adecuación del ODS 1 “Fin de la Pobreza” con una perspectiva de género; ii. Implementación de las mismas y iii. Análisis presupuestario en relación al ODS 1. Esta actividad sirvió como referencia para la planificación de la auditoría, quedando su antecedente registrado en el acta XXVII de la Comisión Mixta de EFSUR, Tarija - Estado Plurinacional de Bolivia, septiembre de 2019.

En la Ciudad de Tarija -Bolivia-, en septiembre de 2019, se consensó y aprobó con los diferentes países participantes la Matriz de Planificación⁵. En esa oportunidad, además, se realizó el Seminario “Feminización de la pobreza”, donde a partir de la exposición de diversos especialistas se profundizó sobre el concepto en cuestión y las diversas experiencias en la región en torno a su implementación en la materia de fiscalización. Uno de los acuerdos a los que arribaron los miembros de EFSUR participantes de este examen especial fue la de limitar el análisis a las metas 1.2 y 1.4 del ODS 1. Estos acuerdos quedaron plasmados en el acta mencionada anteriormente.

Las tareas de campo se desarrollaron entre junio de 2019 y febrero de 2021.

⁵ La Matriz de Planificación fue revisada y ajustada por todas las EFS participantes en una serie de reuniones virtuales que tuvieron lugar en el mes de junio de 2020.



Auditoría General de la Nación

2.1 Período auditado

El período de auditoría abarca desde septiembre de 2015 a agosto de 2019.

2.2. Criterios

Los criterios de auditoría se basaron principalmente en las siguientes fuentes:

Para los temas de participación ciudadana:

- IDI/INTOSAI - ONU. Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019.
- Informe de la Auditoría Coordinada en la Preparación del Gobierno Federal para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Fase Nacional (Brasil).
- Di Virgilio, María Mercedes, Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013.
- III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2017-2019.
- 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). Santiago de Chile: CEPAL, 2021.

Para los temas de pobreza:

- Accotto, Alejandro, et al. “Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina”. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.
- Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther. Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Ciudad de México: Taurus, 2016.
- Corzo, Julio. Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. Ciudad de México: IEXE editorial, 2018.
- Parsons, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, 2007.
- Salvia, Agustín y Bonfiglio, Juan. La pobreza más allá de los ingresos. Nuevo informe sobre pobreza multidimensional 2010-2019. Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Recuperado de:



Auditoría General de la Nación

<http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOCUMENTO-TRABAJO-NUEVO-INFORME-PM-ENFOQUE-DERECHOS.pdf>

- Stiglitz, Joseph. La gran brecha. Ciudad de México: Debolsillo, 2007.
- Tornarolli, Leonardo. Series Comparables de Indigencia y Pobreza: Una Propuesta Metodológica. Documento de Trabajo Nro. 226. La Plata: CEDLAS, 2018.

Para los temas de género:

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2015). Guía de la AECID para la transversalización del enfoque de género. Madrid. AECID.
- Astelarra, Judith. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. Santiago de Chile. CEPAL, 2004.
- CEPAL. Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género. Santiago de Chile, 2006.
- CEPAL. Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. Santiago de Chile, 2014.
- Benavente Riquelme y Valdés Barrientos. Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres. Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
- Instituto Nacional de Mujeres México. (2008). Guía Metodológica para la sensibilización en género: una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. La perspectiva de género Vol. II. Ciudad de México.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (2012). Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género. Santiago de Chile. CEPAL.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento Económico de las Mujeres. Transversalización de Género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030. República de Panamá. Casa de las Naciones Unidas, 2017.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento Económico de las Mujeres. Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. New York. ONU Mujeres, 2018.
- Tribunal de Cuentas del Reino. Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres del Tribunal de Cuentas. Madrid, 2014.



Auditoría General de la Nación

- Organización Internacional del Trabajo. Manual para facilitadores de auditorías de género. Ginebra, 2018.

2.3. Procedimientos aplicados

1. De recopilación:

- a) Identificación del marco jurídico aplicable.
- b) Solicitudes de información mediante notas a los organismos involucrados.
- c) Entrevistas con los funcionarios responsables del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y confección de minutas.
- d) Entrevistas realizadas a representantes de organizaciones de la sociedad civil y sector académico de la Universidad Católica Argentina (UCA) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y confección de minutas.
- e) Entrevistas realizadas con los responsables e integrantes del Observatorio de la Agenda 2030 de la Cámara de Diputados de la Nación y confección de minutas.
- f) Entrevistas realizadas a las Unidades Ejecutoras de los programas vinculados con el ODS 1: Dirección Nacional de Protección Social, Subsecretaría de Primera Infancia, Secretaría de Acompañamiento y Protección Social, Dirección Nacional de Políticas Alimentarias, Secretaría de Economía Social y confección de minutas.
- g) Cuestionario remitido al CNCPS (25 de Julio 2019).
- h) Presupuesto de los programas analizados (2015-2019).
- i) Cuenta de Inversión (2015-2019).
- j) Encuesta Permanente de hogares, INDEC (2016-2019).
- k) Observatorio de la Deuda Social Argentina (informes sobre pobreza monetaria y pobreza multidimensional).
- l) Consulta a sitios web, entre otros:
[https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/;](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/)
[http://www.odsargentina.gob.ar/;](http://www.odsargentina.gob.ar/)



Auditoría General de la Nación

<https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>;

<https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/en-la-mira/women-and-the-sdgs>

2. De análisis:

- A. Documento técnico 1 - CNCPS.
- B. Informe Voluntario Nacional julio 2017 del CNCPS.
- C. Informe País junio 2018 e Informe País julio 2020 del CNCPS.
- D. Convenios suscriptos entre el CNCPS y organizaciones de la sociedad civil, sector académico.
- E. Presupuestos Nacionales y decisiones administrativas del período (septiembre 2015 – agosto 2019).
- F. Presupuestos Ejecutados del período 2015 -2019.
- G. Proceso de Adaptación Nacional de las Metas de los ODS.
- H. Informes de gestión producidos por el CNCPS (2015-2019).
- I. Informes de gestión producidos por el INAM (2015-2019).
- J. Banco de Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO.
- K. Informes de ONU Mujeres - Hacer las promesas realidad. La Igualdad de Género para la Agenda 2030.
- L. Informe de ONU Mujeres - Transversalización de género en los ODS.
- M. Análisis de la respuesta del CNCPS en relación a la transversalidad de género en el proceso de definición de metas.
- N. Comparación de los indicadores analizados por ONU Mujeres indicados como los específicos de género en las metas de ODS1 con los adoptados por Argentina.
- O. Confección junto con los países participantes de un índice integrado para evaluar de manera regional y coordinada la eficacia de los Estados en el proceso de adecuación, implementación, evaluación y monitoreo de las metas del ODS 1 con un enfoque de género.



Auditoría General de la Nación

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. La Agenda 2030

3.1.1. La transición de los ODM a los ODS

En el año 2000, el Estado argentino se comprometió, junto a otros 188 países, a implementar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) explicitados en la Declaración del Milenio, cuyo horizonte temporal era el año 2015. Los ocho objetivos a alcanzar estaban orientados a: la reducción de la pobreza extrema y del hambre, el logro de la enseñanza primaria universal, la promoción de la igualdad de género y del trabajo decente, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la lucha contra las enfermedades, el impulso a la sostenibilidad del ambiente y la alianza mundial para el desarrollo.

En 2015, el Secretario General de las Naciones Unidas reconocía que, si bien se habían logrado significativos progresos en el logro de los ODM, persistían problemas de pobreza, indigencia, inequidad, desigualdad de género, enfermedades olvidadas y evitables, trabajo no registrado, así como desigualdades en y entre los países.

Anticipándose a este escenario, en el año 2013, Naciones Unidas (ONU) generó un proceso abierto y participativo de consultas para identificar las temáticas persistentes y emergentes, que deberían constituir la Agenda para el Desarrollo post 2015. Los nuevos Objetivos Mundiales que fueron plasmados en la Agenda 2030 resultaron mucho más ambiciosos que sus antecesores, al incluir integralmente diversos aspectos en materia de desarrollo humano. Estos hacen alusión a: pobreza, hambre, seguridad alimentaria, vida sana, educación inclusiva, igualdad de género, disponibilidad de agua, energía asequible, crecimiento económico sostenido, infraestructura resiliente, trabajo decente, reducción de la desigualdad entre los países, consumo y producción sostenibles, uso sostenible de los mares y recursos marinos, uso sostenido de los ecosistemas terrestres, construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, generación de medios de ejecución, y la promoción de una alianza mundial para el desarrollo.

Mientras que los ODM estaban dirigidos únicamente a los países en desarrollo, los ODS son de aplicación universal. Este carácter universal de la Agenda 2030 responde a los desafíos



Auditoría General de la Nación

comunes e interrelacionados a los que se enfrentan todos los países.

Argentina suscribió la Agenda 2030 en septiembre de 2015 (A/RES/70/1 de la ONU) y, en diciembre de ese mismo año, el gobierno nacional ratificó al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) como organismo encargado de coordinar la aplicación y el seguimiento de la Agenda 2030.

3.1.2. El principio de “No dejar a nadie atrás”⁶

La Agenda 2030 contiene principios, medios de implementación, y pautas para el seguimiento y análisis de los avances de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas y 232 indicadores.

La Agenda tiene como sus imperativos fundamentales, el compromiso de “no dejar a nadie atrás” y el de “atender primero a los más rezagados”. Estos dos principios hacen alusión a la promesa según la cual, al implementar la Agenda, representantes mundiales procurarán crear un mundo más justo y equitativo para todas las personas, cuya prioridad será abordar las necesidades de aquellas más desfavorecidas. El primer paso para poner en práctica estos dos principios es identificar quienes están en los márgenes, estudiar su situación en todas las dimensiones y delinear políticas que hagan énfasis en esos grupos, abordando todas las formas de desigualdad y discriminación. Estos dos principios tienen un doble propósito: generar sociedades más inclusivas y crear economías sostenibles.

3.1.3. Etapas y actores de la Agenda 2030

La escala y la ambición de la nueva Agenda exige la inclusión de nuevos aliados y de todas las partes interesadas en una alianza global revitalizada que una a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el sistema de la ONU y los demás actores, como los parlamentos nacionales, las autoridades regionales y locales, la academia y los grupos de voluntarios, entre otros. Los medios para la implementación de la Agenda 2030 guardan relación con los recursos públicos nacionales, las empresas, la cooperación internacional para el desarrollo, el direccionamiento de cuestiones sistémicas y la ciencia, los datos y el monitoreo

⁶ Este principio fundamental puede encontrarse en el preámbulo y en los párrafos 4, 26, 48 y 72 de la A/RES/70/1 de las Naciones Unidas.



Auditoría General de la Nación

(Párr. 62 A/Res/70/1)⁷.

3.1.3.1. Etapas

De acuerdo a la Guía de la IDI/INTOSAI para Auditorías de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ISAM), la incorporación de la Agenda 2030 a nivel de cada país requiere del cumplimiento de una serie de etapas:

- a. Concientización de la sociedad.
- b. Aplicación de enfoques con múltiples partes interesadas.

Las partes interesadas han hecho un llamado colectivo a los gobiernos para crear espacios y mecanismos de participación. En algunos países, estos espacios se han institucionalizado como un tipo de consejo formal de múltiples partes interesadas o una junta similar.

- c. Adaptación de los ODS a los contextos locales, subnacionales y nacionales.

Los países tienen que evaluar y revisar las estrategias y planes existentes a nivel nacional, regional, local y sectorial, y compararlos con los ODS y las metas globales para determinar si están bien alineados en cuanto a contexto y ambición con el alcance integral de los ODS, con el fin de identificar las brechas, establecer los criterios y recomendar los cambios que mejorarán los planes nacionales. Estas evaluaciones pueden llevarse a cabo mediante análisis técnicos y/o procesos de consulta a múltiples partes interesadas; y resultan indispensables para que la implementación de las metas no se encuentre por debajo de los estándares internacionales. Por su parte, la revisión de las estrategias y planes existentes y la identificación de las áreas de mejoramiento son un solo proceso de dos pasos que incluye: (a) la exploración y los detalles de la visión de los planes y estrategias; y (b) la comparación de los objetivos y metas existentes con los ODS y las metas globales.

- d. Creación de una coherencia política horizontal y vertical.

La integración horizontal de la política se refiere a los procesos de elaboración de

⁷ Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (página 10/75).



Auditoría General de la Nación

políticas que toman en cuenta las interdependencias entre las dimensiones y los sectores. En tanto, la integración vertical aspira a que exista coherencia en todos los niveles gubernamentales: mecanismos institucionales de coordinación, entes consultivos, agendas locales, supervisión y revisión a nivel local, evaluación de impacto, enfoques de modelos integrados.

e. Presupuesto.

Los países tienen que evaluar el conjunto de mecanismos de financiamiento para la implementación de la Agenda 2030 y transformar sus procesos nacionales de presupuestos para apoyar la naturaleza de los ODS basada en resultados.

f. Supervisión, informes y rendición de cuentas.

La capacidad estadística limitada es uno de los principales retos para la supervisión de la Agenda 2030 y de los ODS. La misma hace referencia a la capacidad que tiene el país de recolectar, analizar y difundir datos de alta calidad sobre su población y su economía.

Niveles de indicadores: Las instituciones especializadas tienen la responsabilidad de proporcionar datos comparables del país a nivel internacional sobre cada uno de los indicadores (por ejemplo, deberán crear estimaciones cuando el país no tenga datos).

Desglose: Muchas de las personas que los ODS exhortan a no dejar atrás suelen ser “invisibles”, están subrepresentados o directamente no existe información estadística sobre ellos. Por lo que es importante invertir en la recolección periódica y sistemática de datos desglosados (por género, edad y otras características socioeconómicas, incluyendo ingresos o nivel de riqueza, localización, clase, origen étnico, entre otras), de conformidad con la meta 17.18 de los ODS.

Estandarización y comparabilidad: Los datos nacionales tienen que ser comparables y estar estandarizados para poder llevarlos a la supervisión global, lo que exige mecanismos de informe muy bien establecidos desde los países hacia el sistema internacional de estadísticas y una mayor adopción de las normas internacionales a nivel nacional.

g. Evaluación del riesgo y promoción de la adaptabilidad.



Auditoría General de la Nación

3.1.3.2. Actores

La Agenda 2030 es el resultado de un proceso incluyente y participativo. La escala y la ambición de la nueva Agenda exige la inclusión de nuevos actores y de todas las partes interesadas en una alianza global que una a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el sistema de la ONU y las demás partes interesadas, como los parlamentos nacionales, las autoridades regionales y locales, las Universidades, y los grupos de voluntarios, entre otros.

La Agenda y los ODS han consagrado un enfoque participativo que resalta la importancia de la participación en los procesos nacionales de toma de decisiones para garantizar los aportes de las personas y de la sociedad civil en todas las etapas, desde la integración de los ODS a las estrategias nacionales, pasando por la implementación y hasta la supervisión y la revisión.

La Agenda 2030 resalta la importancia de unir a los diferentes actores en la implementación del nuevo enfoque al desarrollo sostenible. Los países pueden invitar a una variedad de partes interesadas no gubernamentales a participar de diferentes formas y en diferentes etapas del proceso de implementación, desde la preparación y la concientización hasta la supervisión y la revisión.

Las partes interesadas han hecho un llamado colectivo "a los gobiernos para crear espacios y mecanismos de participación". En algunos países, estos espacios se han institucionalizado como un tipo de consejo formal de múltiples partes interesadas o una junta similar (PNUD, 2015). A modo de ejemplo pueden citarse los mecanismos de participación ciudadana de Brasil y la República Dominicana, con la conformación de la Comisión Nacional para los ODS (CNOODS) y la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Político para el Desarrollo Sostenible respectivamente.

Los principales actores son: la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. La sociedad civil desempeña un papel importante de promoción y mediación en el desarrollo de políticas ya que identifica las prioridades de desarrollo, sugiere soluciones prácticas y proporciona un diálogo crítico en torno a las políticas de difícil aplicación. En el proceso de desarrollo de la Agenda, las organizaciones de la sociedad civil han participado definiendo prioridades y estrategias de implementación. (Para mayor información referida a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, remitirse al *Anexo V: Participación*



Auditoría General de la Nación

Ciudadana)

La participación de la sociedad civil debiera⁸ tener lugar en todas las etapas del ciclo de una política pública, tal como se detalla en la siguiente *Ilustración 1*:

Ilustración 1: Participación ciudadana en las distintas etapas de las políticas públicas.



Fuente: elaboración propia en base al documento “María Mercedes Di Virgilio, La Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Unidad 1.2 Mecanismos de participación ciudadana previstos en los programas públicos, 7ma Edición febrero 2013, BID.

⁸ La Agenda 2030 obliga a los Estados a contar con un marco de seguimiento y de examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado» (párr. 72). Se aclara que los procesos de examen se fundamentarán en ciertos principios, tales como el de ser abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas» (párr. 74d) y «prestarán especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados» (párr. 74e). Se alienta a los Gobiernos a que aprovechen «las contribuciones de los pueblos indígenas, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas» (párr. 79). Por otro lado, el ODS 17.17 encomienda a los estados a “Alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones. También se desprende del documento “Participación de Actores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - Guía Práctica”, Naciones Unidas, de abril 2020.



Auditoría General de la Nación

3.1.4. La adaptación de la Agenda 2030 al contexto argentino

En el Proceso de Adaptación se reconocen cuatro etapas implementadas dentro de dos marcos institucionales diferenciados: uno interno al CNCPS (diciembre 2015- marzo 2016); y otro interinstitucional coordinado por el CNCPS (marzo 2016 - julio 2017)⁹.

Etapas I – Priorización de metas: priorización y selección de un número acotado de metas entre las 169 correspondientes a los 17 ODS con el fin de ponerlas a consideración del Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Esta etapa se desarrolló entre diciembre de 2015 y marzo de 2016.

El organismo encargado del proceso de priorización fue el CNCPS, tarea que le fue encomendada en virtud del Decreto 499/2017. A los distintos ministerios y organismos del PEN le fueron asignadas metas para su análisis y adaptación, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades primarias. Cada uno de ellos tuvo al menos una meta a su cargo, directamente vinculada con su mandato político-institucional

Fueron identificados los organismos con competencias sobre las metas de cada uno de los 17 ODS. Un ODS puede tener varios organismos responsables de metas.

Etapas II – Adaptación de metas de ODS al contexto nacional, selección de indicadores y elaboración de fichas técnicas

Si bien los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para su logro. Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual es necesario recopilar datos fiables, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial.

A partir de un plan de trabajo elaborado por el CNCPS, se acordaron los productos (*Cuadro 1*) esperados y se estableció un esquema de reuniones mensuales entre las distintas comisiones¹⁰, que se iniciaron en abril de 2016 y culminaron en septiembre del mismo año.

⁹ Documento técnico N° 1, CNCPS, mayo 2018.

¹⁰ El listado completo de comisiones y la composición de cada una de ellas puede consultarse en el Informe Voluntario Nacional de julio de 2017 (páginas 22 y 23).



Auditoría General de la Nación

Cuadro 1: Esquema de reuniones mensuales en relación a los productos elaborados.

Primera reunión	Segunda reunión	Tercera reunión	Cuarta reunión
Producto I: Acuerdo modalidad de trabajo, productos y plazos.	Producto II: Metas adaptadas (contenido y horizonte temporal).	Producto III: Indicadores seleccionados con sus metas intermedias y finales y fechas de línea de base.	Producto IV: Ficha técnica básica para cada uno de los indicadores seleccionados.

Fuente: Documento Técnico 1. Proceso de adaptación nacional de las metas de los Objetivo de Desarrollo Sostenible. CNCPS, Presidencia de la Nación.

Pautas consideradas en esta etapa: i. la adecuación del contenido y horizonte temporal de las metas; ii. la continuidad de las metas ODS en relación con los ODM; iii. la pertinencia y factibilidad para el nivel nacional de los indicadores propuestos por el Grupo Interagencial de Expertos; iv. identificar si faltan incorporar indicadores pertinentes a la temática; v. establecer para cada indicador una línea de base, metas intermedias y finales y una ficha técnica.

Etapa III – Revisión transversal

Para operativizar la transversalización, el CNCPS convocó a los organismos competentes de la Administración Pública Nacional (APN) (*Ilustración 2*).

Los organismos convocados fueron: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Consejo Nacional de las Mujeres¹¹ y la Comisión Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad¹².

¹¹ Cabe destacar, que a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 698/2017 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) como ente descentralizado (en jurisdicción) del Ministerio de Desarrollo Social, que asumió las funciones del Consejo Nacional de las Mujeres.

¹² Mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 698/2017 se crea la Agencia Nacional de Discapacidad como ente descentralizado en jurisdicción de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, que asumió las funciones de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 2: Rol del Consejo Nacional de Políticas Sociales.



Fuente: Documento Técnico 1. Proceso de adaptación nacional de las metas de los Objetivo de Desarrollo Sostenible. CNCPS, Presidencia de la Nación.

Etapas IV – Consolidación del marco de monitoreo

El objetivo final de la consolidación fue contar con una propuesta técnica sólida de metas para ser elevadas a las máximas autoridades para su consideración política y la remisión oficial al CNCPS.

El listado, inicialmente oficializado, de metas e indicadores de ODS de la Argentina, incluido en el Primer Informe Voluntario Nacional, se conformó a partir del envío al CNCPS de las fichas técnicas aprobadas y remitidas con la firma de los Ministros y responsables de organismos.

Dado que la construcción y refinamiento de indicadores es un proceso continuo, la Argentina adoptó una estrategia de ajuste y revisión permanente. Para ello utiliza la clasificación en niveles definidos por el GIE-ODS¹³

¹³ Informe del Grupo Interagencial de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, E/CN.3/2017/2, diciembre de 2016, p. 7.



Auditoría General de la Nación

- **Nivel I:** el indicador es claro desde el punto de vista conceptual, la metodología y las normas establecidas están disponibles y los datos son producidos periódicamente por los países.
- **Nivel II:** el indicador es claro desde el punto de vista conceptual y la metodología y las normas establecidas están disponibles, pero los datos no son producidos periódicamente por los países.
- **Nivel III:** no se dispone de metodología o normas establecidas para el indicador o se están elaborando la metodología y las normas para el indicador.

A partir de agosto de 2017 se finaliza el proceso de adaptación y se inicia el de seguimiento y análisis de los progresos.

Dispositivo interinstitucional de implementación y seguimiento

La estrategia nacional tuvo como punto de partida:

- La asignación temprana de la responsabilidad en la conducción del proceso de implementación y seguimiento al organismo institucional que fuera responsable de los ODM (diciembre de 2015).
- La conformación de la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS (abril de 2016).

Dado que se trata de organismos que no tienen entre sí relaciones jerárquicas o de control, el mecanismo de coordinación transversal es fundamental. La adopción de un dispositivo organizativo como la Comisión Interinstitucional permite, no sólo aportes desde múltiples perspectivas de diversos actores político - institucionales y la acción intersectorial integrada y coherente (vertical y transversalmente) sino la conformación de grupos de trabajo para la realización de tareas más simples y la coordinación de las mismas.

Se estableció así la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento integrada con referentes técnicos y políticos de los distintos ministerios y organismos involucrados, cuya rectoría y coordinación quedó a cargo del CNCPS (*Ilustración 3*).



Auditoría General de la Nación

Ilustración 3: Grupos de trabajo encargados de la coordinación y asistencia técnica.



Fuente: Documento Técnico 1. Proceso de adaptación nacional de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. CNCPS, Presidencia de la Nación.

Las comisiones/grupos específicos se conforman para resolver alguna tarea, no son permanentes.

3.1.4.1. El rol del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales.

El organismo encargado de la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional es el CNCPS, creado por Decreto N° 357/2002, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, con el propósito de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos. En esta tarea fue también el organismo encargado de la implementación de los ODM.

Previo a la suscripción de la Agenda 2030, la Secretaría Ejecutiva del CNCPS ejerció en el año 2004 la función de coordinación y seguimiento de las políticas y acciones del Estado Argentino orientadas al alcance de los ODM. (Información adicional sobre el rol del CNCPS y demás actores puede ser consultada en el *Anexo I: Actores*)

La Unidad de Coordinación Técnica (UCT) del Proyecto ODS fue creada por la Secretaría



Auditoría General de la Nación

Ejecutiva del CNCPS a los fines de que actúe como enlace interministerial, coordine comisiones especiales conformadas para impulsar la adopción y/o adaptación de las metas nacionales e indicadores, revise transversalmente los mismos y también realice seguimiento y examen de los progresos y la presentación de informes.

El CNCPS coordina la implementación de la Agenda 2030. Los ministerios y organismos con competencia política en la APN son los responsables de las metas. El organismo responsable del cumplimiento de las metas del ODS 1 es el Ministerio de Desarrollo Social.

A través del Decreto N° 499/2017 “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” se indica en el Art. 1: que el CNCPS será el responsable de coordinar las acciones necesarias para implementar la Agenda 2030, aprobada a través de la Resolución N° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, con intervención de las áreas competentes de la APN. El Decreto asigna al Consejo las funciones específicas en materia de ODS: coordinación de las acciones necesarias para la efectiva implementación de la Agenda 2030; implementación de una metodología de trabajo interministerial e intersectorial con participación de los Organismos competentes de la APN para el cumplimiento de su cometido; articular sus acciones con aquellos Organismos Internacionales cuyas competencias se relacionen con los postulados de la Agenda 2030, y conformar comités técnicos y grupos de trabajo, tanto sectoriales como territoriales, para el adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación de los ODS.

Los objetivos del Consejo, a partir de la publicación del Decreto 292/18¹⁴, son los siguientes:

1. Brindar asistencia técnica a la Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y demás Organismos de la APN centralizada y descentralizada respecto a:

a. La definición de los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser tenidos en cuenta para la definición de políticas, y su inclusión en programas, planes y proyectos sociales.

b. La priorización, la selección, la planificación y la gestión de políticas, programas, planes

¹⁴ El decreto 292/18 se publicó en el Boletín Oficial el 11/04/2018 y entró en vigencia desde el 19/04/2018.



Auditoría General de la Nación

y proyectos sociales.

c. La coordinación de la gestión de las distintas Jurisdicciones del PEN en materia de política social, diseñando los mecanismos de articulación entre las políticas, programas, planes y proyectos sociales.

d. La creación de nuevas estrategias de intervención, así como en las modificaciones y adecuaciones que resulten necesarias de políticas, programas, planes y proyectos sociales a ser incorporados en el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional.

e. La coordinación y definición de criterios para la asignación de recursos a los gobiernos provinciales y locales en materia social.

2. Elaborar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, previa aprobación por parte del Jefe de Gabinete de Ministros, y ejecutar el mismo.

3. Difundir las evaluaciones realizadas en el marco del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.

4. Diseñar, administrar y actualizar los sistemas y registros vinculados a la materia de competencia del CNCPS.

5. Asistir en la coordinación de políticas, programas, planes y proyectos sociales en materia de cooperación y financiamiento internacional.

6. Coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la Agenda 2030 aprobada por la Resolución N° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la intervención de las áreas competentes de la APN.

7. Coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas de la APN centralizada y descentralizada, y las jurisdicciones subnacionales en la gestión de la información, monitoreo y evaluación de políticas, programas, planes y proyectos sociales.

8. Efectuar requerimientos de información a los Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y demás Organismos de la APN centralizada y descentralizada en los que se ejecuten políticas, programas, planes y proyectos sociales, con el fin de llevar a cabo las acciones



Auditoría General de la Nación

previstas en el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.

9. Constituirse en organismo rector a nivel nacional en materia de registración y relevamiento de personas y hogares beneficiarios potenciales y actuales de prestaciones sociales.

10. Establecer instrumentos de registro y/o relevamiento y fijar la metodología para su respectiva implementación, con resguardo de las normas que rigen en materia de protección de datos personales.

11. Articular las demandas de los Ministerios y Organismos Nacionales respecto de los requerimientos de información para la producción de estadísticas sociales.

12. Entender en la gestión económica financiera, patrimonial y contable y en la administración de los recursos humanos del CNCPS.

3.1.5. El cambio de enfoque en materia de pobreza y género

La Agenda 2030 reconoce que desafíos como la pobreza, la desigualdad de género y la degradación ambiental suponen un problema tanto para los países desarrollados como para los que se encuentran en desarrollo.

3.1.5.1. Pobreza

La reducción de la pobreza estaba presente en los ODM, particularmente en el ODM 1 cuyas metas eran:

- ❖ Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar al día.
- ❖ Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.
- ❖ Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.

La Agenda 2030 aprovechó las lecciones aprendidas de los ODM y abandonó el umbral global de pobreza por comprender que no sirve para todos los países por igual (E/2017/69 Consejo Económico y Social-ONU). También identificó como problemático el objetivo expresado en promedios debido a que ocultan desigualdades y, en su lugar hizo énfasis en seguir



Auditoría General de la Nación

la evolución de diferentes grupos poblacionales y, en particular, de aquellos más vulnerables. A su vez, complejizó el análisis incorporando múltiples dimensiones en la definición de pobreza, al advertir la insuficiencia de los ingresos para dar cuenta de un fenómeno con múltiples aristas. Finalmente, propuso un enfoque mucho más ambicioso al pasar del objetivo de la “reducción” al de la “erradicación” de la pobreza (UCA, 2020).

3.1.5.2. Género

Atendiendo a los pronunciamientos de los defensores de la igualdad de género de los Gobiernos, la sociedad civil y el sistema de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 establece un objetivo dedicado específicamente a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (el ODS 5) y, al mismo tiempo, reconoce que la igualdad de género contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los objetivos y metas. Este doble enfoque, que emana de la Plataforma de Acción de Beijing¹⁵, fue una prioridad estratégica para las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, que formaron amplias coaliciones, como el Women’s Major Group y la Post-2015 Women’s Coalition, para influir en las negociaciones políticas. Si bien pronto se alcanzó un consenso sobre la importancia de contar con un objetivo independiente en materia de igualdad de género, su contenido y sus metas fueron objeto de un intenso debate. Una exigencia clave de las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres era que el objetivo abordara de manera explícita las barreras estructurales para el logro de la igualdad de género.

Los documentos en materia de género y desarrollo sostenible remarcan que las desigualdades de género se manifiestan en todas y cada una de las dimensiones del desarrollo. Esto implica que sin perjuicio de los avances a los que se puede llegar en el ODS 5 en particular, la perspectiva de género debe ser incorporada en todos los objetivos y metas si se desea alcanzar resultados que sean sostenibles en el tiempo.

3.2. Pobreza

La erradicación de la pobreza como un objetivo urgente e indiscutible es una de las principales responsabilidades que los Estados asumieron al adherir a la Agenda 2030. Sin

¹⁵ La Declaración y la Plataforma de Beijing de 1995 es una agenda con visión de futuro para el empoderamiento de las mujeres. Todavía hoy en día continúa siendo la hoja de ruta y el marco de políticas internacional más exhaustivo para la acción, y la actual fuente de orientación e inspiración para lograr la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas en todo el mundo.



Auditoría General de la Nación

embargo, aun cuando parece existir coincidencia en la meta, todavía persisten grandes diferencias en relación a cómo definir este fenómeno, y a los medios para lograr su erradicación. Son muchos los interrogantes conceptuales y metodológicos para los cuales no existen respuestas unánimes.

3.2.1. Los conceptos de pobreza

El concepto de pobreza no es estático, ha ido variando a lo largo del tiempo y en función del contexto socio-histórico en el que se desarrolla ya que su significado está fuertemente investido de valoraciones sociales.

Varios autores¹⁶ han intentado sistematizar las distintas concepciones de pobreza. De acuerdo con las fuentes consultadas se pueden distinguir varios grupos de significados agrupados en tres tipos de pobreza. En el *Cuadro 2* se resumen sus principales características y la metodología que habitualmente se utiliza para medir cada uno de ellos.

Cuadro 2: Conceptos de pobreza y metodologías de medición asociadas.

CONCEPTO DE POBREZA			METODOLOGÍA DE MEDICIÓN
Como situación económica	Se asocia al nivel de vida, la desigualdad y la posición económica.	El enfoque mayormente usado es el de ingresos.	Monetaria
Como concepto material	Se asocia a la carencia de aquellas cosas/bienes/servicios que se necesitan o de recursos para acceder a ellos.	Puede, a su vez, clasificarse en pobreza como: -Necesidad -Patrón de privaciones -Limitación de recursos.	Monetaria y multidimensional
Según condiciones sociales	Se asocia a categorías como clase social, dependencia, carencias de seguridad básica, ausencia de titularidad de derechos.	El enfoque supone que la pobreza conlleva condiciones moralmente inaceptables.	Multidimensional

Fuente: elaboración propia en base a CONEVAL (2019) Y CEPAL (2018).

La pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, el cual

¹⁶ Se refiere a Gasparini et al (2012), Gasparini et al (2019), Santos (2019) y Coneval (2019).



Auditoría General de la Nación

reconoce que las necesidades que los sujetos tienen no pueden ser reducidas a una sola dimensión de su existencia: la monetaria. La satisfacción de las necesidades excede la adquisición de bienes y servicios básicos, también implica un acceso y ejercicio de derechos en la multiplicidad de sus acepciones.

Dos grandes enfoques analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el de bienestar y el de derechos (*Cuadro 3*):

Cuadro 3: Características de los distintos enfoques de pobreza multidimensional.

BIENESTAR	DERECHOS HUMANOS
<ul style="list-style-type: none">• Se circunscribe a las necesidades básicas insatisfechas (NBI)• El objetivo radica en identificar dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente.• Se supone que cada persona desarrolla un conjunto de capacidades que definen su abanico de opciones de vida. Si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptable, se considera que ese individuo es pobre.	<ul style="list-style-type: none">• Se asocia a la existencia de derechos fundamentales, inalienables, insustituibles e independientes• Se basa en la premisa de que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana.• Este enfoque considera la pobreza como la negación no solo de un derecho particular o de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad.

Fuente: elaboración propia en base a CONEVAL (2019) Y CEPAL (2018).

3.2.2. Metodologías de medición

La definición teórica y metodológica del concepto no es neutral en cuanto a los efectos que genera en materia de reconocimiento de derechos y formulación de políticas públicas. La forma en la que se delimite conceptualmente el término “pobreza” determinará el enfoque metodológico que se adopte para medirla. A su vez, las formas en las que se entienda y mida tendrán impactos sustantivos en el diseño y orientación de las políticas públicas, y de cualquier intervención por parte del Estado que se proponga erradicarla.

Así como se puede hablar de dos grandes formas de conceptualizar la pobreza, también se pueden dividir en dos los diferentes abordajes metodológicos (*Cuadro 4*) para medirla: un



Auditoría General de la Nación

enfoque unidimensional y otro multidimensional.

Cuadro 4: Características de la medición unidimensional versus la multidimensional.

MEDICIÓN UNIDIMENSIONAL	MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL
Es un método indirecto	Es un método directo
Se define un umbral o línea de pobreza (LP) que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta básica de bienes y servicios considerados indispensables bajo los estándares prevalecientes.	Se identifican una serie de variables o dimensiones asociadas a distintas necesidades/capacidades/derechos (de acuerdo al método).
Se compara el umbral con el ingreso de los hogares para determinar cuáles de ellos son pobres.	Se establecen los indicadores representativos. Se define un umbral de privación (valor mínimo absoluto o relativo dentro de una determinada sociedad) para cada dimensión o dimensiones agregadas. Se le asigna una importancia relativa a cada uno de esos dimensiones e indicadores.
Separa a la sociedad en dos grupos: pobres/no pobres	Se identifica como pobre a aquellos individuos que no superan esos umbrales en alguna/s (de acuerdo al método) dimensiones.
El “ bienestar ” está asociado al consumo	El “ bienestar ” está asociado a la satisfacción de necesidades/el desarrollo de capacidades/el ejercicio de derechos (de acuerdo al método)

Fuente: elaboración propia en base a CONEVAL (2019) Y CEPAL (2018).

3.2.2.1. Medición unidimensional: metodología del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)¹⁷

En Argentina, el INDEC mide oficialmente la pobreza a través de los ingresos corrientes de los hogares. Este tipo de medición se basa en el supuesto de que los ingresos permiten a los hogares adquirir (o no) los bienes y servicios que se necesitan para garantizar un mínimo de calidad de vida aceptable para un espacio-tiempo.

En el método utilizado por el INDEC, el ingreso total no es el propio sino el ingreso del hogar al que pertenece la persona, dividido por un factor que capta la estructura demográfica del hogar. El ingreso por adulto se construye con información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La EPH es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el INDEC conjuntamente con las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE). Tiene por objeto relevar las características sociodemográficas y

¹⁷ Organismo oficial encargado de medir la pobreza, según la Ley 17.622.



Auditoría General de la Nación

socioeconómicas de la población.

La EPH se basa en una muestra probabilística, estratificada, en dos etapas de selección. La misma está distribuida a lo largo del período respecto del cual se brinda información (el trimestre) y el relevamiento se desarrolla a lo largo de todo el año. La encuesta produce estimaciones trimestrales para cada uno de los 31 aglomerados urbanos (Para mayor información sobre esta metodología y la identificación de los conglomerados, ver *Anexo II: Pobreza*).

De la comparación de los ingresos del hogar con la canasta básica alimentaria (CBA) y la canasta básica total (CBT) surge lo que se conoce como Línea de Indigencia (LI) y Línea de Pobreza (LP), respectivamente.

3.2.2.2. Medición multidimensional

3.2.2.2.1. América Latina: Metodologías de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL-México)

El objetivo de las mediciones de la pobreza que realiza la CEPAL es contar con indicadores que reflejen la realidad social de la región que surge por la heterogeneidad de procedimientos y supuestos utilizados en los países de la región en sus mediciones y de las diferencias en los niveles de bienestar implícitos en las mediciones, de la manera más comparable posible. La noción de comparabilidad estadística se refiere al impacto que las diferencias en los conceptos estadísticos, los instrumentos y los procedimientos para distintas áreas geográficas o momentos del tiempo.

La medición de los agregados de ingreso para cada país se construye de acuerdo con un procedimiento común, en concordancia con las definiciones provistas por el Grupo de Canberra y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁸. Las diferencias en cuanto a los requerimientos calóricos de cada país son el resultado de las diversas composiciones por edad, género y área geográfica, y no de variaciones atribuibles a la forma de cálculo aplicada.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de México determinó (año 2004) la

¹⁸ El Grupo de Canberra y la OIT son organizaciones internacionales que participan en el campo de las estadísticas de ingresos y gastos de los hogares.



Auditoría General de la Nación

creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL en México). En el artículo 36 de la LGDS se identifican tres espacios analíticos que son relevantes para el estudio de la pobreza:

4. Se asocia al enfoque de bienestar, en términos de los satisfactores que pueden ser adquiridos mediante los recursos monetarios de la población.
5. Se vincula a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social.
6. Se determina por aspectos relacionales y comunitarios que se expresan territorialmente.

La LGDS establece que la institución encargada de evaluar la política social también sea la que emita los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Espacio de bienestar: se especifica una cantidad mínima de recursos monetarios (definida por la LP por ingresos) requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas.

Espacio de derechos sociales: al ser éstos elementos universales, interdependientes e indivisibles, se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad).

Este espacio permite disponer de una herramienta útil para el análisis de los avances y retos que persisten en materia del ejercicio de los derechos sociales, en específico aquellos que la LGDS establece como constitutivos de la pobreza.

3.2.2.2.2. Metodología de la Universidad Católica Argentina (UCA)

El Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la UCA realiza periódicamente mediciones de pobreza multidimensional aplicando una metodología inspirada en la matriz bienestar/derechos que desarrolló CONEVAL. Se trata de una metodología matricial que mide lo que el ODSA denominó “pobreza de desarrollo humano” (MPDH) tomando dos espacios fundamentales de privación: a. el de la autonomía económica o bienestar (método LP por ingresos), y b. aquel asociado al cumplimiento de derechos sociales (medido a través de un set de indicadores).



Auditoría General de la Nación

Cuadro 5: Dimensiones, indicadores y definiciones de la metodología de la UCA.

Dimensión	Indicadores	Definiciones
Alimentación y salud	Inseguridad alimentaria	Redujeron de manera involuntaria la porción de comida y/o percibieron de manera frecuente experiencias de hambre por problemas económicos durante los últimos 12 meses.
	Sin cobertura de salud y sin acceso a atención médica	No tienen cobertura de salud y que no han podido acceder a atención médica por falta de recursos económicos.
	Sin cobertura de salud y sin acceso a medicamentos	No tiene cobertura de salud y no han podido acceder a medicamentos por falta de recursos económicos.
Servicios básicos	Sin conexión a red de agua corriente	No dispone de acceso a conexión de agua corriente de red.
	Sin conexión a red cloacal	Registra ausencia de conexión a red cloacal.
	Sin acceso a red de energía	No dispone de conexión a red de energía eléctrica ni a red de gas natura.
Vivienda digna	Hacinamiento	Registran hacinamiento (residen 3 y más personas por cuarto)
	Vivienda precaria	Habitán viviendas que por su tipo o materiales resultan deficitarias.
	Déficit en el servicio sanitario	No disponen de retrete en la vivienda o disponen de retrete sin descarga mecánica de agua.

Fuente: ODSA-UCA. Pobreza de derechos para el desarrollo humano y la integración social en la Argentina urbana: 2010-2018.

En la dimensión de servicios básicos entiéndase “gas natura” como gas natural

3.2.3. ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

La ONU ha definido a la pobreza como *“la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios”*.

Según la perspectiva de la Agenda 2030, la pobreza incluye, pero no solo abarca los recursos monetarios que se emplean en las economías de mercado. Desde esta Agenda se hace explícito que existen diferentes manifestaciones y causas asociadas al fenómeno, tales como el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna, el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación, la información o la salud, la discriminación y la exclusión social, entre otras carencias que no siempre ni necesariamente pueden ser resueltas a través de los ingresos de los hogares.

En línea con los distintos instrumentos suscritos por los países en el marco de las Naciones Unidas, la erradicación de la pobreza constituye una obligación de los Estados para garantizar la dignidad humana y el desarrollo sustentable. Las privaciones injustas asociadas a la pobreza no solo son violatorias de las normas internacionales, sino que atentan contra la



Auditoría General de la Nación

integración social y la sustentabilidad ambiental.

Por su parte, la ONU se pronunció respecto a los mecanismos de medición de la pobreza que deberían implementar los Estados. Reconoce que la pobreza tiene múltiples dimensiones, invita a los Gobiernos nacionales a que, con apoyo de la comunidad internacional, consideren la posibilidad de adoptar medidas complementarias que reflejen mejor ese carácter multidimensional, y pone de relieve la importancia de promover un entendimiento común entre los Gobiernos nacionales y otras partes interesadas acerca del carácter multidimensional de la pobreza.¹⁹

En el *Cuadro 6* se puede ver el resultado del proceso de adaptación de metas e indicadores por parte del Estado argentino.

Cuadro 6: Metas e indicadores ONU versus metas e indicadores Argentina.

METAS ONU	INDICADORES ONU	METAS ADOPTADAS POR ARGENTINA	INDICADORES ADOPTADAS POR ARGENTINA
1.1 De aquí al 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).	1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)		
1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad. 1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.	1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	1.2.1. Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de indigencia. 1.2.2. Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza.
1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables.	1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	1.3.1. Porcentaje de los niños, niñas y adolescentes hasta 18 años de edad cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional. 1.3.1.2 Porcentaje de adultos mayores cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.
1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.	1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos 1.4.2 Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra: a) que posee documentación reconocida legalmente al respecto y b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia.		

Fuente: Informe “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” ONU - Informe Técnico N°1 CNCPS.

¹⁹ A/RES/71/241 Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)



Auditoría General de la Nación

3.2.4. Algunas particularidades de la pobreza

En América Latina, las niñas y mujeres adolescentes representan el 55% de los hogares, y más de un tercio de ellas se encuentran en situación de pobreza, incidencia que se eleva considerablemente en zonas rurales (UNICEF, 2016). A su vez, las niñas sufren injusticias y desigualdades particulares -violencia de género, trabajo doméstico no remunerado, matrimonio infantil, embarazo temprano– que hace que presenten una muy alta probabilidad de convertirse en mujeres que continuarán viviendo las distintas expresiones de la desigualdad de género en su vida adulta, y posteriormente en la vejez, y experimentando diversos tipos de discriminación y exclusión.

3.2.4.1. La pobreza infantil

La pobreza en la infancia comparte atributos con la de los adultos, pero presenta ciertas particularidades. Los niños, las niñas y adolescentes tienen una mayor vulnerabilidad frente a la pobreza que se asocia al menos a tres factores (CEPAL, 2017):

i) Los niños, especialmente los más pequeños, son altamente dependientes del cuidado de los adultos y permeables a todo lo que ocurre en su familia y entorno más cercano.

ii) Para niños, niñas y adolescentes la pobreza adquiere un carácter acumulativo, generando una mayor probabilidad de continuar y experimentar pobreza en la adultez.

iii) Además de tener un carácter acumulativo, vivir la pobreza en esta etapa del ciclo de vida puede tener efectos irreversibles. Por ejemplo, no es posible revertir los efectos de la malnutrición o recuperar años de privaciones que disminuyeron el crecimiento y las posibilidades de desarrollo.

3.2.4.2. La feminización de la pobreza

De acuerdo al documento de ONU Mujeres (2018): “Hacer las promesas realidad. La Igualdad de Género para la Agenda 2030”, las mujeres y las niñas representan la mitad de la población mundial y, por consiguiente, atesoran la mitad del potencial humano mundial. Cuando se mejoran sus vidas, los beneficios repercuten en toda la sociedad.



Auditoría General de la Nación

La desigualdad en el acceso a los recursos y control de los recursos económicos es la causa fundamental de la pobreza entre las mujeres. La persistente desventaja económica a la que se enfrentan las mujeres se manifiesta en la segmentación del mercado laboral, las brechas salariales de género y la desigualdad de acceso a la protección social. Paralelamente, la desproporcionada parte que asumen las mujeres respecto al trabajo de cuidados no remunerado obstaculiza su capacidad de insertarse competitivamente en el mercado de trabajo, propiciando situaciones de dependencia económica de la pareja y mayor vulnerabilidad frente a la pobreza. De acuerdo con los estudios realizados por ONU Mujeres (2018), la feminización de la pobreza es notoria cuando las mujeres alcanzan la edad reproductiva, abonando la hipótesis de que el esfuerzo al que se ven sometidas las mujeres por conciliar la vida laboral con la familiar (de la que son mayoritariamente responsables en términos de cuidados de hijos y adultos mayores) incide en las tasas de pobreza a corto y largo plazo.

3.3. Género

3.3.1. Conceptos principales de la perspectiva de género.

La igualdad de género se nutre del primer derecho universal recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948: *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”*

La transversalidad de género es un asunto internacional. A la fecha de emisión del presente informe, la igualdad de género se reconoce como un objetivo esencial para lograr un desarrollo sostenible centrado en las personas. La cooperación para el desarrollo -entendido como parte integral del proceso de consolidación de un modelo económico, político, social y cultural- ha servido para universalizar el reconocimiento de la igualdad de género como un principio restringido a principios políticos formales y medidas económicas coyunturales. Esto se debe a que no se profundizaron las causas institucionalizadas del poder de los hombres y sus privilegios. Se ha trabajado limitando el género a las mujeres bajo el enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED) y posteriormente con el de Género en Desarrollo (GED), que también ha terminado por mostrar sus limitaciones dando paso a la incorporación del empoderamiento y la transversalización del análisis de género.



Auditoría General de la Nación

Naciones Unidas, a través de su Carta Fundacional de 1945, es la primera organización internacional que reconoce y defiende el principio de igualdad entre hombres y mujeres como primer paso para mejorar la situación de las mujeres en el mundo, lo cual facilitó la creación de instituciones específicas. Con la ONU se institucionaliza la defensa de los derechos de las mujeres a nivel global, permitiendo que se creen los mecanismos institucionales para impulsar la igualdad de género en las sociedades de los países que forman parte de la organización.

La CEDAW²⁰ se prepara en la ONU a partir de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Se trata de un comité jurídico internacional aprobado por 187 países. El fruto de esta Convención es un protocolo facultativo a través del cual los Estados se comprometen con una serie de obligaciones para con las mujeres.

De todas las acciones promovidas por Naciones Unidas a favor de la igualdad entre las mujeres y los hombres, las de mayor trascendencia han sido las Conferencias Mundiales sobre la Mujer. Las Declaraciones y Plataformas para la Acción de las Conferencias Mundiales son los documentos que sirven de guía, referencia y directriz para el trabajo institucional de género en todo el mundo. A ellas se han venido sumando el acervo jurídico resultante de otras conferencias internacionales como la de Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992 y 2012), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), Desarrollo Social y Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 1995 y 2002).

Tras la celebración de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), se diseñaron dos estrategias complementarias para alcanzar la igualdad de género en las sociedades como un proceso de abajo hacia arriba y un proceso de toma de decisiones políticas importantes, de arriba hacia abajo.

Estos principios se encarnan en dos estrategias fundamentales: el empoderamiento de las mujeres y la integración de la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

3.3.2. La transversalidad de género

La transversalización de género no es un fin en sí mismo sino una estrategia para

²⁰ El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.



Auditoría General de la Nación

incorporar la perspectiva de género de manera integral. Es la aplicación del Principio de Igualdad de Trato y de Oportunidades entre mujeres y hombres a las Políticas Públicas, de modo que se garantice el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones, se planifiquen las políticas públicas teniendo en cuenta las desigualdades existentes y se identifiquen y evalúen los resultados e impactos producidos por éstas en el avance de la igualdad real²¹.

La incorporación de la transversalidad en las políticas públicas (CEPAL, 2004) exige en primer lugar, un reconocimiento de la desigualdad de género naturalizada; en segundo lugar, una concepción de las políticas orientada a eliminar esas desigualdades. Supone un modo nuevo y distinto de concebir las intervenciones públicas: interrogarse por las relaciones de género y poder desde el diseño de cualquier intervención.

3.3.2.1. Vinculación de la transversalidad de género con los ODS

En la Declaración de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 se señala que *“considerar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a través de todos los objetivos y metas hará una contribución fundamental para el progreso”*. La priorización de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas se refleja de manera transversal en todos los elementos de la Agenda 2030, lo que incluye la declaración; metas, objetivos e indicadores; medios de implementación; asociaciones globales, y el seguimiento y la revisión. De manera específica, destaca el Objetivo 5.

La Agenda establece Metas específicas de género en el ODS 5 pero en virtud de su transversalidad, la mayoría de los ODS contienen metas relacionadas a género, como se ilustra a continuación

²¹ La "Igualdad real": es hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular, mediante la eliminación de la discriminación de la mujer en ámbitos tan diversos como las tasas de empleo, las tasas retributivas, o la presencia de mujeres en los órganos de decisión, entre otros.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 4: Transversalización de género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Fuente: Transversalización de género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Agenda 2030-ONU Mujeres.

3.3.2.2. Vinculación de la transversalidad de género con ODS 1

El ODS 1 hace mención al “fin de la pobreza”, entendida más allá de la carencia de ingresos y recursos para garantizar un medio de vida sostenible, y para tal fin la caracteriza como un fenómeno heterogéneo y multidimensional que debe ser abordado tanto cuantitativa como cualitativamente.



Auditoría General de la Nación

Gracias a esta complejización de la mirada que se plasma en la Agenda, cobra relevancia la incorporación de perspectiva de género en el análisis de la pobreza: las relaciones de poder configuran escenarios de desigualdad frente a este fenómeno; hombres y mujeres se ven afectados de manera diferente. Comprender y atender las diferentes necesidades de los géneros, posibilita visibilizar la problemática en relación a la desigualdad existente, para poder abordarlas desde un enfoque de género.

La perspectiva de género dentro del estudio de la pobreza tuvo sus comienzos en la década del '80, cuando se afirmó que las mujeres sufrían más las inequidades que los hombres, y que a medida que pasaba el tiempo se iba intensificando la cantidad de mujeres pobres que llevaban adelante la jefatura del hogar. Este hecho fue concebido como “Feminización de la pobreza”, entendiendo que debemos reconocer que el género y otros factores tales como edad, etnia y geografía, inciden en el impacto que tiene la pobreza en las personas.

Esta incorporación al análisis de la pobreza suma a su vez herramientas de medición. De acuerdo con un documento elaborado por la CEPAL “Entender la pobreza desde la perspectiva de género” (2004), uno de los principales métodos de medición utilizados es el de “Ingreso por hogar”. Resulta insuficiente para medir la pobreza con perspectiva de género. Entre las principales críticas se destaca la utilización de “hogar” como unidad de medida y no así a las personas, proponiendo una categoría de análisis con gastos homogéneos y neutrales. Además, este método no tiene en cuenta la medición sobre el trabajo doméstico no remunerado, tampoco considera la medición del uso del tiempo y la distinción de los patrones de gastos entre hombres y mujeres.



Auditoría General de la Nación

4. HALLAZGOS.

4.1 Adaptación de la Agenda 2030 a la realidad nacional

4.1.1 Definición del problema

La definición del concepto de pobreza y el enfoque asociado a su erradicación no es homogéneo en los distintos documentos analizados. Se evidencia de esta forma, un reemplazo de un abordaje más integral y complejo por uno parcial y simplificado.

Entre el Documento Técnico N° 1 (CNCPS, mayo 2018) y el Informe País 2018 (CNCPS, junio 2018) se evidencia un cambio de enfoque en relación a la definición del problema de la pobreza. Este cambio de rumbo no se encuentra justificado en ninguno de los documentos que se pusieron a disposición de este equipo de auditoría.

En el primer informe elaborado por el CNCPS, denominado Documento Técnico N° 1 con fecha de elaboración mayo 2018, el ODS 1 se encuentra asociado a una multiplicidad de dimensiones (que pueden inferirse por los subejos) y una variedad de organismos responsables que abordan casi todas las metas originalmente propuestas por la ONU.

Este documento presenta un anexo con los diferentes ODS (sus metas e indicadores) y su vinculación con la Agenda de gobierno: Pobreza Cero y Plan Belgrano²² y las propuestas de gobierno asociadas a estos objetivos. En la “Matriz de síntesis”, el ODS 1 se encuentra presente en los subejos “una casa para cada familia”, “protección social” y “adultos mayores”; y las metas incluidas en estos tres subejos comprenden la 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5. Los organismos responsables de estas distintas propuestas son: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y el Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, el Informe País 2018 solo vincula el ODS 1 con cinco programas

²² El Plan Belgrano fue una Unidad creada por decreto presidencial (N° 12 del 10/12/2015) en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Se constituyó con el objetivo de coordinar y monitorear el desarrollo de políticas en el norte argentino, conforme las previsiones de la Ley N°27.198. Su unidad ejecutora tenía rango ministerial, pero no aplicaba políticas, sino que hacía una coordinación territorial y articulaba la ejecución de las políticas sociales, productivas y de infraestructura que llevaban adelante y ejecutaban los distintos ministerios del PEN. Durante el período analizado (2016-2019), el Plan solo presentó erogaciones de carácter técnico-administrativo, ejecutándose las obras e iniciativas en otros organismos de la Administración Nacional. No se trató de un programa asociado a ninguna de las metas de ODS 1.



Auditoría General de la Nación

preexistentes, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y exclusivamente alineados con las metas 1.2²³ y 1.3.

Este recorte de metas y organismos responsables evidencia un cambio de enfoque en relación a:

- las dimensiones que componen el fenómeno de la pobreza: al eliminar las metas 1.4 y 1.5 se suprime el énfasis en la importancia que reviste el acceso a recursos económicos, pero también a los servicios básicos, la propiedad y el control sobre la tierra, los recursos naturales, la tecnología apropiada, y los servicios financieros para poder cumplir con el objetivo de erradicación de la pobreza.
- las características de las propuestas de políticas públicas orientadas a solucionar el problema de la pobreza: la selección de programas preexistentes en detrimento de políticas situadas espacio temporalmente y diseñadas con la información de un diagnóstico de base; y la exclusiva responsabilidad asignada al Ministerio de Desarrollo Social dan cuenta de una mirada coyuntural frente a un enfoque de derechos que atienda aspectos de los que se conoce como pobreza estructural.

4.1.2 Adopción de metas e indicadores del ODS 1 al contexto nacional con perspectiva de género.

El gobierno no ha desarrollado estrategias tendientes a garantizar de forma eficaz la preparación para la implementación de las metas e indicadores del ODS 1 a nivel nacional con perspectiva de género, incumpliendo de tal forma el compromiso asumido con la Agenda 2030.

En septiembre de 2015 se llevó a cabo la Cumbre del Desarrollo Sostenible, donde la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En dicho documento los derechos de las mujeres y las niñas quedaron reflejados a través del objetivo 5 referido a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como de una transversalización de género en las metas e indicadores de la mayoría de los ODS.

²³ Se observó que la AUH -que en la matriz de síntesis se encontraba encuadrada en el Subejeto de “Protección Social”, vinculada con la meta 1.2 del ODS- en los sucesivos documentos del CNCPS no se considera una política que contribuya al objetivo de erradicación de la pobreza.



Auditoría General de la Nación

Desde esta perspectiva, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, consideró que el proceso de adaptación nacional de las metas de ODS al contexto nacional, requería una mirada desde el enfoque de derechos que se reflejase en las metas e indicadores de seguimiento seleccionados. Con el objetivo de operativizar la transversalización, el CNCPS convocó a los organismos competentes de la APN²⁴:

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que interactuó con sus áreas internas: la Secretaría de Derechos humanos y Pluralismo Cultural y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.
- Consejo Nacional de las Mujeres –CNCPS– Presidencia de la Nación.
- Comisión Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad –CNCPS– Presidencia de la Nación.

La transversalización del enfoque de género debía ser resguardada por el CNCPS conjuntamente con el Consejo Nacional de las Mujeres (funciones que luego asumió el Instituto Nacional de las Mujeres como Organismo Descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 698/2017 de fecha 5/9/2017).

El CNCPS durante el período auditado, no puso a disposición de este equipo de auditoría ningún registro donde se describan los procedimientos y los controles de las tareas realizadas por el ex Consejo de la Mujer, en la adopción de metas e indicadores desde una perspectiva transversal de género. Sin embargo, sí se verificó la existencia de un documento técnico que hace referencia a las fichas técnicas relacionadas a las etapas de adopción de metas y menciona como “Etapa III” la transversalidad de género y sus responsables, pero de un modo descriptivo y acotado., tal como se preveía en el Documento Técnico N°1.

En ese mismo sentido, en una reunión con el INAM de fecha 24/07/2019, se constató nuevamente la falta de documentación que dé cuenta de la participación en el proceso de adopción de metas e indicadores. El INAM menciona en la misma reunión que la firma de la Agenda 2030 de ODS fue anterior a su creación. En diciembre de 2020 el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad también confirmó que es escasa la documentación remitida por el INAM y el Consejo de las Mujeres en relación al proceso de transversalización de los ODS.

²⁴ La *Etapa III: Revisión transversal* del proceso de adaptación de metas se desarrolló entre marzo de 2016 y julio de 2017.



Auditoría General de la Nación

4.2 Acciones definidas por el gobierno para asegurar el cumplimiento de las metas con perspectiva de género, en el marco de la Agenda 2030

4.2.1 Selección de programas asociados a las metas de ODS 1

Los programas asociados al ODS 1 resultan poco eficaces para lograr el cumplimiento de las metas propuestas para el 2030, en particular atendiendo a la incorporación de la perspectiva transversal de género.

a. Población objetivo y dimensiones de la pobreza contempladas

Del análisis de la documentación puesta a disposición por el CNCPS no se obtuvo evidencia de los criterios considerados al momento de seleccionar los programas vinculados a las metas del ODS 1.

En el *Cuadro 7* se podrá identificar que la propuesta de gobierno para cumplir con los objetivos de Pobreza Cero y del Plan Belgrano mencionaba inicialmente las metas 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5. Se hacía hincapié en políticas vinculadas a dimensiones habitacionales, de alimentación y salud, y de protección social.

En relación a la población objetivo, se incluía tanto la primera infancia como la tercera edad; como así también los derechos de los pueblos originarios. Asimismo, ponía énfasis en aquellos que se encontraban en situación de extrema pobreza.

Cuadro 7: Propuestas y políticas de gobierno asociadas a las metas del ODS 1.

PROPUESTA DE GOBIERNO: POBREZA CERO	PROPUESTA DE GOBIERNO: PLAN BELGRANO	METAS DE ODS 1
Lanzar créditos hipotecarios.	Otorgar 100.000 créditos y planes de alquiler subsidiados	Meta 1.4.
Construir casas dignas para las familias más vulnerables.	Solucionar el problema de la vivienda a 250.000 familias: construyendo 150.000 viviendas sociales y dando 100.000 créditos y planes de alquiler subsidiados. Otorgar conexiones de agua (500.000) y cloacas (1.500.000) para 2 millones de hogares	Meta 1.5.



Auditoría General de la Nación

<p>Ingreso Ciudadano: Extensión de la Asignación Universal por Embarazo y la Asignación Universal por Hijo. Asegurar un piso mínimo de ingresos a todas las familias con hijos, con actualización automática de los montos, que sea un derecho de la niñez y que no se use de forma discrecional.</p>	<p>Ampliar la cobertura de la Asignación Universal por Hijo y universalizar un ingreso ciudadano que no dependa de la situación laboral.</p>	<p>Meta 1.2. Meta 1.3.</p>
<p>Red Nacional de Centros de Primera Infancia. Extender la oferta de Centros de Primera Infancia (CPI) a todo el país.</p>	<p>Construir 1.400 Centros de Primera Infancia para que 150.000 chicos reciban la contención, la estimulación temprana y la nutrición necesaria entre los 45 días y los 3 años para poder vivir la vida que se merecen. Ampliar la cobertura de preescolar para los chicos de 3, 4 y 5 años para que más de 250.000 chicos puedan recibir la educación necesaria.</p>	<p>Meta 1.3.</p>
<p>Presencia urgente del Estado en lugares de situación de extrema pobreza. Plan intensivo en los principales lugares del país con población en condiciones de pobreza extrema: unidades móviles con equipos interdisciplinarios y en coordinación interministerial atendiendo las necesidades más urgentes en materia de salud, nutrición e infraestructura.</p>	<p>Intervención rápida en focos de pobreza extrema. Fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud en toda la región ampliando la cantidad de hospitales públicos y médicos</p>	<p>Meta 1.3. Meta 1.4. Meta 1.5.</p>
<p>Tener una política de inclusión desde la perspectiva de derechos de los pueblos originarios.</p>		<p>Meta 1.2. Meta 1.3. Meta 1.4.</p>
<p>Crear un ingreso Universal para Adultos Mayores. Ingreso ciudadano para la vejez que asegure un piso de ingresos a todos los adultos mayores.</p>	<p>Ampliar la cobertura de la Asignación Universal por Hijo y universalizar un ingreso ciudadano que no dependa de la situación laboral.</p>	<p>Meta 1.2. Meta 1.3.</p>
<p>Brindar continuidad en el sistema de actualización de haberes jubilatorios.</p>		<p>Meta 1.3.</p>

Fuente: Elaboración propia en base al Documento Técnico N°1 "Proceso de adaptación nacional de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible."



Auditoría General de la Nación

Sin embargo, en el Informe País Argentina 2018, se especifican las políticas respectivas a las metas de ODS 1 que efectivamente termina adoptando y adaptando la Argentina. En el *Cuadro 8* se podrá identificar que solamente se mantienen las metas 1.2 y la meta 1.3.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 8: Programas destinados a cumplir con las metas adoptadas por Argentina

ODS 1										
OBJETIVOS E INICIATIVAS PRIORITARIAS DE GOBIERNO	META DE ODS	MINISTERIO RESPONSABLE DE LA META	NOMBRE DE LA INTERVENCIÓN	FECHA DE INICIO	NORMA DE CREACIÓN	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS	COMPONENTES	ALCANCE	BIENES Y SERVICIOS QUE BRINDA
IV. Desarrollo Humano Sustentable 39. Plan Nacional de Primera Infancia	Meta 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Desarrollo Social	Plan Nacional de Primera Infancia	2016	Decreto 574/2016 Resolución 530/2016	Promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario.	Niños/as de 45 días a 4 años de edad inclusive, y su entorno familiar, en situación de vulnerabilidad social en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos	Espacios de Primera Infancia Centros de Prevención y recuperación de la desnutrición infantil Programas de acompañamiento familiar Hippy-Aprendiendo en Casa y Primeros Años	Nacional	Atención integral a niños/as mediante acciones de: Asistencia nutricional; Estimulación temprana y psicomotricidad; Prevención y promoción de la salud; Capacitación; Acompañamiento Familiar.
IV. Desarrollo Humano Sustentable 51. Plan Nacional de Protección Social	Meta 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Desarrollo Social	Programa de Protección Social	2016	Resolución 410/2017: Creación del Plan Nacional de Protección Social Resolución 187/2017: Creación de líneas programáticas- Prog. de Acompañamiento Familiar, P. de Desarrollo Comunitario y P. de Recursos para la Promoción Social	Atender la situación de hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, mediante el empoderamiento del titular de derecho, su núcleo familiar y la comunidad donde vive (Resolución 410/2017)	Hogares con niños y niñas entre 0 y 4 años en situación de indigencia y/o extrema pobreza, las personas que integran su núcleo familiar y la comunidad donde viven	Acompañamiento familiar Desarrollo Comunitario Recursos para la Promoción Social	Nacional	Contención, acompañamiento, seguimiento y promoción de las familias con el fin de promover su autonomía socioeconómica, lograr mayores niveles de participación en la estructura de oportunidades de la comunidad y desarrollar capacidades para la autogestión de planes sociales. Fortalecimiento de las capacidades de la comunidad para abordar problemáticas de forma conjunta y planificada, promoviendo la participación, los espacios de diálogo, proyectos colectivos, entre otros. Recursos para la promoción social y garantizar la seguridad alimentaria en los hogares en situación de indigencia.
IV. Desarrollo Humano Sustentable 52. Plan para la Economía Popular	Meta 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Desarrollo Social	Programa de Transferencia Condicionada HACEMOS FUTURO	2009	Resolución 96/18 (actual) Resolución MDS N° 3182 / 2009	Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.	Personas en estado de vulnerabilidad social.	Proyectos Socio-Productivos Formación profesional y Terminalidad educativa	Nacional	Transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal que facilite el acceso y permanencia en los cursos y prácticas de terminalidad educativa y formación integral.
IV. Desarrollo Humano Sustentable Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	Meta 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Desarrollo Social	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	2002-2003	Ley 25.724	Asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. Lograr condiciones de nutrición y desarrollo adecuado de los niños que asisten a las escuelas en situaciones de mayor riesgo socioeducativo. Complementar la alimentación diaria a personas en situación de vulnerabilidad social a fin de disminuir los niveles de desnutrición. Impulsar huertas como fuente de alimentos y de ingresos para los hogares.	Población en situación de vulnerabilidad social. El Programa busca cubrir los requisitos nutricionales de niños de hasta 14 años de edad, embarazadas, personas con discapacidad y adultos desde los 70 años en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. A su vez, establece grupos poblacionales prioritarios como son las mujeres embarazadas, niños de hasta 5 años de edad y poblaciones con mayor vulnerabilidad nutricional	Tarjeta Alimentaria Comedores Escolares Comedores Comunitarios Pro Huerta	Nacional	Complemento al aporte de recursos de las provincias para cubrir las necesidades alimentarias de los hogares en situación de indigencia y promoción de la autonomía en la selección de los alimentos. Recursos para complementar los fondos provinciales a Comedores Escolares con el objetivo de brindar servicios alimentarios en las escuelas (raciones diarias destinadas a almuerzos, desayunos, meriendas y/o cenas). Trabajo conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien brinda asistencia técnica y financiera, y realiza el control del funcionamiento de los comedores, para asegurar que se brinde adecuada nutrición y alimentos de calidad a la población en situación de pobreza y/o indigencia. Distribución de insumos (semillas, frutas, animales de granja y herramientas), capacitación y asistencia técnica



Auditoría General de la Nación

ODS 1										
OBJETIVOS E INICIATIVAS PRIORITARIAS DE GOBIERNO	META DE ODS	MINISTERIO RESPONSABLE DE LA META	NOMBRE DE LA INTERVENCIÓN	FECHA DE INICIO	NORMA DE CREACIÓN	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS	COMPONENTES	ALCANCE	BIENES Y SERVICIOS QUE BRINDA
IV. Desarrollo Humano Sustentable 51. Plan Nacional de Protección Social	Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	Desarrollo Social	Programa de Protección Social	2016	Resolución 410/2017: Creación del Plan Nacional de Protección Social Resolución 187/2017: Creación de líneas programáticas- Prog. de Acompañamiento Familiar, P. de Desarrollo Comunitario y P. de Recursos para la Promoción Social	Atender la situación de hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, mediante el empoderamiento del titular de derecho, su núcleo familiar y la comunidad donde vive (Resolución 410/2017)	Hogares con niños y niñas entre 0 y 4 años en situación de indigencia y/o extrema pobreza, las personas que integran su núcleo familiar y la comunidad donde viven	Acompañamiento familiar Desarrollo Comunitario Recursos para la Promoción Social	Nacional	Contención, acompañamiento, seguimiento y promoción de las familias con el fin de promover su autonomía socioeconómica, lograr mayores niveles de participación en la estructura de oportunidades de la comunidad y desarrollar capacidades para la autogestión de planes sociales. Fortalecimiento de las capacidades de la comunidad para abordar problemáticas de forma conjunta y planificada, promoviendo la participación, los espacios de diálogo, proyectos colectivos, entre otros. Recursos para la promoción social y garantizar la seguridad alimentaria en los hogares en situación de indigencia.
IV. Desarrollo Humano Sustentable 52. Plan para la Economía Popular	Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	Desarrollo Social	Programa de Transferencia Condicionada HACEMOS FUTURO	2009	Resolución 96/18 (actual) Resolución MDS N° 3182 / 2009	Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.	Personas en estado de vulnerabilidad social.	Proyectos Socio-Productivos Formación profesional y Terminalidad educativa	Nacional	Transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal que facilite el acceso y permanencia en los cursos y prácticas de terminalidad educativa y formación integral.
IV. Desarrollo Humano Sustentable 39. Plan Nacional de Primera Infancia	Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	Ministerio de Desarrollo Social	Plan Nacional de Primera Infancia	2016	Decreto 574/2016 Resolución 530/2016	Promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario.	Niños/as de 45 días a 4 años de edad inclusive, y su entorno familiar, en situación de vulnerabilidad social en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos.	Espacios de Primera Infancia Centros de Prevención y recuperación de la desnutrición infantil Programas de acompañamiento familiar Hippy Aprendiendo en Casa y Primeros Años	Nacional	Atención integral a niños/as mediante acciones de: Asistencia nutricional; Estimulación temprana y psicomotricidad; Prevención y promoción de la salud; Capacitación; Acompañamiento Familiar.
IV. Desarrollo Humano Sustentable 51. Plan Nacional de Protección Social	Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	Ministerio de Desarrollo Social	Programa de Protección Social	2016	Resolución 410/2017: Creación del Plan Nacional de Protección Social. Resolución 187/2017: Creación de líneas programáticas- Prog. de Acompañamiento Familiar, P. de Desarrollo Comunitario y P. de Recursos para la Promoción Social.	Atender la situación de hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, mediante el empoderamiento del titular de derecho, su núcleo familiar y la comunidad donde vive (Resolución 410/2017).	Hogares con niños y niñas entre 0 y 4 años en situación de indigencia y/o extrema pobreza, las personas que integran su núcleo familiar y la comunidad donde viven.	Acompañamiento familiar.	Nacional	Contención, acompañamiento, seguimiento y promoción de las familias con el fin de promover su autonomía socioeconómica, lograr mayores niveles de participación en la estructura de oportunidades de la comunidad y desarrollar capacidades para la autogestión de planes sociales. Fortalecimiento de las capacidades de la comunidad para abordar problemáticas de forma conjunta y planificada, promoviendo la participación, los espacios de diálogo, proyectos colectivos, entre otros. Recursos para la promoción social y garantizar la seguridad alimentaria en los hogares en situación de indigencia.
IV. Desarrollo Humano Sustentable 52. Plan para la Economía Popular	Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	Ministerio de Desarrollo Social	Programa de Formación para la Equidad de Género (FORGEN).	2009	Resolución 96/18 (actual) Resolución MDS N° 3182 / 2009	Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.	Personas en estado de vulnerabilidad social.	Proyectos Socio-Productivos. Formación profesional y Terminalidad educativa.	Nacional	Transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal que facilite el acceso y permanencia en los cursos y prácticas de terminalidad educativa y formación integral.

Fuente: Informe País 2018



Auditoría General de la Nación

Como ya fue mencionado en el hallazgo 4.1.1, las metas 1.4 y 1.5 fueron desestimadas por el Gobierno Argentino entre mayo y junio de 2018, y consecuentemente los posibles beneficiarios de los programas asociados a esas metas (focos de extrema pobreza y pueblos originarios). También fueron eliminadas aquellas políticas que preveían atender necesidades vinculadas a déficits de vivienda.

No se han provisto registros que expliquen este cambio de estrategia ni se proporcionó un diagnóstico que diera cuenta de las características cualitativas de la línea de base de la situación de pobreza: un análisis de línea de base y población objetivo que justifiquen por qué inicialmente algunas poblaciones y problemas eran considerados prioritarios para cumplir con el objetivo de erradicación de la pobreza y luego dejaron de serlo.

Como se puede ver en el *Cuadro 8*, la mayoría de los programas (Hacemos Futuro, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Programa de Formación para la Equidad de Género) son preexistentes y no fueron diseñados para dar cumplimiento a las metas del ODS 1 adaptadas por el país, sino asociados ex post. Esto sugiere que no hubo criterios sustentados en un diagnóstico inicial que tuviera claramente identificados quiénes debían ser los beneficiarios de las políticas, dónde se debían ejecutar las mismas, ni cuáles eran las dimensiones de la pobreza que había que atender para cumplir con el objetivo para su erradicación.

b. Vínculo específico con la cuestión de género

El CNCPS no aportó registros que desagreguen las múltiples dimensiones implicadas en el fenómeno de la pobreza, así como tampoco un diagnóstico de base de la brecha existente entre mujeres y hombres al interior del fenómeno.

La integración transversal de género en políticas, planes y programas no significa añadir un “componente de mujer”, ni tampoco un “componente de igualdad de género” a una actividad existente. Es imprescindible que tanto las políticas, programas y acciones sean concebidos desde su origen con perspectiva de género, de forma que su diseño, implementación, desarrollo y evaluación sean pensados teniendo en cuenta el impacto en términos de igualdad entre hombres y mujeres.

El equipo de auditoría accedió al informe elaborado por el CNCPS “Informe País 2018”, en el cual se presenta un cuadro con la vinculación de programas con las metas adoptadas, pero no figuran los criterios por los cuales fueron seleccionados.



Auditoría General de la Nación

La Meta 1.2 cuenta con cuatro iniciativas: el Plan Nacional Primera Infancia, el Programa de Protección Social, Hacemos Futuro y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. El 75% de los programas hace foco en los hogares que tienen niños y niñas entre 0 y 4 años, mientras que el 25% de las iniciativas fomenta la integración de las personas o poblaciones en situación de vulnerabilidad social para progresivamente lograr la autonomía económica a través de la terminalidad educativa, cursos de formación profesional y la inserción laboral y social. A su vez, solamente el Plan de Seguridad Alimentaria se enfoca en las embarazadas, en las personas discapacitadas y en los adultos mayores de 70 años.

La Meta 1.3 cuenta con tres iniciativas: el Plan Nacional Primera Infancia, el Programa Protección Social y el Programa de Formación para la Equidad de género (FORGEN). Los dos primeros apuntan a los hogares con niños y niñas de hasta 4 años a cargo. Solo a través de FORGEN, mediante la transferencia condicionada de ingresos, se promueve el acceso y permanencia de los cursos de formación profesional para las personas en riesgo o situación de vulnerabilidad social.

Si bien *Hacemos futuro* es el principal programa de género de los vinculados con el ODS 1, no es un programa exclusivo para mujeres. Esto se debe a que el programa surge de la unión de: “Argentina Trabaja”, “Desde el Barrio” y la línea de empoderamiento a las mujeres “Ellas Hacen” (ex PRIST - Programa Ingreso Social con Trabajo). En el año 2015 cambiaron los lineamientos de estos programas, se unieron y pasaron a llamarse “Hacemos Futuro”.

FORGEN se encuentra dentro de la órbita de la ex Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación) y tiene por objetivo fortalecer y diversificar las posibilidades de inserción laboral de mujeres a partir de la incorporación de nuevos saberes y competencias en sectores y ocupaciones donde se encuentran subrepresentadas. Con el antecedente del Programa Nuevos Oficios para mujeres creado por Resolución Ministerial 1153/11 ejecutado entre los años 2012/2014 en el año 2016 se presenta una propuesta de una Línea de Formación Profesional para la Equidad de Género (FORGEN). En 2017 y 2018 se presentaron nuevas propuestas de ejecución del Programa. Ante las entrevistas realizadas por el equipo de trabajo se constata que la Resolución no había sido aprobada y que la asignación presupuestaria estaba pendiente. Por lo tanto, tampoco se registraba una ejecución presupuestaria para FORGEN.



Auditoría General de la Nación

4.2.2 Proceso de definición y ejecución de recursos para asegurar el cumplimiento de la meta 1.2 y 1.4, con perspectiva de género.

A lo largo del período analizado, varios de los programas asociados al ODS 1 sufrieron recortes presupuestarios y de metas, así como modificaciones de objetivos.

Ante el contexto inflacionario a nivel nacional y para que los períodos bajo estudio puedan ser comparables entre sí, se han actualizado los valores correspondientes a cada uno de ellos utilizando un índice de actualización por inflación, elaborado a partir del IPC publicado por el INDEC.

Sujeto a lo mencionado en el párrafo anterior, al adentrarse en cada uno de los cuatro programas²⁵ bajo análisis en el presente hallazgo, puede verificarse que desde el año 2016, los mismos han sufrido una disminución sostenida en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros, como así también en la proyección y concreción de metas. Estas últimas representaron principalmente menor asistencia a infantes, personas, comedores, menor otorgamiento de subsidios a instituciones y personas.

Los cambios en las partidas presupuestarias y en las metas físicas muestran que los objetivos de las políticas no están asociadas a productos (bienes y/o servicios) ni a un estudio de costos o planificación para llevarlos de la normativa a la realidad.

a. Programa Promoción y asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (vinculado a la intervención Plan Nacional de Primera Infancia)

El programa “Promoción y asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios” tiene como finalidad implementar una política nacional de atención integral de la primera infancia, a fin de garantizar el adecuado crecimiento de los niños y niñas de 45 días hasta cuatro años de edad.

➤ Aspecto Financiero

Las asignaciones presupuestarias efectuadas durante el periodo 2016 al 2019 para dar cumplimiento al programa fueron las siguientes:

²⁵ El Programa FORGEN no tuvo asignación presupuestaria (tal como se mencionó en el hallazgo 4.2.1) y, por tanto, tampoco ejecución.



Auditoría General de la Nación

Tabla 1: Asignaciones presupuestarias del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores reales al 31/12/2019.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	189,33	4.374,24	2.368,47	510,06
b - Crédito Vigente	1.970,30	1.667,39	1.373,94	1.182,18
c - Gasto Devengado	809,98	1.259,87	1.248,31	1.065,65
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	41,11%	75,56%	90,86%	90,14%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	-15,37%	-17,60%	-13,96%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	55,54%	-0,92%	-14,63%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Los cuadros a valores nominales se presentan *Anexo IV: Asignaciones presupuestarias*.

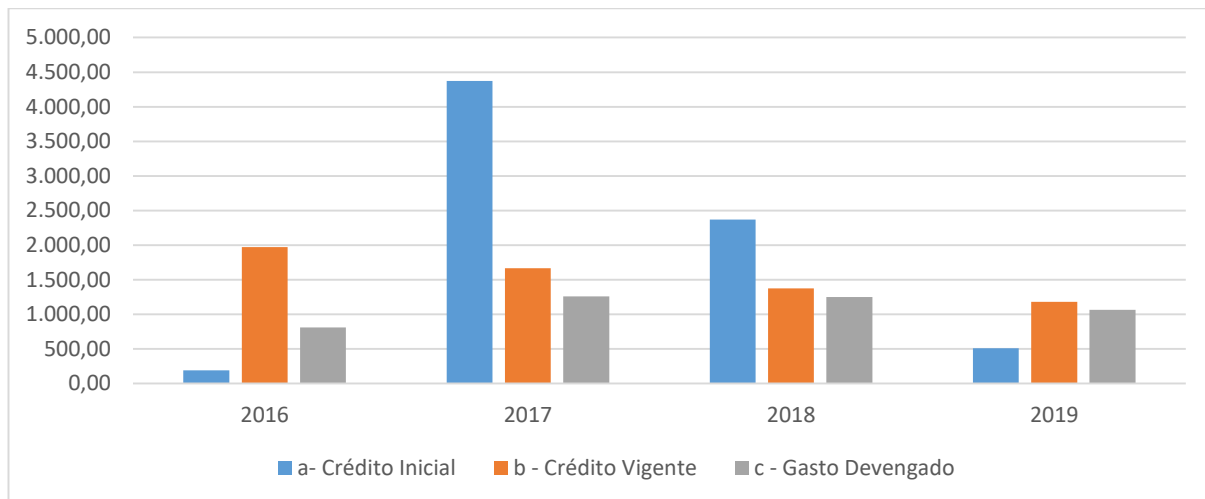
Del análisis realizado (comparativo período a período) puede verificarse que:

- En todos los períodos bajo estudio, se han efectuado modificaciones presupuestarias en cuanto al crédito inicial aprobado. Que, salvo los períodos 2016 y 2019, han significado una menor proporción en la disposición de recursos financieros que fueron asignados inicialmente para el programa.
- En cuanto al crédito vigente, tomando de base el año 2016, las asignaciones presupuestarias año a año tuvieron una tendencia decreciente en comparación a los años anteriores.
- De acuerdo con la ejecución presupuestaria, todos los períodos bajo estudio han presentado subejecución en sus partidas vigentes, siendo el año 2018 el que más se acercó a la meta financiera.
- La variación interanual en cuanto al gasto devengado tuvo una tendencia ascendente hasta 2017 para luego ir decreciendo.



Auditoría General de la Nación

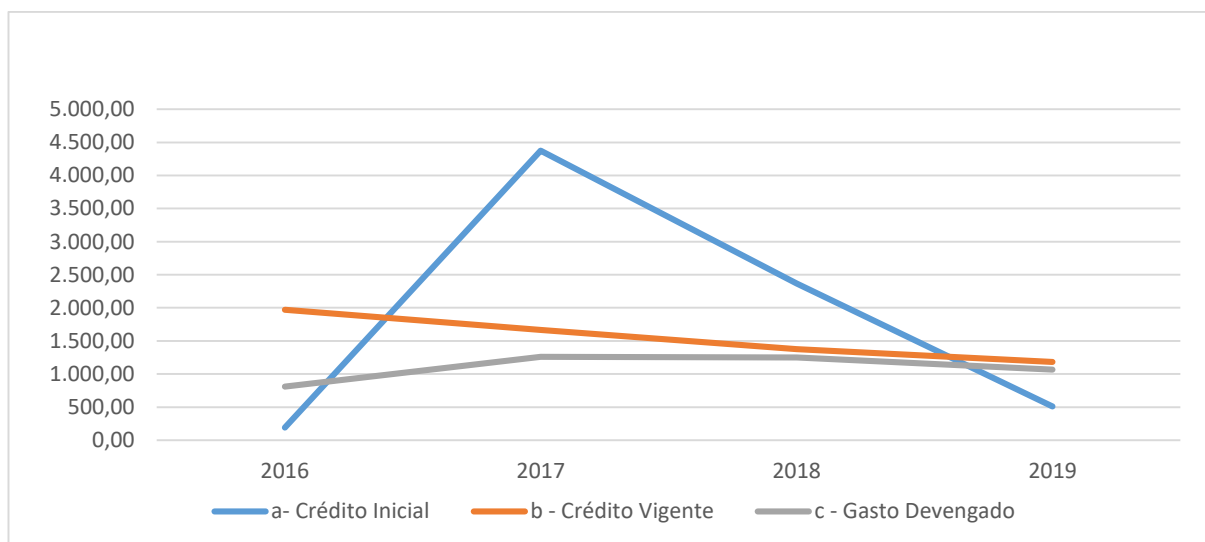
Gráfico 1: Ejecución financiera del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores reales al 31/12/2019.



Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Gráfico 2: Tendencia interanual en la ejecución financiera del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores reales al 31/12/2019.



Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

A partir del año 2018, se incorpora el Programa Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia, vinculado a la intervención Plan Nacional de Primera Infancia. En el año 2019 aumenta su ejecución en casi un 58%, como se puede observar en la *Tabla 2* y el *Gráfico 3*:



Auditoría General de la Nación

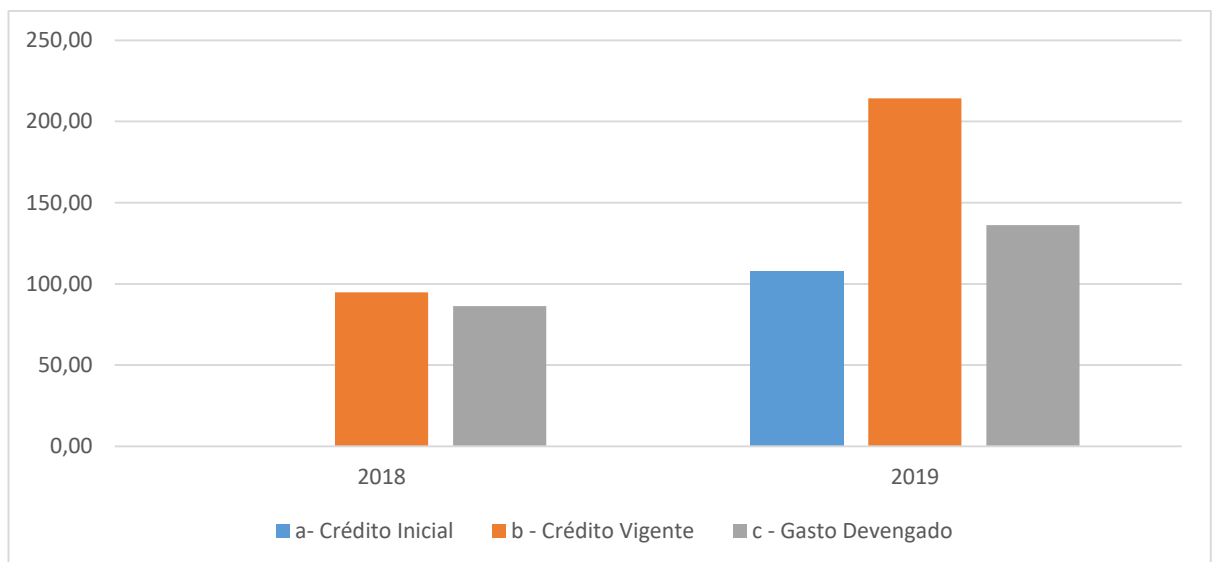
Tabla 2: Asignaciones presupuestarias del Programa "Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia". A valores reales al 31/12/2019.

PRESUPUESTO	2018	2019
a- Crédito Inicial	-	107,90
b - Crédito Vigente	94,70	214,19
c - Gasto Devengado	86,38	136,12
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	91,21%	63,55%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	126,18%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	57,59%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Los cuadros a valores nominales se presentan *Anexo IV: Asignaciones presupuestarias*.

Gráfico 3: Ejecución financiera del Programa "Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia". A valores reales al 31/12/2019.



Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

➤ Aspecto Físico (Metas)

En el caso del Programa “Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios” ninguna meta se mantuvo constante durante el período 2016-2019. Las que



Auditoría General de la Nación

estuvieron durante un año fueron: i. Acciones directas a jardines maternos, ii. Apoyo al programa aprendiendo en casa, iii. Asistencia técnica y financiera a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, iv. Refacciones de espacios de primera infancia y v. Registro de cuidadores domiciliarios.

Respecto de las metas físicas ejecutadas, se detallan en la *Tabla 3*:

Tabla 3: Metas físicas ejecutadas del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios".

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2017	2018	2019	Gráfico
Atención de Niños/Niñas en Centros de Desarrollo Infantil	Persona Asistida	339	345	331	
Capacitación y Asistencia Técnica a Espacios de Primera Infancia	Persona Capacitada	17.113	19.210	8.459	
	Taller Realizado	777	2.737	2.737	
Fortalecimiento de Centros de Prevención de la Desnutrición Infantil	Persona Asistida	22.480	5.937	3.480	
	Organización Asistida	320	78	54	
Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia	Persona Capacitada	26.026	114.956	56.179	

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.

Del análisis realizado (comparativo período a período) puede verificarse que:

- El período 2019 tuvo una marcada disminución en las metas ejecutadas en relación a los períodos anteriores.
- La mayor disminución de ejecución, en términos porcentuales, se identifica en la unidad de medida “personas capacitadas” que corresponde al tipo de producto o servicio “capacitación y asistencia técnica en los Espacios de Primera Infancia”.

En cuanto al Programa “Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia”, solamente se mantuvo constante la meta “Refacciones de Espacios de Primera Infancia”. Durante el año 2018 no tuvo ejecución. En 2019 con la firma del convenio BID N° 4229/OC-AR para la remodelación y construcción de estos espacios, alcanzó a cumplir el 57% de la meta.



Auditoría General de la Nación

En términos de convenios de intervención, en 2018 y 2019 se firmaron 32 y 35 convenios respectivamente, dando cumplimiento a un 94,1% y un 83,3% de las metas vigentes.

b. Programa Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ellas hacen

El Programa “Ingreso social con trabajo” en 2016 tenía como objetivo general la promoción del desarrollo económico y la inclusión social. Su ejecución consistía en el otorgamiento de subsidios a gobiernos provinciales, municipales, y otros entes habilitados para la adquisición de herramientas, materiales y/o servicios vinculados con el desarrollo de proyectos en los cuales se incluyen personas asociadas en cooperativas.

En 2017, el programa cambia su nombre a “Apoyo al empleo”, cuyo objetivo consistía en desarrollar las capacidades sociales y ocupaciones, el fomento del espíritu y la recuperación de la dignidad proveniente del trabajo, el acceso a la educación, el cuidado de la salud, el mejoramiento de espacios públicos y el patrimonio comunitario, la promoción del trabajo asociado y el cooperativismo para personas en situación de vulnerabilidad socio-ocupacional.

En 2017 y 2018 cobra relevancia el Programa “Ellas Hacen” destinado a las mujeres desocupadas, priorizando las jefas de hogar con hijos discapacitados o con más de tres hijos a cargo. También se destaca el “Monotributo Social” como una herramienta tributaria de inclusión social.

En 2018, el programa cambia de nombre a “Hacemos Futuro” donde se prevé continuar con las siguientes líneas de acciones: promover la eficacia de las prestaciones del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo; desarrollar estudios sobre la estructura ocupacional, la evaluación y monitoreo de los programas de empleo; diversificar, fortalecer y ampliar los programas e instrumentos de política para la promoción del empleo; y diseñar acciones que favorezcan la incorporación de participantes de Programas Nacionales de Empleo.

➤ **Aspecto Financiero**

El Programa Hacemos Futuro (originalmente Ingreso Social con Trabajo, en el año 2016) tuvo un aumento del 33,67% en el crédito vigente del año 2017, pero en los dos años siguientes sufrió un recorte de 21,58% (2018) y 20,80% (2019). Estas variaciones pueden verse en la *Tabla 4* y los *Gráficos 4 y 5*:



Auditoría General de la Nación

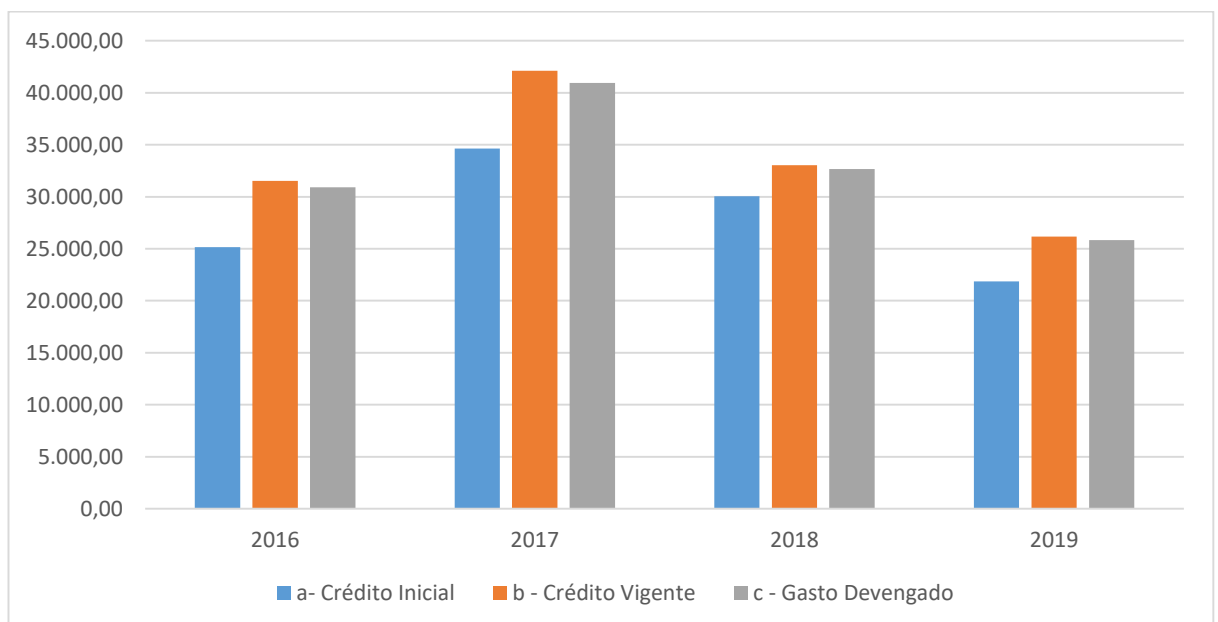
Tabla 4: Asignaciones Presupuestarias del Programa "Ingreso social con trabajo/Apojo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro". A valores reales al 31/12/2019.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	25.158,85	34.633,76	30.032,29	21.864,15
b - Crédito Vigente	31.510,67	42.121,81	33.031,16	26.159,74
c - Gasto Devengado	30.919,85	40.955,63	32.652,68	25.831,38
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	98,13%	97,23%	98,85%	98,74%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	33,67%	-21,58%	-20,80%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	32,46%	-20,27%	-20,89%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Los cuadros a valores nominales se presentan *Anexo IV: Asignaciones presupuestarias*.

Gráfico 4: Ejecución financiera del Programa "Ingreso social con trabajo/Apojo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro". A valores reales al 31/12/2019.



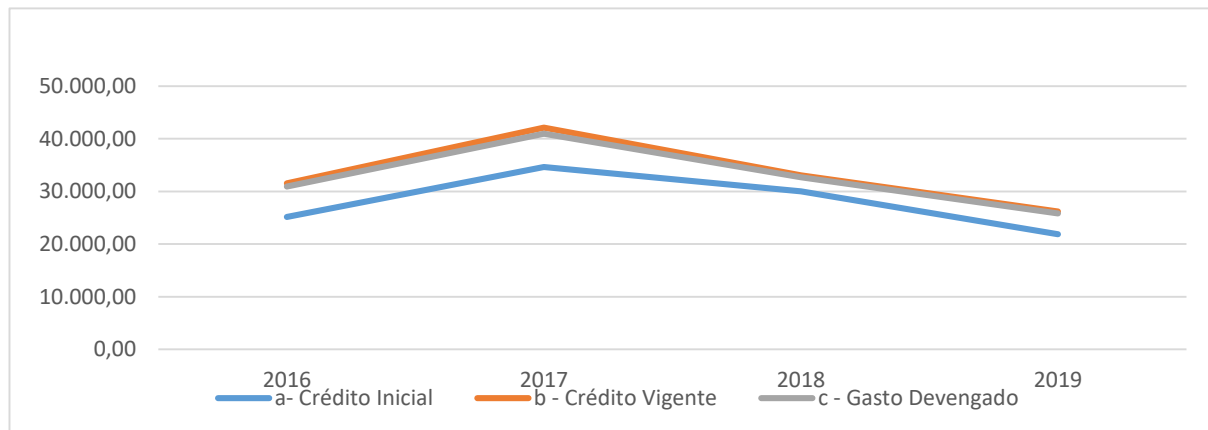
Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.



Auditoría General de la Nación

Gráfico 5: Tendencia interanual en la ejecución financiera del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro". A valores reales al 31/12/2019.



Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

➤ Aspecto Físico (Metas)

El Programa “Apoyo al Empleo” no tuvo una continuidad de las metas físicas para darle seguimiento a la implementación de las políticas y de los indicadores y/o tasas incorporadas en los presupuestos anuales (los cuales se pueden consultar en el *Anexo IV: Asignaciones presupuestarias*).

La única meta que se mantuvo constante en el período 2016-2019 fue el “Ingreso con Inclusión Social”. Como se podrá identificar en la *Tabla 5*, el recorte de la cantidad de personas activas fue del 90%, dado que pasó de 2.289.089 en 2016 a 236.620 en 2019. En el caso de la “Inscripción al Régimen de Monotributo Social”, los beneficiarios activos disminuyeron de 2017 a 2019 un 3,4% y los efectores activos disminuyeron un 43,6%.

Tabla 5: Metas físicas ejecutadas del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ellas hacen/Hacemos Futuro"

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2016	2017	2018	2019	Gráfico
Ingreso con Inclusión Social	Persona activa	2.289.089	246.479	240.620	236.620	
Inscripción al Régimen de Monotributo Social	Beneficiario Activo más Adherentes Aporte 100%	-	565.834	581.115	546.626	
	Efactor Activo más Adherentes Aporte 50%	-	227.884	147.910	128.599	

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.



Auditoría General de la Nación

c. Programa Seguridad alimentaria (vinculado al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)

En 2016, el “Programa Seguridad Alimentaria” tenía como objetivo posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región. El mismo estaba dirigido a las familias en situación de vulnerabilidad social, priorizando a las embarazadas, niños menores de 14 años, discapacitados y adultos mayores en situación de riesgo social.

El Plan estaba compuesto por diversos abordajes y componentes en tres áreas de trabajo: con gobiernos, con la sociedad civil y a través de capacitación y asistencia técnica.

En 2017, el programa cambia el nombre a “Políticas Alimentarias” y se agrega a las labores del programa en conjunto con la sociedad civil, la asistencia al ProHuerta, comedores comunitarios y tarjetas alimentarias.

En 2018, en el marco del Plan Nacional de Protección Social (PNPS) se acompaña a los hogares en situación de extrema vulnerabilidad social con el objetivo de contribuir a la superación de la pobreza extrema y de promover la seguridad alimentaria. A través de la gestión asociada con Organizaciones de la Sociedad Civil por medio de tres líneas programáticas: Acompañamiento Familiar, Desarrollo Comunitario y Recursos para la Promoción Social.

En 2019, se hace hincapié en preservar y mejorar el correcto estado de nutrición de madres, niñas y niños, por medio del control apropiado del estado nutricional, crecimiento y desarrollo, con especial énfasis en la captación y rehabilitación nutricional de la población mal nutrida, a través del otorgamiento de leche fortificada.

➤ **Aspecto Financiero**

En la *Tabla 6* se podrá identificar que el crédito vigente del programa “Políticas Alimentarias” aumentó en casi todo el período auditado, siendo sus mayores picos en 2017 con un aumento del 40,94% y en 2019, con un aumento del 67,58% respecto su período inmediato anterior.



Auditoría General de la Nación

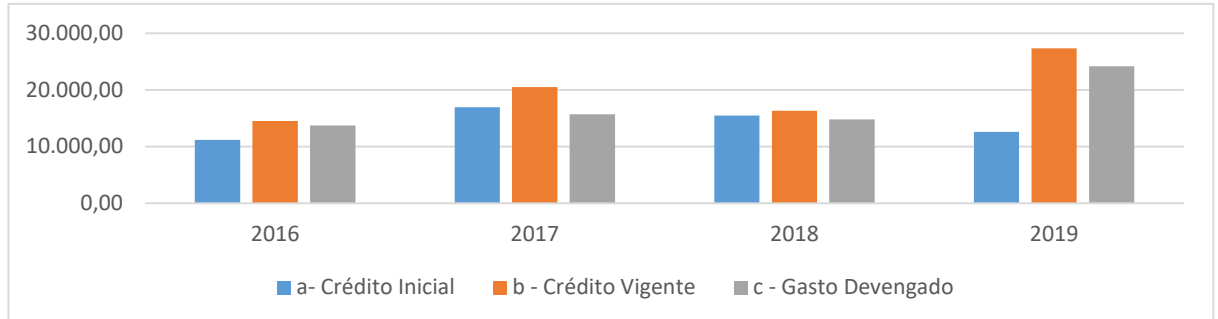
Tabla 6: Asignaciones presupuestarias del Programa "Políticas Alimentarias". A valores reales al 31/12/2019.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	11.173,32	16.957,93	15.448,06	12.582,20
b - Crédito Vigente	14.530,47	20.478,88	16.299,72	27.315,73
c - Gasto Devengado	13.698,91	15.681,52	14.773,56	24.181,22
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	94,28%	76,57%	90,64%	88,52%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	40,94%	-20,41%	67,58%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	14,47%	-5,79%	63,68%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Los cuadros a valores nominales se presentan Anexo IV: Asignaciones presupuestarias.

Gráfico 6: Tendencia interanual en la ejecución financiera del Programa "Políticas Alimentarias". A valores reales al 31/12/2019.



Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

➤ Aspecto Físico (Metas)

Si bien la ejecución presupuestaria del programa “Políticas Alimentarias” aumentó durante todo el período auditado, la ejecución física de las metas no fue consistente durante el mismo. Las metas vigentes durante el periodo 2016-2019 tuvieron ejecuciones dispares (Tabla 7).

En el caso de la asistencia financiera y técnica para la conformación de proyectos, tuvo un recorte del 8,64% de comedores asistidos. Si bien el apoyo a las huertas comunitarias tuvo un aumento en 2018, alcanzando la asistencia financiera a 6221 huertas, en 2019 solamente se asistió a 1727 huertas comunitarias, representando un recorte del 72,2% respecto al año anterior.



Auditoría General de la Nación

La asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad, otorgada mediante una tarjeta, aumentó un 3,11% en el período 2017-2019, alcanzando a 1,3 millones de personas.

Tabla 7: Metas físicas ejecutadas del Programa "Políticas Alimentarias".

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2016	2017	2018	2019	Gráfico
Asistencia Financiera y Técnica para Conformación de Proyectos Especiales	Comedor Asistido	1.273	1.249	1.225	1.163	
Asistencia Financiera para Conformación de Huertas	Huerta Escolar	3.677	10.985	13.290	14.885	
	Huerta Comunitaria	1.886	3.891	6.221	1.727	
	Huerta Familiar	236.343	518.147	578.871	636.343	
Asistencia Alimentaria a Personas en Situación de Vulnerabilidad	Prestación Alimentaria Otorgada con Tarjeta	-	1.305.101	1.386.573	1.345.653	

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.

d. Programa Acciones de promoción y protección social (vinculado al Programa de protección social)

En 2016, el “Programa Acciones de Promoción y Protección Social” tenía como objetivo a través de la Coordinación de Asistencia Directa a Instituciones y la Coordinación de Subsidios Institucionales y Entregas, mejorar la calidad de vida de las personas en situaciones de vulnerabilidad social.

Las intervenciones del programa se enmarcan en dos líneas de acción: el mejoramiento del hábitat y el equipamiento comunitario. Para brindar una respuesta rápida a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad extrema se implementaron los siguientes tipos de prestaciones: ayuda médica, ayudas directas, ayudas económicas, alojamiento y alimentos.

En 2017, el programa cambia de nombre a “Abordaje Territorial”, manteniendo el objetivo, pero destaca en su presupuesto la implementación del programa “El Estado en tu Barrio”, encargado de brindar atención directa a través de los Centros de Atención Móviles (CAM) dependientes de la Dirección Nacional de Dispositivos Territoriales Móviles. Las prestaciones que se previeron para el 2017 fueron: capacitaciones y talleres en diferentes áreas, entrega de medicamentos, orientación e información al público en general y la detección y relevamiento de problemáticas sociales agudas en el territorio.



Auditoría General de la Nación

En 2018, se agregan los objetivos de: apoyar territorialmente las acciones estipuladas por el “Plan Belgrano” y otras unidades jurisdiccionales; y acercar la atención de diversas áreas a aquellas zonas que resulten de difícil acceso y/o no posean esas prestaciones de forma habitual de los CAM Terrestres y los trenes de Desarrollo Social “Dr. Ramón Carrillo” y “Eva Perón”. También se impulsó, a través de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica, la asistencia a los sectores de la población donde se detecte la necesidad urgente de garantizar el derecho impostergable a una calidad de vida digna, mediante la puesta en marcha de un plan de acción inmediata.

En 2019, se manifiesta que el programa es responsable de asistir a organizaciones gubernamentales mediante subsidios institucionales. Para la obtención de los mismos, los proyectos de las instituciones deben producir un beneficio concreto en la comunidad.

➤ Aspecto Financiero

Como se podrá identificar en la *Tabla 8*, en 2017 el crédito vigente aumentó un 125,5%, pero en 2018 el recorte fue del 56,87% y en 2019 del casi 70% respecto al año inmediato anterior. Respecto de la ejecución de las partidas, el período en cuestión presentó devengamientos en valores porcentuales cada vez menores, año a año.

Tabla 8: Asignaciones presupuestarias del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019)". A valores reales al 31/12/2019.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	3.779,30	7.692,68	6.725,76	1.584,32
b - Crédito Vigente	5.286,02	11.906,94	5.135,18	1.546,22
c - Gasto Devengado	4.831,30	10.300,19	4.425,47	1.310,25
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	91,40%	86,51%	86,18%	84,74%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	125,25%	-56,87%	-69,89%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	113,20%	-57,04%	-70,39%

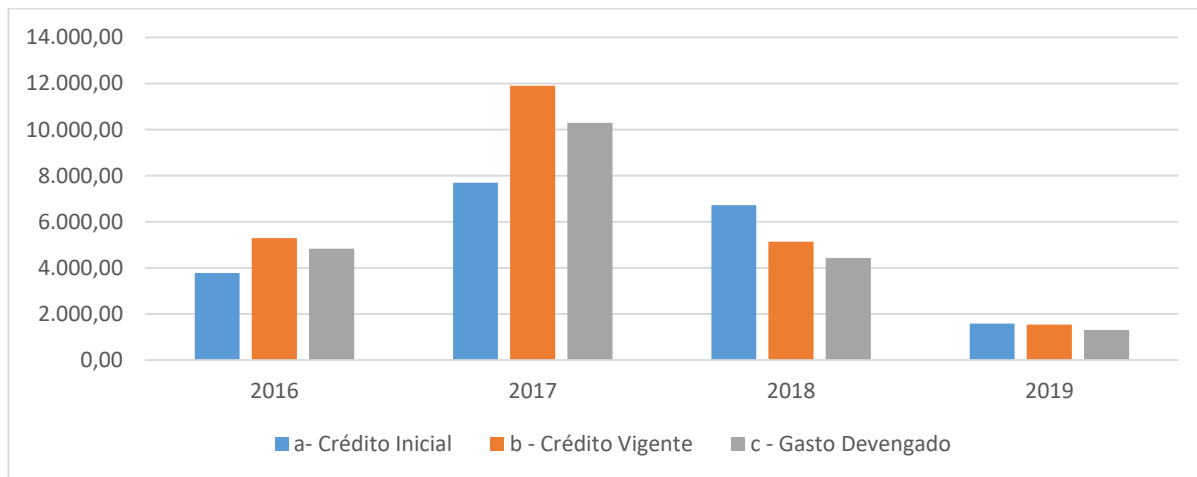
Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Los cuadros a valores nominales se presentan *Anexo IV: Asignaciones presupuestarias.*



Auditoría General de la Nación

Gráfico 7: Ejecución financiera del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019)". A valores reales al 31/12/2019.



Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación y al Índice IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

➤ **Aspecto Físico (Metas)**

Así como el presupuesto de este Programa se redujo en un 70% a lo largo del período analizado, las metas físicas también sufrieron disminuciones (*Tabla 9*).

En el caso de la distribución de elementos para la atención de emergencias, tuvo un aumento del 19,8% en el periodo auditado, siendo la única meta que no tuvo recortes.

Respecto a los subsidios a instituciones, en 2017 las instituciones asistidas aumentaron de 126 a 209, pero en 2018 y 2019 solamente se asistieron a 96 instituciones. De esta forma, se asistieron financieramente un 23,8% menos de las instituciones.

A inicios del periodo auditado, las personas que recibían subsidios ascendían a 74.092, pero en 2019 solamente fueron 1.327, representando un recorte del 98,2%. En el caso de las familias asistidas, disminuyó de 14.707 a 5.186, representando un recorte del 64,7%.



Auditoría General de la Nación

Tabla 9: Metas físicas ejecutadas del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019).

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2016	2017	2018	2019	Gráfico
Distribución de Elementos para Atención de Emergencias	Producto Distribuido	1.411.323	1.490.881	1.341.416	1.691.436	
Subsidios a Instituciones	Institución Asistida	126	209	96	96	
Subsidios a Personas	Persona	74.092	77.207	24.867	1.327	
Subsidios a Personas e Instituciones	Familia asistida	14.707	22.816	18.340	5.186	

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.

4.3 Herramientas de monitoreo, seguimiento y evaluación para medir el logro de los resultados esperados

4.3.1 Definición de metas intermedias

No se establecieron metas intermedias que permitan monitorear y evaluar el grado de avance, y generar información para la toma de decisiones en el caso de desvíos respecto de la meta final prevista para el 2030.

El Decreto 78/2007, que aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo de la Unidad de Coordinación Técnica de la Secretaría Ejecutiva del CNCPS, estableció como responsabilidad primaria de SIEMPRO:

“Entender en el diseño e implementación de sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; medir indicadores sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la implementación de los mismos.”



Auditoría General de la Nación

Para ello, define como dos de sus principales acciones:

1. Promover y facilitar las acciones destinadas a efectivizar la evaluación de programas sociales en el marco de la gestión integral orientada a resultados, a fin de generar información, conocimiento y aprendizaje específico como insumo para la toma de decisiones.
2. Dirigir el establecimiento de un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales que permita producir diagnósticos de la situación social para la toma de decisión en materia de políticas públicas en el ámbito nacional y provincial con especial referencia a la población más vulnerable y su acceso a los servicios y programas sociales.”.

A diferencia de lo que ocurre con el resto de los 16 ODS, el ODS 1 es el único que no cuenta con metas intermedias que permitan evaluar el grado de avance y nivel de eficacia de los programas asociados.

Esta decisión resulta particularmente riesgosa si tenemos en cuenta los datos de pobreza publicados por INDEC y la UCA para el período analizado. En la *Tabla 10* y el *Gráfico 8* se puede ver la tendencia ascendente que justificaría la necesidad de contar con metas intermedias, que registren los desvíos respecto de la meta final que se pretende alcanzar en el 2030.

De los datos publicados por el INDEC (2019) sobre las EPH puede verse que la pobreza aumentó un 20,5% para los hogares y un 17,2% para las personas. La indigencia aumentó un 26,7% para los hogares y un 31,1% para las personas.

Como se puede identificar en la *Tabla 10* En 2017 los datos demuestran que la tasa de pobreza e indigencia disminuyó, tanto para los hogares como para las personas. La pobreza disminuyó un 16,7% para los hogares y un 15% para las personas. La indigencia disminuyó un 22,2% para los hogares y un 21% para las personas. A fines del período analizado, la pobreza en los hogares aumentó un 20,5% y en cuanto a los individuos aumentó un 17,2%. A su vez, en 2019 la indigencia en los hogares aumentó un 26,7% y en términos individuales aumentó un 31,1%.



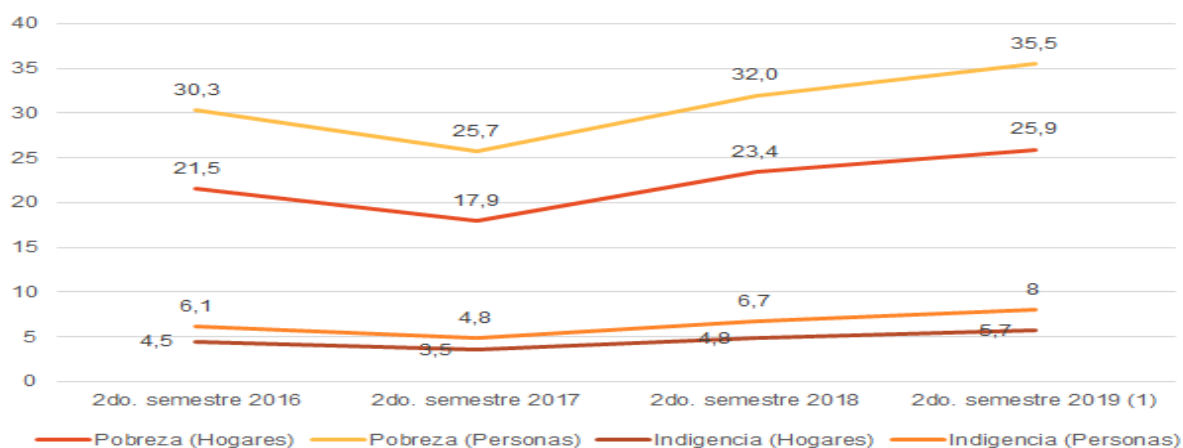
Auditoría General de la Nación

Tabla 10: Incremento de la pobreza en el período 2016-2019.²⁶

Indicador		2do. sem. 2016 (a)	2do. sem. 2017 (b)	2do. sem. 2018 (c)	2do. sem. 2019 (d)	Incremento (%) 2016-2019 (d/a)
Pobreza	Hogares	21,5	17,9	23,4	25,9	20,5%
	Personas	30,3	25,7	32	35,5	17,2%
Indigencia	Hogares	4,5	3,5	4,8	5,7	26,7%
	Personas	6,1	4,8	6,7	8	31,1%

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 8: Incremento de la pobreza monetaria en el período 2016-2019.



Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

De acuerdo con el informe del Observatorio de la UCA (2020), el porcentaje de indigentes aumentó un 34,8% en el período 2016-2019 y el porcentaje de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza aumentó un 24,4%. A su vez se destaca que el porcentaje de personas no-pobres disminuyó un 11,9% en el período auditado.

²⁶ No se incluyen datos de períodos anteriores dado que el INDEC ha implementado una nueva metodología para determinar el Índice de precios al Consumidor estableciendo como base “Diciembre del año 2016”. Fuente: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia_ipc_nacional_2019.pdf



Auditoría General de la Nación

Tabla 11: Pobreza monetaria en el periodo 2016-2019.

	2016	2017	2018	2019	Incremento (%) 2016-2019
Indigentes	6,6	5,7	6,1	8,9	34,8
Pobres no-indigentes	26,2	22,5	27,5	31,9	21,8
No-Pobres	67,2	71,8	66,4	59,2	-11,9
Línea de Pobreza	32,8	28,2	33,6	40,8	24,4

Fuente: Informe de avance: Deudas Sociales en la Argentina 2010-2020. Crisis del empleo, pobreza y desigualdades en el contexto COVID-19. ODSA-UCA. Recuperado de <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2019/2019-OBSERVATORIO-PRESENTACION-5D-COMPLETO.pdf>

4.3.2 Dimensiones incluidas en la medición de los logros en materia de pobreza y género

Los indicadores seleccionados para realizar el seguimiento y la evaluación de los logros del ODS 1 invisibilizan dimensiones cruciales de la pobreza.

Si bien existe cada vez mayor consenso a nivel internacional (Agenda 2030, CEPAL, PNUD) respecto a que la pobreza es multidimensional, la práctica habitual en nuestro país ha sido la definición de metas de erradicación basadas en umbrales monetarios (LI y LP).

En lo que refiere específicamente a la rendición de cuentas por parte de los Estados, la INTOSAI (*Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*) llama la atención sobre dos aspectos importantes que deben contemplar los indicadores: desglose, estandarización y comparabilidad. El primer aspecto refiere a que muchos de los subgrupos que los ODS exhortan no dejar atrás, luego resultan invisibilizados a la hora de seleccionar los indicadores y evaluar los resultados. El segundo, apunta a la posibilidad de insertarse en un sistema de supervisión global. Si bien cada país es soberano al momento de definir qué metas adoptar, cómo adaptarlas y qué indicadores seleccionar para evaluarlas; diversos documentos²⁷ de la Agenda 2030 y la

²⁷ *Desafíos y estrategias para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Grupo Interagencial de ODS, Panamá, 2018; *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*, Centro de los Objetivos de Desarrollo



Auditoría General de la Nación

INTOSAI hacen hincapié en la importancia de que los datos recogidos por los institutos de estadística sean comparables globalmente. Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual es necesario recopilar datos fiables, accesibles y oportunos.

Por otra parte, la bibliografía consultada²⁸ en relación a lo que se conoce como ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas; así como los manuales de INAP de Seguimiento y Monitoreo de Políticas Públicas resaltan la importancia del seguimiento y la evaluación como forma de retroalimentación y corrección del curso de acción, a fin de poder cumplir con los objetivos propuestos y generar los impactos esperados. Solo aquello que se monitorea y se evalúa se puede mejorar.

Finalmente, en materia específica de transversalidad de género, los documentos de ONU MUJERES sobre seguimiento de ODS recomiendan: a. diseñar una estrategia nacional que satisfaga los requisitos relacionados con los datos para los indicadores de los ODS definidos a nivel mundial y que vaya más allá de las categorías de desglose básicas (desglose unidimensional por sexo) para reflejar las características de todos los grupos de población pertinentes; b. identificar las lagunas de datos, reconocer las limitaciones que presentan estos y aprovechar las oportunidades que puede ofrecer una colaboración fortalecida.

a) Proceso de adaptación de indicadores:

Según se describe en el Documento Técnico N°1, los indicadores asociados a las metas fueron los definidos por el Grupo Interinstitucional y de Expertos de ONU; luego, cada organismo responsable (el Ministerio de Salud y Desarrollo Social para el caso de ODS 1) seleccionó y adaptó sus indicadores de seguimiento. De acuerdo a la información proporcionada por el CNCPS, esos indicadores pasaron una revisión transversal para resguardar la consideración del enfoque de derechos, la perspectiva de género, la perspectiva de discapacidad, y de otras diversidades. La revisión con perspectiva de género fue realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). Sin embargo, en la entrevista realizada con las responsables del Instituto Nacional de la Mujer, éste declaró no haber formado parte del diseño

Sostenible para América Latina, Bogotá, 2020; *Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, IDI-INTOSAI.

²⁸ Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*.



Auditoría General de la Nación

ni de las metas ni de los indicadores.

El CNCPS no puso a disposición de este equipo de auditoría ninguna documentación respaldatoria de la participación del INAM en la revisión transversal de los indicadores.

La respuesta provista por el INAM es consistente con la línea de tiempo de los productos y creación de los organismos, ya que el mencionado Instituto fue creado el 21 de julio de 2017; mientras que el proceso de adaptación de indicadores se desarrolló durante el mes de abril de 2016. Adicionalmente, se subrayó que tampoco existió articulación con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática de género.

Por su parte, en las entrevistas realizadas por el equipo de auditoría, el INDEC manifestó haber participado en el proceso de adecuación de las metas desde el comienzo a través de su intervención en la Comisión Nacional Interinstitucional²⁹, cumpliendo un rol específico en cuanto a la revisión metodológica de los indicadores correspondientes a cada meta en los ODS.

b) Dimensiones de pobreza cubiertas por los indicadores

Como se puede apreciar en el *Cuadro 9*, los indicadores adoptados por la Argentina exigen un menor desglose de la información que aquellos propuestos por la ONU.

Cuadro 9: Indicadores ONU versus indicadores Argentina.

INDICADOR ONU (Grupo Interagencial de expertos)	INDICADOR ARGENTINA	FUENTE
1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, <i>desglosada por sexo y edad.</i>	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral de indigencia.	EPH, INDEC
1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, <i>en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.</i>	1.2.2 Proporción de la población que vive por debajo del umbral de pobreza.	EPH, INDEC

²⁹ CNCPS (2018) Documento Técnico N° 1, Revisiones transversales.



Auditoría General de la Nación

1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados , los ancianos, las personas con discapacidad , las mujeres embarazadas , los recién nacidos , las víctimas de accidentes de trabajo , los pobres y los vulnerables.	1.3.1 Proporción de los niños y niñas y adolescentes hasta 18 años cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.	Boletín mensual, Asignación Universal por Hijo para Protección Social, ANSES.
	1.3.1.2 Proporción de adultos mayores cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.	ANSES

Fuente: Informe “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” ONU - Informe Técnico N°1 CNCPS.

Por un lado, tal como ya se observó en el hallazgo 4.2.1, la forma en la que el INDEC mide la pobreza dista de poder ajustarse a lo que el indicador de ONU entiende como “en todas sus dimensiones”. El método utilizado a lo largo de los años por el INDEC es unidimensional (pobreza monetaria) y parte a la población en dos grupos: pobres y no pobres. Las diferencias que pudieran existir al interior de cada uno de esos grupos quedan invisibilizadas; y la única variable que determina la pertenencia a uno u otro son los ingresos del hogar, que al ser comparados con la Canasta Básica Total (CBT) ubican a ese hogar por encima o por debajo de ese umbral.

Esta forma de medición presenta los siguientes inconvenientes para realizar un correcto seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas fijadas por el país para el ODS 1:

- Es indirecta: asume que, dado determinado nivel de ingresos, se está en condiciones de acceder a los bienes y servicios de las CBT. Sin embargo, no implica que esos hogares o personas accedan efectivamente a ellos. La disponibilidad de recursos dice muy poco respecto de lo que las personas hacen con ellos; además, existen diferencias interpersonales acerca de la conversión de recursos en bienes o servicios.
- Es altamente sensible a las crisis económicas: una variación en los ingresos y/o una situación inflacionaria genera importantes distorsiones en cuanto a la proporción de pobres. La Agenda 2030 tiene objetivos a quince años (en especial las metas de ODS 1 que, para el caso argentino, no se fijaron metas intermedias); las mediciones punta a punta basadas en un método unidimensional, difícilmente puedan dar cuenta de la situación real de pobreza.
- Se circunscribe a bienes y servicios transables en el mercado. Los ingresos son un medio y no



Auditoría General de la Nación

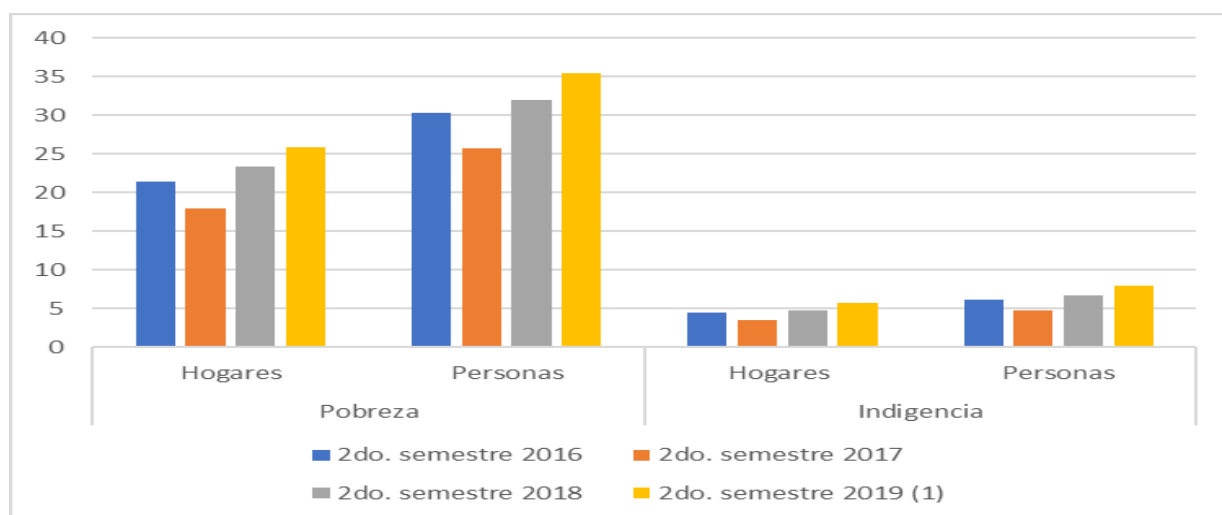
fin del desarrollo. Existe un conjunto de derechos sociales que no se agotan en aquello que puede ser adquirido en el mercado. Esta forma de medición no se ocupa de estas cuestiones (vivienda digna, salud, servicios básicos, entre otros).

- La información que proporciona la EPH se limita a los aglomerados urbanos, invisibilizando la compleja situación de la pobreza rural.

Por el contrario, la utilización complementaria de los métodos de medición unidimensional (monetaria) y multidimensional posee una ventaja evidente: permite identificar distintos grupos que están en situación de pobreza (en virtud de distintos umbrales o dimensiones); lo que permitiría diseñar políticas públicas específicas para distintos perfiles de pobreza.

Si comparamos el desempeño de la Argentina en su camino hacia el cumplimiento de la meta prevista para el ODS 1 para el 2030 contraponiendo ambos métodos (INDEC para la medición monetaria, y el ODSA-UCA para la medición multidimensional con un enfoque de derechos) se puede ver que parece alejarse de su objetivo, cualquiera sea el método elegido (*Gráficos 9 y 10*).

Gráfico 9: Pobreza e indigencia, período 2016-2019. Total 31 aglomerados urbanos.

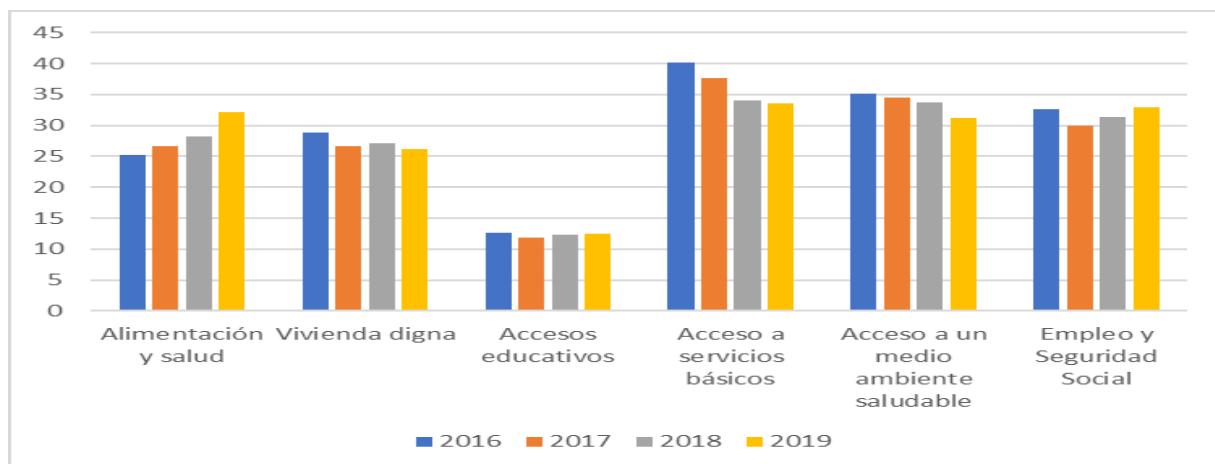


Nota: Los resultados del segundo semestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia.
Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.



Auditoría General de la Nación

Gráfico 10: Carencias en las distintas dimensiones de derechos sociales, 2016-2019.



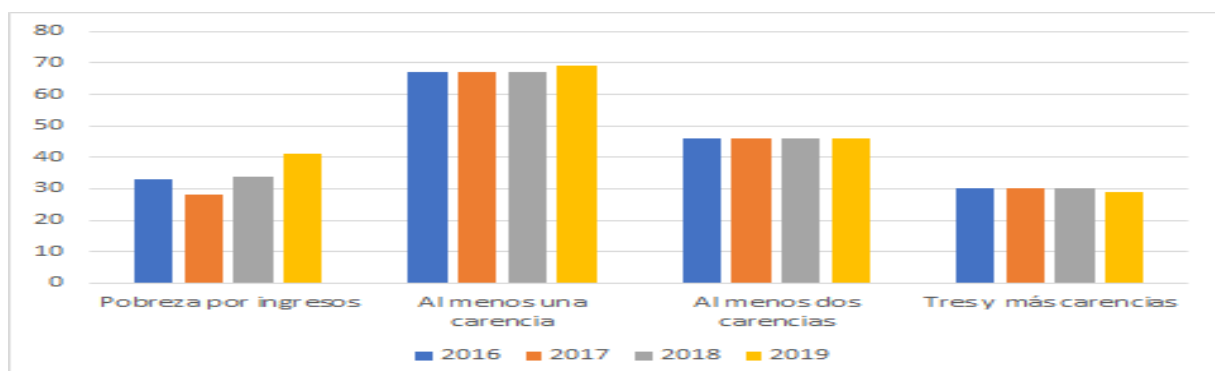
Fuente: Informe de avance: Deudas Sociales en la Argentina 2010-2020. Crisis del empleo, pobreza y desigualdades en el contexto COVID-19. ODSA-UCA.

El análisis de ambos métodos en paralelo permite visualizar lo que los indicadores adaptados por la Argentina no reflejan cabalmente:

- El método multidimensional arroja un mayor porcentaje de pobres que el monetario.
- Las dimensiones multidimensionales de la pobreza se comportan de manera más estable, ya que están asociadas a características más estructurales del bienestar (inversión en infraestructura, por ejemplo) que no son tan sensibles a los avatares económicos coyunturales.

El comportamiento de cada una de estas mediciones a lo largo del período analizado se puede identificar en el *Gráfico 11*:

Gráfico 11: Carencias monetarias y no monetarias, período 2016-2019.



Fuente: Informe de avance: Deudas Sociales en la Argentina 2010-2020. Crisis del empleo, pobreza y desigualdades en el contexto COVID-19. ODSA-UCA.

- La medición multidimensional permite identificar distintos perfiles al interior de aquello que el



Auditoría General de la Nación

método unidimensional cataloga exclusivamente como “pobres”, sin hacer distinciones al interior del propio grupo.

En relación a la posibilidad de visibilizar aspectos específicos de los grupos más vulnerables (niños y niñas, mujeres, ancianos y ancianas, pueblos originarios) para monitorear los progresos con el fin de “no dejar a nadie atrás”:

- La forma tradicional de medición de la pobreza del INDEC, que privilegia el ingreso familiar (por hogar), oscurece la pobreza de los miembros menos favorecidos del hogar. El objetivo de “no dejar a nadie atrás” en materia de erradicación de la pobreza implica no solo visibilizar esos grupos, sino identificar (para poder diseñar políticas acordes) qué formas de exclusión y marginalización están experimentando.
- c) Tratamiento específico de la transversalización de género a nivel de los indicadores

Las estadísticas con enfoque de género aportan conocimiento sobre los roles y la distribución de los derechos de mujeres y hombres en nuestras sociedades. Asimismo, son un instrumento fundamental para obtener evidencia y monitorear las causas y efectos de la desigualdad de género.

Los documentos de ONU Mujeres³⁰ sobre los ODS clasifican a los indicadores entre aquellos para los que explícitamente se solicita su desagregación por sexo y aquellos identificados como sensibles al género. Ambos indicadores se consideran “específicos de género”

Si bien el CNCPS menciona que para todos los indicadores está prevista la desagregación por género tal como lo establece el Grupo Interagencial y de Expertos en indicadores de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, no está especificado en la redacción que elaboró la Argentina. Aun así, el desglose por sexo –aunque imprescindible– resulta insuficiente para reflejar adecuadamente las múltiples dimensiones de la pobreza que atraviesan los grupos de mujeres y niñas.

La pobreza puede ser vista como privación de la posibilidad de satisfacer necesidades

³⁰*Transversalización de Género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030*, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento Económico de las Mujeres, Panamá, 2017; *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento Económico de las Mujeres, Nueva York, 2018.



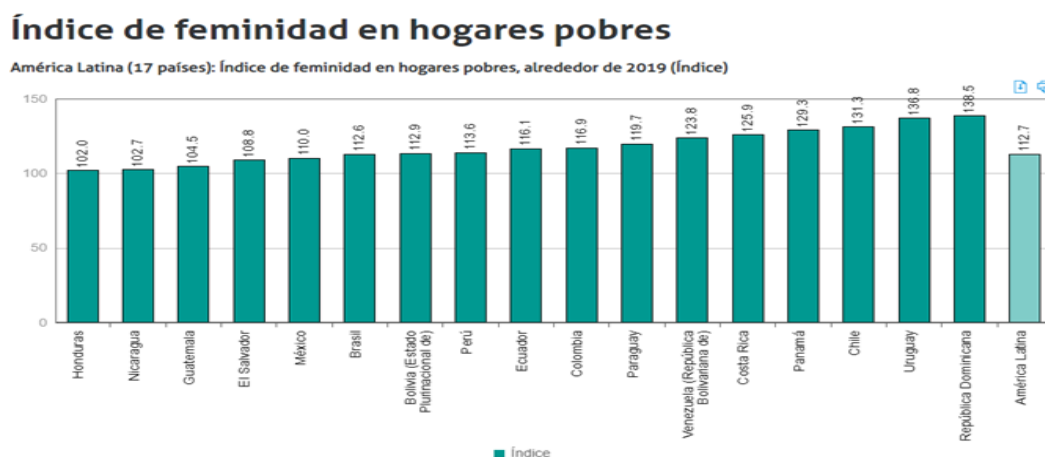
Auditoría General de la Nación

básicas y como privación de los medios para satisfacerlas. Las mujeres son pobres en la medida en que no cuentan con tiempo disponible para buscar las formas más apropiadas de satisfacer sus necesidades, y una proporción importante de ellas carece de ingresos propios.

Por lo tanto, en el caso de las mujeres, además de medir la pobreza en términos de ingresos, adquiere relevancia medir la pobreza en términos de tiempo. Para conocer la dinámica de la feminización de la pobreza es preciso analizar el concepto de tiempo, sobre todo porque parte importante del trabajo de las mujeres —el trabajo doméstico— no es valorizado monetariamente, pero sí puede medirse en términos de tiempo. El INDEC (junto con el Ministerio de Economía) confecciona desde 2013 informes sobre el uso del tiempo y trabajo remunerado.

La ausencia de estadísticas específicas de feminización de la pobreza pudo constatare también al consultar el sitio web del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Allí se pudo observar que la Argentina no aporta datos para algunos indicadores claves³¹ (*Ilustración 5*).

Ilustración 5: Índice de feminidad en hogares pobres de América Latina.



Fuente: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>

Cuando sí aporta datos, estos confirman la necesidad de considerar las particularidades de la feminización de la pobreza para lograr cumplir con el objetivo de la Agenda 2030 para el ODS

³¹ Para más información sobre indicadores sobre feminización de la pobreza en América Latina se puede consultar el sitio web <https://oig.cepal.org/es>.



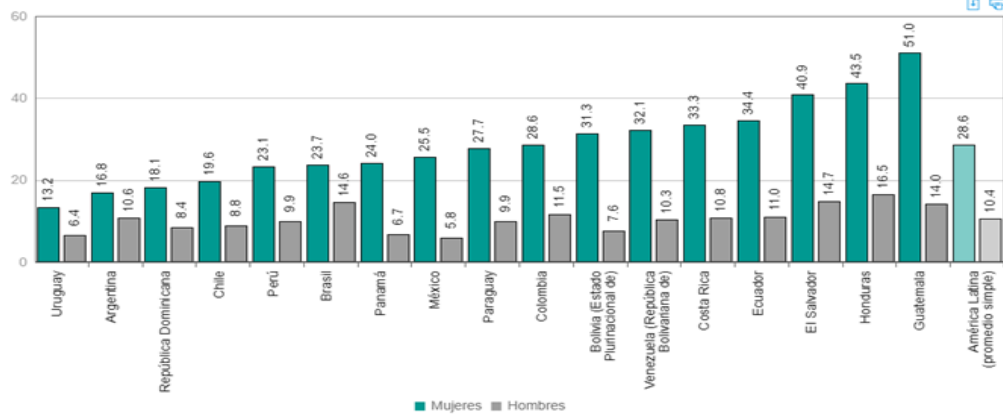
Auditoría General de la Nación

1 (Ilustración 6):

Ilustración 6: Población sin ingresos propios en países de América Latina, desglosada por sexo.

Población sin ingresos propios por sexo

América Latina (17 países): Población sin ingresos propios por sexo, alrededor de 2019 (En porcentajes)



Fuente: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>

4.3.3 Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

No se encontró evidencia de que hayan existido mecanismos que garanticen la participación de la Sociedad Civil en las distintas etapas de la política pública orientada al cumplimiento del ODS 1.

La fórmula de la Agenda 2030 es el resultado de un proceso incluyente y participativo, que resalta la importancia de la participación en los procesos nacionales de toma de decisiones para garantizar los aportes de las personas y de la sociedad civil en todas las etapas, desde la integración de los ODS a las estrategias nacionales, pasando por la implementación y hasta la supervisión y la revisión.

La bibliografía consultada (BID, 2013; CEPAL, 2021) sobre los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas advierte que cuando se promueve un proceso participativo es necesario que tanto quienes convocan como quienes son convocados tengan claridad sobre la modalidad a través de la cual se podrá participar y sobre el grado de incidencia que tendrá la participación.

En cuanto al momento en el que es deseable la participación, la bibliografía sobre la temática (BID, 2013; IDI/INTOSAI-ONU, 2019) indica que las OSC se vean involucradas en todas las etapas: al momento de realizar el diagnóstico inicial y establecer la línea de base;



Auditoría General de la Nación

cuando se delinea el diseño de la política; al establecer la asignación presupuestaria; durante la ejecución del programa y en fases de seguimiento y monitoreo; y al realizar la evaluación de la política.

Aprovechando lo establecido por la Agenda 2030, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) informa que las partes interesadas de varios países han hecho un llamado colectivo a los gobiernos para crear espacios y mecanismos de participación. En algunos países, estos espacios se han institucionalizado como un tipo de consejo formal de múltiples partes interesadas o una junta similar. Tal es el caso de Brasil, con la conformación de la CNOBS³²: mecanismo de coordinación doméstica y de acompañamiento nacional de la Agenda 2030, así como de carácter consultivo, para la articulación, movilización y diálogo entre los entes federativos, la sociedad civil y el sector privado. También es destacable el caso de República Dominicana y su Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Político para el Desarrollo Sostenible³³: responsable de trazar la ruta para la implementación de la Agenda 2030 en consonancia con la Estrategia Nacional de Desarrollo; compuesta por representantes de la sociedad civil (incluido el sector empresarial) y del Consejo Económico y Social.

A los efectos de analizar el grado de participación ciudadana en el marco de las distintas etapas de las políticas públicas que se encuentran alineadas a las metas del ODS 1 priorizadas por el Estado argentino: a) se relevó la información provista por el CNCPS; b) se llevó a cabo un taller de participación ciudadana celebrado en la AGN, convocado por el Área de Participación Ciudadana.

a) El CNCPS formalizó acuerdos marco con referentes del sector académico y determinadas OSC con compromisos genéricos y orientado a un trabajo de colaboración en materia de ODS, pero teniendo en cuenta que no fueron signados acuerdos posteriores complementarios que cristalicen roles, funciones y responsabilidades, dicho vínculo formal no

³² Creada por el Decreto 8.892 / 2016 e instaurada por la ordenanza Segov 38, del 24/5/2017, se encuentra en funcionamiento y publicó un plan de acción para el período de 2017 a 2019. Está integrada por ocho representantes del gobierno y ocho representantes de la sociedad civil y del sector privado.

³³ Creada por Decreto No. 23-16 de República Dominicana. Incluye en su composición a tres representantes de la sociedad civil, incluido uno del sector empresarial, vinculados a cada uno de los pilares del desarrollo sostenible y al Consejo Económico y Social. identifica los sectores públicos y privados con responsabilidades intersectoriales, con fines de propiciar sinergias y contribuir al cumplimiento de las diferentes metas consignadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



Auditoría General de la Nación

trascendió a una agenda de trabajo colaborativo entre el sector público y la sociedad civil.

Conforme a la información provista por el CNCPS, la decisión sobre la participación de los distintos actores de la sociedad en las políticas corresponde a los ministerios y unidades ejecutoras de los programas, con lo cual las distintas tareas llevadas a cabo por el CNCPS en materia de sensibilización de los ODS y firma de acuerdos o convenios de cooperación constituyen buenas prácticas únicamente, que distan mucho de ser un marco de participación real y consolidado que otorgue voz y voto a la sociedad en la construcción de indicadores, identificación de zonas vulnerables y registro de aspectos multidimensionales que reflejan carencias o deficiencias que contribuyan a la retroalimentación de la política vinculada a las metas del ODS 1.

No se desprende de la información analizada que exista un enfoque de planificación de la política pública articulada con la Sociedad Civil. Si bien puede existir participación de entes públicos y privados en la fase de ejecución del Plan Nacional de Primera Infancia o convenios de colaboración entre el CNCPS y la Academia o determinadas asociaciones según los informes voluntarios nacionales, no se verifican acciones conjuntas comprendidas en acuerdos complementarios a los convenios marco o algún plan que articule estrategias de corto, mediano o largo plazo que contemplen la participación de la sociedad civil en alguna de las instancias del proceso de formación de la política pública orientada al cumplimiento de las metas del ODS 1 “Fin de la Pobreza”.

b) El mismo se organizó mediante la creación de mesas de diálogo y reflexión sobre los aportes de la Sociedad Civil como también la articulación/cooperación con los organismos responsables de las metas respectivas y según la etapa de las intervenciones acorde con la clasificación reflejada en el Documento Técnico 1 de ODS Argentina: adecuación implementación de las metas, evaluación y monitoreo de la política respectiva y el presupuesto.

Respecto a las conclusiones de la mesa de adecuación, se determinó que no hubo articulación entre el Estado y los OSC durante el proceso de adecuación de las metas del ODS 1. Conforme las distintas declaraciones vertidas en la jornada, puede describirse el aporte de la sociedad en acciones como el incentivo a los organismos mediante la propuesta de proyectos a los decisores políticos, la intervención directa en instituciones educativas para motivar a estudiantes e incentivarlos, como así también el dictado de cursos de capacitación a los



Auditoría General de la Nación

ministerios y otras instituciones gubernamentales. También se determinó que, en el proceso de implementación, la gran mayoría de las OSC realizan sus proyectos sin criterios o directrices por parte de organismos del Estado con misiones y funciones similares. También se concluyó que no fueron consideradas las opiniones, experiencias y conclusiones de la sociedad civil al momento de la elaboración de los informes país en materia de ODS.

De la mesa sobre la implementación de las metas conforme al contexto nacional, se destaca la vinculación entre el INAM y ciertas OSC en materia de capacitación y otras basadas en recomendaciones del organismo para comenzar a implementar los proyectos contemplando una perspectiva de género. También se resalta que la articulación entre el CNCPS, el Ministerio de Desarrollo y las OSC se limita a la financiación de los programas, como también ocurre con la participación del sector privado/empresario, y que no hay contacto más allá de lo financiero entre los actores.

En lo referente a la mesa de evaluación y presupuesto, el foco central estuvo puesto en los lineamientos a seguir para estructurar el presupuesto teniendo en la mira una perspectiva de género. Al respecto, se arribó a las siguientes conclusiones acerca de los gastos estatales:

- No hay publicación de la línea de base (año y valor) de los indicadores que se tienen en cuenta para realizar un seguimiento de las políticas públicas.
- Se empezó a implementar el etiquetado de partidas presupuestarias con perspectiva de género. Pero no se cuenta con un documento o planilla que las agrupe para su mejor análisis.
- No se realiza un monitoreo de la ejecución física y presupuestaria de las políticas con perspectiva de género a nivel estatal. Algunas OSC realizan monitoreo presupuestario y evaluación de impacto de las acciones sociales que lleva adelante y también a nivel nacional, mientras que otras han publicado manuales operativos para el análisis presupuestario con perspectiva de género.
- Falta proyección presupuestaria y análisis de la sustentabilidad financiera.
- Finalmente, se concluye que hay políticas que tienen un sesgo de género que refuerzan los estereotipos. Esto se genera en aquellas políticas que focalizan el cuidado de los niños a las madres y no en la ampliación de las licencias de paternidad o las campañas para sensibilizar sobre la importancia del cuidado compartido.



Auditoría General de la Nación

No se desprende de la información analizada que exista un enfoque de planificación de la política pública articulada con la Sociedad Civil. Si bien puede existir participación de entes públicos y privados en la fase de ejecución del Plan Nacional de Primera Infancia o convenios de colaboración entre el CNCPS y la Academia o determinadas asociaciones según los informes voluntarios nacionales, no se verifican acciones conjuntas comprendidas en acuerdos complementarios a los convenios marco o algún plan que articule estrategias de corto, mediano o largo plazo que contemplen la participación de la sociedad civil en alguna de las instancias del proceso de formación de la política pública orientada al cumplimiento de las metas del ODS 1.



Auditoría General de la Nación

5. RECOMENDACIONES

1. Teniendo en cuenta que el nivel de participación ciudadana argentino se caracteriza por ser consultivo, sería recomendable que el CNCPS a) encomiende una serie de pautas que comprometan a los organismos públicos encargados de ejecutar los programas asociados a las metas del ODS 1 relacionadas, en las que se definan los propósitos, nivel de participación, plan de difusión, diseño metodológico, plan de trabajo, evaluación y presupuesto de la estrategia de participación ciudadana; y b) que a su vez, el CNCPS realice el seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados al término de la implementación de la estrategia de participación ciudadana que permita conocer sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos, actividades y resultados esperados.
2. La Agenda 2030 subraya la inadecuada forma de abordar problemas de sostenibilidad complejos con la perspectiva tradicional en la formulación de políticas y la planificación, desde silos temáticos específicos. Los fenómenos de pobreza y desigualdad de género requieren de un EIG que podría materializarse en un trabajo transversal que trascienda fronteras institucionales. Una aproximación multidisciplinar y la implementación de un plan interministerial que exceda la exclusiva ejecución de programas focalizados, mayoritariamente asistencialistas e implementados solamente por el Ministerio de Desarrollo Social posibilitaría un abordaje más integral, apoyado en las interrelaciones y sinergias indispensables para dar respuesta a la complejidad de estos fenómenos.
3. La pobreza no es un fenómeno homogéneo, sino que se manifiesta en distintos ámbitos. Dado que el INDEC (que es quien tiene a su cargo las mediciones oficiales de pobreza) realiza mediciones de manera unidimensional, el CNCPS podría complementar estos datos con otros provenientes de metodologías que capten las dimensiones ausentes, así como estadísticas sobre poblaciones especialmente rezagadas e invisibilizadas en las encuestas estándar. Distintos organismos de la Administración Pública y OSC realizan una medición de diversos aspectos que el CNSPS podría hacer confluir en un indicador sobre pobreza multidimensional, que sería un insumo fundamental para mejorar el diseño de las políticas públicas.
4. Establecer metas intermedias que permitan monitorear el progreso, estancamiento o retroceso en el camino al logro de la meta prevista para el 2030. De este modo, se podrá evaluar



Auditoría General de la Nación

si es necesario efectuar ajustes y dónde resulta necesario hacerlo.

5. Incorporar la perspectiva de género en todas las etapas de la Agenda 2030:
 - a) Para la planificación de estrategias tendientes a la erradicación de la pobreza:
 - a.1. Confeccionar un Manual de Procedimientos que contenga de manera detallada los procesos a seguir y los actores que deben participar para garantizar la transversalización de género de metas, indicadores y definición de estrategias, diseño de planes o programas; definiendo no solo los organismos responsables sino también las actividades que cada uno de ellos debe realizar.
 - a.2. Identificar aquellas dimensiones donde existen brechas de género y orientar la estrategia de erradicación de la pobreza según este diagnóstico.
 - a.3. Utilizar información a nivel individual y desagregada por sexo, tanto en la contabilización de las carencias como en los resultados de la estimación de población en condiciones de pobreza.
 - b) Para garantizar un seguimiento eficaz de los avances en favor de las mujeres y niñas:
 - b.1. Complementar las mediciones tradicionales con otras que mejoren la granularidad y precisión: incorporar la medición de ingresos a nivel individual, con el fin de I) visibilizar las diferencias entre los integrantes del mismo hogar (por ejemplo, considerar las particularidades de la canasta de consumo femenino: las mujeres deben afrontar costos diferenciales asociados al ciclo reproductivo, así como lo que se conoce como “pink tax” o “impuesto rosa”), II) registrar la pobreza de aquellas personas que no tengan autonomía económica, aún en los hogares que no sean considerados pobres bajo la definición oficial.
 - b.2. Considerar el enfoque interseccional para poder dar cuenta de la interrelación entre pobreza, género, etnia y clase social, entre otros factores de desigualdad sistémica.
 - b.3. Incluir el análisis de la jefatura de hogar y la de hogares monoparentales a la hora de realizar la medición, desagregando por tipo de hogar con el objetivo de evidenciar la desigualdad entre jefaturas de hombres y mujeres; y hogares monoparentales versus hogares monomarentales, ya que en ambos casos sus versiones femeninas son más pobres que las masculinas respectivas.
 - b.4. Integrar los datos sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado.



Auditoría General de la Nación

Todas estas herramientas de medición nos permitirán obtener estudios sobre la pobreza multidimensional con perspectiva de género con un mayor nivel de especificidad para un análisis integral y complejo.

6. CONCLUSIONES

Los ODS plantean un enorme desafío para los gobiernos nacionales: ser capaces de manejar problemas complejos con un enfoque sistémico. Esto significa que los medios para alcanzar los objetivos deben considerar la complejidad e interdependencia de los problemas abordados. A veces eso implica buscar herramientas y respuestas alternativas, innovadoras, no convencionales; o, simplemente, construir nuevas.

En este contexto se encuadra la pretensión de este examen especial de analizar las tareas realizadas por el CNCPS para relacionar estrechamente el ODS 1, erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, con la perspectiva de género. La motivación principal para generar una medida multidimensional con enfoque de género radica no sólo en el cumplimiento de la normatividad y en hacer visibles las diferencias de género en la incidencia e intensidad de la pobreza, sino en contar con elementos para la construcción e impulso de políticas públicas orientadas a disminuir la pobreza y las desigualdades, así como disponer de mediciones sistemáticas para valorar el avance en el ejercicio de derechos y libertades de mujeres y hombres.

Definir y medir la pobreza multidimensional exige reconsiderar el enfoque monetario que considera al ingreso y al consumo como medidas resumen de bienestar. Distintos organismos de la Administración Pública realizan una medición de distintos aspectos que podrían confluir en un indicador sobre pobreza multidimensional. Sin embargo, el enfoque adoptado para seleccionar las metas e indicadores para el ODS 1 ha sido el de la pobreza unidimensional. Esto se evidencia en la decisión soberana de adoptar sólo las metas 1.2 y 1.3; y en el consecuente abandono temprano de las metas 1.4 y 1.5.

La definición teórica y metodológica del concepto pobreza no es neutral en cuanto a los efectos que genera en materia de reconocimiento de derechos y formulación de políticas públicas. Como la concepción que se infiere de los distintos documentos referidos a las metas carece de perspectiva multidimensional, los programas asociados a ellas tampoco cuentan con



Auditoría General de la Nación

una mirada sensible a cuestiones de género.

Vincular programas ya existentes a las metas es un trabajo forzado de unión de políticas que pueden ir alineadas a las metas del ODS 1, pero que no fueron diseñadas pensando en los indicadores y metas específicas de este ODS. La integración transversal de género en políticas, planes y programas no significa añadir un “componente de mujer”, ni tampoco un “componente de igualdad de género” a una actividad existente. Para que los programas sociales funcionen como resultado hacia una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres es imprescindible que sean concebidos desde su origen con perspectiva de género, de forma que su diseño, implementación, desarrollo y evaluación sean pensados desde el impacto que tendrán en la reducción de una brecha que debe haber sido identificada y dimensionada desde el origen de la política pública.

De allí la importancia que revisten los instrumentos de seguimiento y monitoreo. La carencia de un diagnóstico de base que considere a la pobreza con sus heterogeneidades (geográficas, biológicas, de género, entre otras), así como la selección de instrumentos de medición que no incorporan datos sobre aquellos que se encuentran más rezagados atenta contra el diseño de una estrategia eficaz para cumplir con la Agenda 2030 en materia de ponerle fin a la pobreza.

Debido a la ausencia de un diagnóstico de base que contemple todas las causas del complejo fenómeno de la pobreza y su particular incidencia en las mujeres y las niñas; a que los instrumentos (programas) seleccionados para atender este fenómeno no estuvieron asociados a las causas identificadas; y porque no se innovó en el diseño de herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación construyendo indicadores de nivel 3 (tal como recomiendan distintos documentos de la Agenda 2030), la gestión del CNCPS no ha sido eficaz en incorporar la perspectiva de género a la preparación para la implementación del ODS 1. Asimismo, al no haber establecido una meta intermedia, el CNCPS solo podrá informar si ha logrado cumplir con los objetivos comprometidos por el Estado Nacional en materia de pobreza recién en el 2030. El incremento de la pobreza registrado en el período analizado por el INDEC marca una tendencia poco alentadora -aun sirviéndose de los instrumentos y el enfoque adoptados por el Estado- que encaminan al Estado argentino a un incumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los ODS.



Auditoría General de la Nación

7. LUGAR Y FECHA

BUENOS AIRES, 20 de diciembre de 2021.

8. FIRMAS



Auditoría General de la Nación

ANEXO I: ACTORES

Actores en el proceso de preparación para la implementación del ODS 1 “Fin de la Pobreza”.

1. **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS):**
 - a. Objetivos del organismo:
 - i. Brindar asistencia técnica a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, Ministerios, Secretarías de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y demás Organismos de la APN centralizada y descentralizada respecto a:
 1. La definición de los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser tenidos en cuenta para la definición de políticas, y su inclusión en programas, planes y proyectos sociales.
 2. La priorización, la selección, la planificación y la gestión de políticas, programas, planes y proyectos sociales.
 3. La coordinación de la gestión de las distintas Jurisdicciones y Entidades del PEN en materia de política social, diseñando los mecanismos de articulación entre las políticas, programas, planes y proyectos sociales.
 4. La creación de nuevas estrategias de intervención, así como las modificaciones y adecuaciones que resultaren necesarias de políticas, programas, planes y proyectos sociales a ser incorporados en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.
 5. La coordinación y definición de criterios para la asignación de recursos a los gobiernos provinciales y locales en materia social y obras prioritarias.
 6. El diseño y la elaboración de una canasta básica saludable accesible a toda la población.
 7. La elaboración de diagnósticos de las necesidades de protección contra el hambre y la malnutrición a nivel nacional.
 8. El diseño de planes de educación alimentaria nutricional a nivel nacional.
 9. La generación de estrategias, en el ámbito de su competencia específica, para aumentar los canales y mecanismos de comercialización de los alimentos, facilitando el acceso por parte de los trabajadores y las trabajadoras de la economía social y organizaciones de la sociedad civil.



Auditoría General de la Nación

10. La elaboración de diagnósticos y propuestas para la ampliación de la red de agua potable a los sectores de la población comprendidos en programas sociales creados a nivel nacional para erradicar el hambre y la malnutrición.
 - ii. Elaborar el PLAN ANUAL DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES, previa aprobación por parte del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, y ejecutarlo.
 - iii. Difundir las evaluaciones realizadas en el marco del PLAN ANUAL DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES.
 - iv. Diseñar, administrar y actualizar los sistemas y registros vinculados a la materia de competencia del CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.
 - v. Asistir en la coordinación de políticas, programas, planes y proyectos sociales en materia de cooperación y financiamiento internacional.
 - vi. Coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Resolución N° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la intervención de las áreas competentes de la APN.
 - vii. Coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas de la APN centralizada y descentralizada y jurisdicciones subnacionales en la gestión de la información, monitoreo y evaluación de políticas, programas, planes y proyectos sociales.
 - viii. Efectuar requerimientos de información a los Ministerios, Secretarías de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y demás Organismos de la APN centralizada y descentralizada en los que se ejecuten políticas, programas, planes y proyectos sociales, con el fin de llevar a cabo las acciones previstas en el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.
 - ix. Entender en las funciones del CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES como organismo rector a nivel nacional en materia de registración y relevamiento de personas, hogares y asentamientos, beneficiarios potenciales y actuales de prestaciones sociales.
 - x. Establecer instrumentos de registro y/o relevamiento y fijar la metodología para su respectiva implementación, con resguardo de las normas que rigen en materia de protección de datos personales”.
- b. Rol dentro de los ODS: responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva



Auditoría General de la Nación

implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Resolución No 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 25 de septiembre de 2015, con intervención de las áreas competentes de la APN.

- c. Normativa:
 - i. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 357/02
 - ii. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 880/16
 - iii. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 499/17
 - iv. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 598/2020
 - v. A/RES/70/1 ONU

Estructura orgánica del Consejo

El mismo decreto de creación del organismo también transfiere a la órbita del Consejo:

- el SISTEMA DE IDENTIFICACION TRIBUTARIO Y SOCIAL (SINTyS), Préstamo BIRF 4459- AR (SINTyS), creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 812/98, de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

- el SISTEMA DE EVALUACION Y MONITOREO DE POLITICAS SOCIALES (SIEMPRO) Préstamo BIRF 3957/4398 AR, del ex MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE.

En Julio 2020 el Decreto 598/2020 modificó la estructura orgánica y objetivos del CNCPS:

1. **Objeto actual del CNCPS:** constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos.
2. Se incorpora la figura del **Presidente del CNCPS**, quien se encuentra munido de numerosas funciones, entre las que se destacan las siguientes con pertinencia a esta auditoría:
 - a. Participar, en coordinación con las áreas competentes de la APN, en la definición de la planificación estratégica de políticas y programas sociales del ESTADO NACIONAL.
 - b. Colaborar en la coordinación y articulación de la gestión de los organismos responsables de la política social nacional.
 - c. Propiciar el diseño de mecanismos de articulación de programas sociales, en el marco de



Auditoría General de la Nación

- su competencia.
- d. Diseñar estrategias para promover la participación de las Organizaciones No Gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales.
 - e. Proponer criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios.
 - f. Realizar las acciones conducentes a la coordinación e implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Resolución N° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con intervención de las áreas competentes de la APN y Subnacional.
 - g. Participar en la definición de los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por programas sociales.
 - h. Diseñar, coordinar e implementar la capacitación y desarrollo para las áreas comprometidas en la implementación de planes y programas sociales Nacionales, Provinciales, de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y Municipales.
 - i. Propiciar la realización de auditorías sobre los programas sociales en ejecución, en el ámbito de su competencia.
 - j. Articular acciones en materia de Cooperación Internacional de financiamiento de los programas sociales.
3. Objetivos relevantes a esta auditoría incorporados con la última modificación:
- a. Se modifica el inc. e) del art. 9 quedando el siguiente texto vigente: *e) La coordinación y definición de criterios para la asignación de recursos a los gobiernos provinciales y locales en materia social y obras prioritarias.*
 - b. El diseño y la elaboración de una canasta básica saludable accesible a toda la población.
- 2. Comisión Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS**
- a. Objetivos del organismo: espacio transversal de construcción de consensos y producción de insumos para la implementación y seguimiento en el ámbito del PEN.
 - b. Rol dentro de los ODS:
 - i. Adecuar el contenido y horizonte temporal de las metas de los ODS a las prioridades nacionales.
 - ii. Considerar la continuidad de las metas de ODS relacionadas con los ODM según lo



Auditoría General de la Nación

- alcanzado y pendiente de 2015.
- iii. Identificar la pertinencia y factibilidad para el nivel nacional del indicador propuesto por el Grupo Interagencial de Expertos en Indicadores de Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (GIE-ODS).
 - iv. Identificar otros indicadores pertinentes y factibles en el caso que el/los propuesto/s por el GIE-ODS no lo fuera/n o que resultara conveniente agregarlos.
 - v. Establecer la línea de base (año y valor) para cada indicador.
 - vi. Definir metas intermedias y finales para cada indicador a fin de alcanzar la meta propuesta para el ODS.
 - vii. Elaborar una ficha técnica para cada indicador
- c. Normativa: convocatoria ad-hoc realizada por el CNCPS y conformada por seis grupos que a la vez están integrados por:
- i. -Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
 - ii. -Ministerio de Agroindustria -
 - iii. Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva
 - iv. -Ministerio de Cultura
 - v. -Ministerio de Desarrollo Social
 - vi. -Ministerio de Educación
 - vii. -Ministerio de Energía y Minería
 - viii. -Ministerio de Hacienda
 - ix. -Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda
 - x. -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
 - xi. -Ministerio de Modernización
 - xii. -Ministerio de Producción
 - xiii. -Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
 - xiv. -Ministerio de Salud - Ministerio de Seguridad
 - xv. -Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
 - xvi. -Ministerio de Transporte
 - xvii. -Ministerio de Turismo
 - xviii. -Jefatura de Gabinete de Ministros
 - xix. -Instituto Nacional de las Mujeres
 - xx. -Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad



Auditoría General de la Nación

3. **Grupo Interinstitucional y de Expertos, sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GIE-ODS) de Naciones Unidas**
 - a. Objetivos del organismo: Definición de indicadores asociados a cada meta
 - b. Rol dentro de los ODS:
 - i. Elaborará un marco de indicadores y una lista de indicadores para el seguimiento a nivel mundial de los Objetivos y las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015, teniendo en cuenta las iniciativas emprendidas por diferentes grupos de países y organizaciones, incluidos los organismos regionales e internacionales, las comisiones regionales, los círculos académicos, la sociedad civil y otras organizaciones internacionales pertinentes, que habrá de aprobar la Comisión de Estadística en su 47o período de sesiones, en 2016;
 - ii. Prestará apoyo técnico para la aplicación del marco aprobado de indicadores para el seguimiento de la labor durante los 15 años que faltan hasta 2030; velará por el uso de las definiciones armonizadas y convenidas de los indicadores; compartirá su experiencia en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y alentará las buenas prácticas y las innovaciones, en particular en lo que respecta a la creación de capacidad nacional;
 - iii. Examinará periódicamente los avances metodológicos y las cuestiones relacionadas con los indicadores y sus metadatos;
 - iv. Informará sobre los progresos realizados hacia el logro de los Objetivos y las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015 en el plano mundial, sobre la base de los agregados regionales y mundiales, con arreglo a su mandato;
 - v. Examinará periódicamente las actividades de creación de capacidad en ramas de la estadística que sean pertinentes para el seguimiento de la marcha hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y formulará recomendaciones que examinarán la Comisión de Estadística, el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad para el Seguimiento Después de 2015 y el Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas;
 - vi. Examinará y apoyará el trabajo de la Secretaría para crear un foro de usuarios de datos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, instrumentos para el análisis de los datos y un cuadro sinóptico en línea sobre la situación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
 - c. Normativa:



Auditoría General de la Nación

- i. Comisión de Estadística Informe sobre el 46° período de sesiones (3 a 6 de marzo de 2015) Naciones Unidas Nueva York, 2015. E/2015/24-E/CN.3/2015/40.
- ii. Comisión de Estadística 47° período de sesiones 8 a 11 de marzo de 2016 Tema 3 a) del programa provisional* Temas de debate y para la adopción de decisiones: datos e indicadores en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. E/CN.3/2016/2.

4. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

a. Objetivos del organismo:

- i. Asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la política social orientada a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social y el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, en particular para las personas con discapacidad, las niñas, los niños y adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, la protección de las familias y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en lo relativo al acceso a la vivienda y el hábitat dignos y a la integración socio urbana, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia y, en particular:
 - ii. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
 - iii. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PEN.
 - iv. Entender en la ejecución de las acciones tendientes a garantizar condiciones de bienestar de la población más vulnerable.
 - v. Entender en la planificación y fiscalización de las políticas establecidas por el PEN que se implementen en materia de promoción, protección, cuidado, inclusión social, capacitación y desarrollo humano, en un todo de acuerdo con los compromisos asumidos por el país en los distintos tratados y convenios internacionales.
 - vi. Entender, en el ámbito de su competencia, en situaciones de emergencia social que requieran el auxilio del Estado Nacional.
 - vii. Entender en las medidas y acciones tendientes a obtener financiamiento para planes de desarrollo social, dentro de las pautas establecidas por el Jefe de Gabinete de Ministros, controlando -en el ámbito de su competencia- el cumplimiento por los organismos



Auditoría General de la Nación

- ejecutores -nacionales, provinciales o municipales- de los compromisos adquiridos.
- viii. Entender en la coordinación de toda la política social del Estado Nacional y sus respectivos planes de desarrollo en los ámbitos nacional, provincial y municipal, diseñando, promoviendo y apoyando las actividades tendientes a mejorar la estructura institucional de las políticas y programas sociales públicos.
 - ix. Intervenir en las actividades de carácter internacional relacionadas con el desarrollo social como así también ejercer la representación de la REPÚBLICA ARGENTINA en las reuniones, foros y ámbitos internacionales vinculados con el desarrollo humano, la promoción y garantía de los derechos sociales.
 - x. Entender en la reglamentación, control y auditoría de los programas sociales descentralizados a las provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por transferencia o coparticipación.
 - xi. Intervenir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros del Estado Nacional destinados a la población en situación de pobreza y a los grupos sociales especialmente vulnerables.
 - xii. Entender en la organización y operación de un sistema de información social, con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de las políticas y programas sociales nacionales.
 - xiii. Entender en la identificación, registro único de las familias e individuos destinatarios de programas sociales nacionales, monitoreando dichos programas y políticas a través de una evaluación de resultado e impacto de los mismos.
 - xiv. Entender en la formulación, normatización, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas alimentarias implementadas en el ámbito nacional, provincial y municipal, como así también en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de todos los programas alimentarios implementados en el ámbito nacional.
 - xv. Intervenir en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el pleno desarrollo personal de las personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad social.
 - xvi. Entender en la ejecución de acciones de asistencia directa a personas en situación de vulnerabilidad social, tanto del país como fuera de él, participando en acciones en cumplimiento de compromisos o planes de ayuda internacionales.



Auditoría General de la Nación

- xvii. Entender en la formulación de las políticas destinadas a la infancia y a la adolescencia y en el diseño, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección, cuidado y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes, siguiendo los lineamientos de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
- xviii. Entender en la formulación de las políticas destinadas a la familia y en el diseño, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección y desarrollo de la familia, y en las tendencias al cumplimiento de los tratados internacionales incorporados en el artículo 75 inciso 22 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.
- xix. Entender, en el ámbito de su competencia, en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con niños, niñas, adultos mayores, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y otros actores de la comunidad que se encuentren en estado de vulnerabilidad social, así como en la defensa y garantía de sus derechos.
- xx. Entender en la formulación de las políticas destinadas a los adultos mayores y en la coordinación de programas de promoción, el cuidado y la integración social de las personas mayores.
- xxi. Intervenir en la elaboración de normas de acreditación que regulen el funcionamiento, control y evaluación de las instituciones y organizaciones destinadas a la atención y cuidado de los adultos mayores.
- xxii. Entender, en el ámbito de su competencia, en la formulación, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas destinados al fortalecimiento de instituciones locales.
- xxiii. Entender en la formulación de políticas tendientes al fortalecimiento del desarrollo e implementación del paradigma de la Economía Social en todo el territorio nacional.
- xxiv. Entender en el diseño e implementación de planes para la aplicación de los instrumentos metodológicos de la Economía Social, principalmente la promoción de Microcréditos, adopción de Marca Colectiva y promoción de la comercialización comunitaria destinados al fortalecimiento de las capacidades de inclusión de la población en situación de vulnerabilidad social.
- xxv. Entender en las acciones que promuevan el desarrollo humano en áreas de pobreza rural y urbana mediante la promoción de actividades productivas.
- xxvi. Entender en la asignación y distribución de subsidios tendientes a resolver estados de



Auditoría General de la Nación

- necesidad no previstos o no cubiertos por los sistemas vigentes, y en los que se otorguen a entidades públicas o privadas que desarrollan actividades de asistencia a la población.
- xxvii. Entender en la promoción, cooperación y asistencia técnica de las instituciones de bien público destinadas a la asistencia de la población, como así también en el registro y fiscalización de aquellas y de los organismos no gubernamentales, organizaciones comunitarias y de base, y en la coordinación de las acciones que permitan su adecuada y sistemática integración en las políticas y programas sociales.
- xxviii. Entender en la promoción, programación, ejecución y control de actividades tendientes a la reactivación de conjuntos sociales, mediante la paulatina delegación de responsabilidades sociales desde el Estado hacia la comunidad o entidades intermedias.
- xxix. Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área.
- xxx. Entender, en coordinación con las demás áreas de la APN con competencia específica, en la ejecución de las gestiones y obras relativas a la implementación de los programas de integración socio urbanos de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por el Decreto N° 358/17.
- b. Rol dentro de los ODS: cada organismo responsable: a) adaptaba o adoptaba las metas bajo su responsabilidad, b) confirmaba los organismos colaboradores sugeridos desde el CNCPS y/o proponía otros organismos colaboradores. c) Seleccionaba los indicadores de seguimiento (tanto con las áreas internas de los propios ministerios u organismos, como con los colaboradores externos) y, d) presentaba sus avances y productos en la reunión mensual que correspondiera.
- i. SECRETARÍA DE ASUNTOS ESTRATÉGICOS: Participar en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- ii. SUBSECRETARÍA DEL CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO: Elaborar indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- iii. UNIDAD GABINETE DE ASESORES: Asistir al/a la Ministro/a en la coordinación interinstitucional con el CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.
- c. Normativa:



Auditoría General de la Nación

- i. Ley 22.520 - TEXTO ORDENADO POR DECRETO 438/92
- ii. Decreto N° 777/2020
- iii. Decreto 50/2019

5. Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC

a. Objetivos del organismo:

- i. Planificar, promover y coordinar las tareas de los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional;
- ii. Confeccionar el programa anual de las estadísticas y censos nacionales, con su correspondiente presupuesto por programa, basándose especialmente en las necesidades de información formuladas por las Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), sin perjuicio de tener en cuenta los requerimientos que puedan plantear otras entidades públicas y privadas;
- iii. Establecer las normas metodológicas y los programas de ejecución de las estadísticas que se incluyan en el programa anual;
- iv. Distribuir, entre los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional las tareas detalladas en el programa anual de estadística y censos nacionales, así como los fondos necesarios para su ejecución, cuando correspondiere;
- v. Promover la creación de nuevos servicios estadísticos en el territorio nacional;
- vi. Promover la adecuada difusión de toda la información estadística en los Ministerios, Comandos en Jefe, Secretarías de Estado, Gobierno provinciales y municipales, organizaciones públicas y privadas y población en general;
- vii. Concretar investigaciones de carácter metodológico y estadístico, tendientes a elevar el nivel técnico y científico del Sistema Estadístico Nacional;
- viii. Celebrar acuerdos o convenios de carácter estadístico, con entidades públicas y privadas y promoverlos con organismos extranjeros e internacionales;
- ix. Realizar cursos de capacitación técnica estadística, con la colaboración de organismos internacionales, nacionales y privados, y otorgar becas para capacitar personal, con el objeto de perfeccionar el nivel técnico y científico del Sistema Estadístico Nacional;
- x. Enviar delegados a los congresos, conferencias y reuniones nacionales e internacionales, que tengan por objeto el tratamiento de cuestiones estadísticas;
- xi. Organizar un centro de intercambio e interpretación de informaciones estadísticas nacionales e internacionales;



Auditoría General de la Nación

- xii. Realizar conferencias, congresos y reuniones estadísticas nacionales;
 - xiii. Elaborar las estadísticas que considere conveniente, sin afectar el principio de descentralización ejecutiva establecido en el inc. d);
 - xiv. Toda otra función que contribuya al cumplimiento de los objetivos fijados en el artículo 3° de la presente ley.
- b. Rol dentro de los ODS:
- i. Elaboración de las fichas técnicas con los equipos de estadísticas sectoriales de cada organismo.
 - ii. Relevamiento sobre el estado de situación y capacidades del sistema estadístico nacional para enfrentar los desafíos surgidos del seguimiento de los indicadores para el monitoreo de los avances hacia los ODS.
 - iii. Revisión y ajuste de los indicadores seleccionados en cada dimensión temática contemplada. Se destaca la participación e interacción interinstitucional promovida y ejecutada en los ámbitos global, regional y local
- c. Normativa:
- i. Ley 17.622.
 - ii. Resolución 141/2018 INDEC y anexo.
- 6. INAM/Consejo de las Mujeres**
- a. Objetivo del organismo:
- i. Concretar el compromiso asumido por el Estado Nacional al ratificar la adhesión a los distintos instrumentos internacionales vinculados a la violencia y discriminación contra la mujer.
 - ii. Brindar asesoramiento y asistencia técnica a organismos nacionales, provinciales, municipales, organizaciones sociales y a programas y proyectos que integren la programación nacional con los organismos multilaterales de crédito, para promover la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las áreas competentes.
 - iii. Articular y coordinar acciones tendientes al cumplimiento de la normativa vigente y de los compromisos internacionales asumidos por el país y proponer y elaborar proyectos legislativos adecuados a las disposiciones de los instrumentos internacionales vinculados a la temática de la mujer.



Auditoría General de la Nación

- iv. Planificar, ejecutar y controlar programas de investigación que den sustento para la formulación de políticas públicas dirigidas a las mujeres.
 - v. Intervenir en la elaboración de documentos e informes nacionales a ser presentados ante organismos y conferencias internacionales en temas relativos a la mujer.
 - vi. Asistir en la suscripción de convenios con el Estado Nacional, Provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Municipales y/o instituciones de la sociedad civil, en el ámbito de su competencia.
 - vii. Promover la creación de áreas u organismos que atiendan la problemática de las mujeres en las provincias y en los municipios.
 - viii. Promover una política comunicacional en el ámbito nacional destinada a concientizar la problemática de la mujer en la agenda pública, así como difundir el conocimiento de los derechos y de los recursos existentes para su atención.
 - ix. Organizar y ejecutar un sistema de información como red de conexión con instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la temática de la mujer en los distintos niveles y jurisdicciones.
 - x. Viabilizar el reclamo, ante las representaciones sociales de conductas discriminatorias, sexistas, estereotipadas o denigratorias de la mujer, evidenciadas, o que se transmitan y/o difundan en los medios masivos de comunicación.
 - xi. Coordinar y articular con organismos a nivel nacional, provincial, de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y municipal, el desarrollo de programas de promoción, capacitación, actualización y perfeccionamiento destinados a la eliminación de la violencia y discriminación de la mujer.
 - xii. Receptar la demanda efectiva de las mujeres y de las organizaciones no gubernamentales, en las diferentes temáticas para la elaboración de programas de capacitación.
- b. Rol dentro de los ODS: Revisión transversal de las metas e indicadores y elaboración de fichas técnicas con enfoque de género.
- c. Normativa:
- i. Decreto de Necesidad y Urgencia 698/2017
 - ii. Decreto de Necesidad y Urgencia 7/2019

Fuentes de información:



Auditoría General de la Nación

1. <http://www.infoleg.gob.ar/>
2. <https://www.cepal.org/es>
3. <https://www.boletinoficial.gob.ar/>
4. <https://www.un.org/>
5. <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/>



Auditoría General de la Nación

ANEXO II: POBREZA

Métodos de medición de la pobreza

La medición de la pobreza como insuficiencia de ingresos se originó a principios del siglo XX, cuando se comenzaron a usar muestras representativas de la población (Deaton, 1997). Se parte del principio de que una persona es pobre cuando el ingreso del hogar está por debajo de un determinado umbral monetario. Existen dos modalidades para establecer la LP: la primera consiste en determinarla sobre la base del costo de una CBA, al que se le agrega un monto destinado a cubrir otro tipo de necesidades no alimentarias (bienes y servicios); la segunda consiste en adoptar un valor derivado de un punto de la función de distribución de ingresos, como es el 60% de la mediana del ingreso de los hogares del país. A nivel internacional las medidas de la pobreza por insuficiencia de ingresos se basan en un umbral establecido en dólares de paridad del poder adquisitivo. Tal es el caso de la línea de pobreza extrema de “1 dólar al día”.

Desde 1973 en Argentina, la modalidad original se realizaba a través de la medición puntual de dos ondas anuales (mayo y octubre). A partir de 2003, la EPH pasó a ser un relevamiento continuo que produce datos de pobreza con frecuencia semestral. Sin embargo, en el marco de la emergencia estadística, el INDEC dispuso que las series publicadas con posterioridad al primer trimestre de 2007 y hasta el cuarto trimestre de 2015 deben ser consideradas con reservas. A partir del año 2016 el INDEC reanudó la elaboración y difusión de los indicadores de pobreza e indigencia. El 28 de septiembre de 2016 la información se presentó por única vez en forma trimestral, estando sujeta a las observaciones metodológicas informadas en oportunidad de la publicación de EPH sobre el mercado de trabajo. Desde el segundo semestre de 2016 se retomó la frecuencia semestral.

Desde 2016, la medición introdujo la actualización de la LI y de la LP con base en la composición de la CBA resultante de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 1996/97. Dicha composición fue validada, en términos de la estructura alimentaria, con el patrón de consumo que surge de la ENGHo 2004/05. La relación entre la CBA y la CBT se deriva, a su vez, de esta última (2004/05).

I. Línea de indigencia (LI)



Auditoría General de la Nación

El concepto de “línea de indigencia” (LI) procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una CBA capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.

El procedimiento parte de utilizar una CBA de costo mínimo determinada en función de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia con base en los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGHo) de 1996/97 validada con la ENGHo de 2004/05.

Asimismo, el procedimiento en uso toma en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para esa población según la “Composición de las canastas básicas alimentarias regionales del adulto equivalente”.

Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, es necesario hacer una adecuación que refleje las características de cada individuo en relación con esas variables, para lo cual se toma como unidad de referencia al varón adulto, de 30 a 60 años de edad, con actividad moderada. A esta unidad de referencia se la denomina “adulto equivalente” y se le asigna un valor igual a uno.

Ejemplos – Un hogar de tres miembros, compuesto por una mujer de 35 años, su hijo de 18 y su madre de 61: La mujer equivale a 0,77 de adulto equivalente. El hijo equivale a 1,02 de adulto equivalente. La madre equivale a 0,67 de adulto equivalente. En total, el hogar suma 2,46 unidades de referencia o adultos equivalentes. – Otro hogar de cinco miembros, constituido por una pareja (ambos de cuarenta años) y tres hijos de cinco, tres y un año cumplidos: El varón equivale a 1,00 adulto equivalente. La mujer equivale a 0,77 de adulto equivalente. El hijo de 5 años equivale a 0,60 de adulto equivalente. El hijo de 3 años equivale a 0,51 de adulto equivalente. El hijo de 1 año equivale a 0,37 de adulto equivalente. En total, el hogar suma 3,25 unidades de referencia o adultos equivalentes.

II. Línea de pobreza (LP)

La “línea de pobreza” (LP) consiste en establecer a partir de los ingresos de los hogares si estos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.



Auditoría General de la Nación

Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.), con el fin de obtener el valor de la CBT.

Para ampliar o expandir el valor de la CBA se utiliza el coeficiente de Engel (CdE), definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia (en este caso, la que surge de la ENGHo 2004/05).

$$\text{Coeficiente de Engel} = \text{Gastos alimentarios} / \text{Gastos totales}$$

En cada período el CdE se actualiza por el cambio en el precio relativo de los alimentos respecto de los demás bienes y servicios. De esta forma se actualizan los montos de gasto alimentario y total del período base, considerando la misma relación de cantidades de consumo. Para esto se toman los precios relevados por el IPC, tomando en cuenta la estructura de gastos específica de la población de referencia. Para expandir el valor de la CBA, se multiplica su valor por la inversa del coeficiente de Engel.

$$\text{CBT} = \text{CBA} * \text{inversa del coeficiente de Engel}$$

III. Características de la muestra

La EPH se basa en una muestra probabilística, estratificada, en dos etapas de selección. Dicha muestra está distribuida a lo largo del período respecto del cual se brinda información (el trimestre) y el relevamiento se desarrolla a lo largo de todo el año.

El tamaño de muestra de este semestre es de 53.900 viviendas y su diseño fue cambiado a partir del tercer trimestre del año 2013. Está en curso un programa de revisión integral de la Muestra Maestra Urbana de Viviendas de la República Argentina (MMUVRA) a cargo de la Dirección de Metodología Estadística.

La encuesta produce estimaciones trimestrales y, en este caso, semestrales válidas para:

- Total de 31 aglomerados agrupados.
- Aglomerados del interior: todos los aglomerados, excluido el aglomerado Gran Buenos



Auditoría General de la Nación

Aires.

- Conjunto de aglomerados agrupados en 6 regiones estadísticas:
- Región Gran Buenos Aires: integrada por Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Partidos del Gran Buenos Aires.
- Región Cuyo: integrada por Gran Mendoza; Gran San Juan; Gran San Luis.
- Región Noreste (NEA): integrada por Corrientes; Formosa; Gran Resistencia; Posadas.
- Región Noroeste (NOA): integrada por Gran Catamarca; Gran Tucumán - Tañ Viejo; Jujuy - Palpalá; La Rioja; Salta; Santiago del Estero - La Banda.
- Región Pampeana: integrada por Bahía Blanca - Cerri; Concordia; Gran Córdoba; Gran La Plata; Gran Rosario; Gran Paraná; Gran Santa Fe; Mar del Plata; Río Cuarto; San Nicolás - Villa Constitución; Santa Rosa - Toay.
- Región Patagonia: integrada por Comodoro Rivadavia - Rada Tilly; Neuquén - Plottier; Rawson - Trelew; Río Gallegos; Ushuaia-Río Grande; Viedma - Carmen de Patagones.
- Conjunto de aglomerados con 500.000 y más habitantes: Gran Buenos Aires; Gran Córdoba; Gran La Plata; Mar del Plata; Gran Mendoza; Gran Rosario; Gran Tucumán - Tañ Viejo; Salta; Santa Fe.
- Conjunto de aglomerados con menos de 500.000 habitantes: Bahía Blanca - Cerri; Gran Paraná; Posadas; Gran Resistencia; Comodoro Rivadavia - Rada Tilly; Corrientes; Concordia; Formosa; Neuquén - Plottier; Santiago del Estero - La Banda; Jujuy - Palpalá; Río Gallegos; Gran Catamarca; La Rioja; San Juan; Gran San Luis; Santa Rosa-Toay; Ushuaia - Río Grande; Río Cuarto; San Nicolás - Villa Constitución; Rawson - Trelew; Viedma - Carmen de Patagones.

IV. Diferencias metodológicas de medición de pobreza monetaria y multidimensional

En el *Cuadro 10* se podrá identificar las diferencias metodológicas en cuanto a la medición de pobreza de acuerdo con el INDEC y al Observatorio de la Deuda Social de la UCA.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 10: Diferencias metodológicas de medición de la pobreza monetaria y multidimensional.

	UCA	INDEC
Pobreza monetaria		<p>La medición de la pobreza con el método de la “línea de pobreza” (LP) consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si estos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.</p> <p>Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.), con el fin de obtener el valor de la canasta básica total (CBT).</p>
Indigencia		<p>El concepto de “línea de indigencia” (LI) procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.</p> <p>El procedimiento parte de utilizar una canasta básica de alimentos de costo mínimo (CBA) determinada en función de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia con base en los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGHo) de 1996/97 validada con la ENGHo de 2004/05.</p>
Pobreza multidimensional	<p>Pobreza multidimensional (UCA): Se estima aplicando una metodología inspirada en la matriz bienestar/ derechos que desarrolló CONEVAL.</p> <p>Principales ejes de análisis:</p> <p>a. Incidencia del déficit y la agregación sumatoria para las dimensiones:</p> <p>1. Alimentación y salud</p>	



Auditoría General de la Nación

	2. Servicios Básicos 3. Vivienda Segura 4. Medio Ambiente 5. Accesos Educativos 6. Empleo y Seguridad Social	
Medición	Diseño muestral probabilístico de tipo polietápico estratificado y con selección sistemática de viviendas, hogares y población en cada punto muestra (5760 hogares).	Desde 2016, la medición introdujo la actualización de la línea de indigencia y de pobreza con base en la composición de la CBA resultante de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 1996/97. Dicha composición fue validada, en términos de la estructura alimentaria, con el patrón de consumo que surge de la ENGHo 2004/05. La relación entre la CBA y la CBT se deriva, a su vez, de esta última (2004/05).
Universo Geográfico	Grandes y medianos aglomerados urbanos	La encuesta produce estimaciones trimestrales y, en este caso, semestrales válidas para cada uno de los 31 aglomerados urbanos.

Fuente: Elaboración propia en base al documento "Pobreza de derechos para el desarrollo humano y la integración social en la argentina urbana: 2010-2018" y "Canasta básica alimentaria y Canasta básica total. Notas al pie, N°3, INDEC.

Contraoponer estas metodologías es importante para el diseño y el monitoreo de las políticas públicas, dado que apuntan a necesidades que no necesariamente se satisfacen con la transferencia de ingresos, como así tampoco se solucionan con políticas que no interpreten a la pobreza como un problema social estructural que tiene que ser abarcado con medidas de corto, mediano y largo plazo.

El Observatorio de la Deuda Social Argentina define la pobreza como privaciones económicas injustas que afectan el desarrollo de las capacidades humanas en diferentes dimensiones de la vida social. Estas privaciones son injustas porque afectan derechos económicos y sociales consagrados en la Constitución Nacional y en pactos internacionales.

El derecho a formar parte de una sociedad de iguales en derechos permite medir el grado de inclusión de la población a través de seis dimensiones fundamentales de acceso a recursos, bienes y servicios fuentes de un desarrollo humano más integral: salud y alimentación, saneamiento y energía, servicios de la vivienda, medio ambiente saludable, recursos educativos y trabajo y seguridad social (*Cuadro 11*).



Auditoría General de la Nación

Cuadro 11: Dimensiones de derechos sociales que componen la definición de pobreza multidimensional.

	Dimensiones fundamentales	
Pobreza multidimensional	Alimentación y salud	Acceso por parte del hogar a una alimentación suficiente y a una dotación de recursos públicos o privados suficientes para hacer frente a situaciones de riesgo respecto a la salud.
	Vivienda digna	Acceso a una vivienda segura en condiciones y espacios adecuados para el refugio, el descanso y la convivencia
	Accesos educativos	Acceso a credenciales otorgadas por instituciones educativas formales según ciclo de vida/cohorte etaria de la población.
	Acceso a servicios básicos	Acceso a servicios básicos en materia de saneamiento y calidad de vida (no incluye información).
	Acceso a un medio ambiente saludable	Acceso a un medio ambiente que no presente factores contaminantes que afectan la salud en las cercanías de la vivienda
	Empleo y Seguridad Social	Acceso a un empleo decente y/o a un sistema de seguridad social no asistencial que provea de protección integral.

Fuente: Informe de avance: Deudas Sociales en la Argentina 2010-2020. Crisis del empleo, pobreza y desigualdades en el contexto COVID-19. ODSA-UCA.

La medición de la pobreza multidimensional vincula las dimensiones de bienestar y derechos sociales a través de una matriz que describe diferentes tipos y grados de privaciones de desigualdad social:

- La población pobre de ingresos y privada de algún derecho social
- La población que no es pobre por ingresos, pero sí en al menos una privación social
- La población solamente pobre de ingresos, pero sin ninguna otra privación
- La población no pobre de ingresos ni en derechos sociales

V. Pobreza infantil

A partir de la EPH del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), cuya



Auditoría General de la Nación

cobertura alcanza a 31 grandes aglomerados donde reside el 62% del total de la población. Se advierte que aproximadamente un 38% de la población argentina y un 48% de las niñas y niños están privadas y privados en al menos uno de los aspectos no monetarios considerados básicos para su bienestar, aunque cabe señalar que existe otra serie de aspectos que no pueden ser abordados por ausencia de información en la EPH (salud, nutrición, recreación, etc.). Esta cifra complementa los datos de pobreza monetaria que da cuenta de una incidencia del 27% para el total de la población y del 42% para niños, niñas y adolescentes.

La integración de la pobreza monetaria y de las privaciones no monetarias revela que un 16% de la población y el 27% de las niñas y niños tienen ambos tipos de privaciones. Se observan profundas brechas entre grupos de población definidas por edad, sexo, nivel educativo e inserción ocupacional, que dan cuenta de la existencia de desigualdades en el acceso a bienes y servicios básicos para el funcionamiento biológico y social.

Cuadro 12: Dimensiones e indicadores, y su relación con los ODS y los artículos de la Convención de los Derechos Humanos de los Niños.

Dimensión	No Privado	Privación Moderada	Privación Severa	CDN	ODS
Educación	Asiste sin retraso	Asiste con retraso	No Asiste // Nunca Asistió	28 (1 a, b y e)	4
Protección Social	No es elegible o es elegible y recibe ayuda y no trabaja	Es elegible y recibe programa de protección social, pero trabaja	Es elegible y no recibe ayuda	32	8
Vivienda Adecuada	Vivienda sin hacinamiento, con pisos y techo adecuados y tenencia segura	Vivienda con hacinamiento o (piso y techo deficientes) o tenencia insegura	Vivienda con hacinamiento crítico o (piso y techo deficientes) y tenencia insegura	27	11
Saneamiento Básico	Tiene baño adecuado de uso propio	Tiene baño inadecuado o baño compartido	Tiene baño inadecuado y compartido. No tiene baño	24 (2 c)	6



Auditoría General de la Nación

Acceso al agua segura	Tiene acceso al agua corriente de red dentro de la casa	Tiene agua fuera de la vivienda o de fuente insegura	Tiene agua fuera de la vivienda y de fuente insegura	24 (2 c)	6
Hábitat seguro	Vive en una zona alejada de basural y no inundable	Vive en una zona inundable	Vive cerca de un basural y en una zona inundable	27	1

Fuente: Pobreza Monetaria y Privaciones No Monetarias en Argentina. UNICEF. 2018.

En el informe de UNICEF (2018) se distingue entre **pobreza** y **pobreza extrema**, tratando de diferenciar dos situaciones de insuficiencia de ingresos familiares: aquella situación en la que dichos ingresos no logran cubrir el costo de una canasta básica que incluye alimentos y otros bienes (pobreza) o el costo de una canasta exclusivamente alimentaria (pobreza extrema).

Las tasas de pobreza son más altas en los hogares en los que residen niñas, niños y adolescentes, comparadas con los hogares sin población infantil y adolescente.

Los niños tienen un nivel de pobreza monetaria más elevado que las niñas y se aprecian menos contrastes entre los diferentes grupos de edad, aunque la pobreza es más elevada cuanto mayor es la edad de las niñas y los niños.

Otro tipo de brecha es la que se observa según las características de la persona de referencia del hogar, según la edad, sexo, nivel educativo, e inserción ocupacional de la persona de referencia del hogar.



Auditoría General de la Nación

ANEXO III: PROGRAMAS

Programas vinculados al ODS 1

Cuadro 13: Programas vinculados con ODS 1 según el Documento Técnico 1 (mayo 2018).

PROPUESTA DE GOBIERNO: POBREZA CERO	PROPUESTA DE GOBIERNO: PLAN BELGRANO	RESPONSABLE DE LA META	METAS DE ODS 1	INDICADOR PROPUESTO POR EL GRUPO INTERAGENCIAL DE EXPERTOS EN INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE
Subje: Una casa para cada familia				



Auditoría General de la Nación

<p>lanzar créditos hipotecarios. Créditos hipotecarios con fondos de la ANSES. La cuota mensual será parecida a la de un alquiler. El plan complementa a PROCREAR. Actualmente, PROCREAR presta a una tasa fija del 16 %, que requiere un esfuerzo enorme a las familias en sus primeros años, pero después se va licuando con la inflación. Con nuestro plan, la ANSES presta a una tasa del 0%, pero que se ajusta cada año según un índice a convenir, probablemente una combinación de inflación y salarios.</p>	<p>Otorgar 100.000 créditos y planes de alquiler subsidiados</p>	<p>Responsable: •Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable</p> <p>Organismos colaboradores en revisión de metas y selección de indicadores: • Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda</p>	<p>Meta 1.4. Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.</p>	<p>1.4.1. Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos</p>
<p>Construir casas dignas para las familias más vulnerables. Finalizar viviendas prometidas (pero no terminadas) y construir viviendas nuevas. Terminar remodelaciones y mejoras en proceso actualmente. Lanzar un nuevo programa de mejoras</p>	<p>Solucionar el problema de la vivienda a 250.000 familias: construyendo 150.000 viviendas sociales y dando 100.000 créditos y</p>	<p>Responsable: • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable</p> <p>Organismos en colaboración de la meta: • Ministerio de Justicia</p>	<p>Meta 1.5. Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos</p>	<p>1.5.1. Número de muertos, desaparecidos, heridos, reubicados o evacuados debido a desastres por cada cien mil personas.</p>



Auditoría General de la Nación

para brindar soluciones en el lapso de un mandato.	planes de alquiler subsidiados. Otorgar conexiones de agua (500.000) y cloacas (1.500.000) para 2 millones de hogares	y Derechos Humanos • Ministerio de Hacienda y Finanzas • Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda Organismos colaboradores en revisión de metas y selección de indicadores: • Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.	
Subeje: Protección Social				



Auditoría General de la Nación

<p>Ingreso Ciudadano: Extensión de la Asignación Universal por Embarazo y la Asignación Universal por Hijo. Asegurar un piso mínimo de ingresos a todas las familias con hijos, con actualización automática de los montos, que sea un derecho de la niñez y que no se use de forma discrecional. Instituir con carácter nacional y obligatorio una asignación universal para todos los menores de 18 años cuyo grupo familiar no perciba ninguna otra asignación de las establecidas en la Ley 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares) ni se vea beneficiado por deducciones impositivas por menores a cargo, garantizando la percepción de un ingreso ciudadano a todos los niñas, niños y adolescentes independientemente de la situación laboral de sus padres.</p>	<p>Ampliar la cobertura de la Asignación Universal por Hijo y universalizar un ingreso ciudadano que no dependa de la situación laboral.</p>	<p>Responsable:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Desarrollo Social <p>Organismos en colaboración de la meta:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Hacienda y Finanzas• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>Organismos colaboradores en revisión de metas y selección de indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable• Ministerio de Desarrollo Social• Ministerio de	<p>Meta 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p> <p>Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables</p>	<p>1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y grupo de edad.</p> <p>1.3.1 Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables</p>
--	---	---	---	---



Auditoría General de la Nación

		<p>Relaciones Exteriores y Culto</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Seguridad• Ministerio de Transporte• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>• Presidencia de la Nación – SEDRONAR</p> <p>• Presidencia de la Nación CNCPS y CNM</p>		
--	--	---	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>Red Nacional de Centros de Primera Infancia. Extender la oferta de Centros de Primera Infancia (CPI) a todo el país. Abrir 4.000 centros de primera infancia en las localidades urbanas de todo el país para que 400.000 niños menores de tres años en condiciones de vulnerabilidad social tengan atención, alimentación y estímulo necesarios para desarrollarse plenamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la oferta de CPI con estándares de calidad para niños de 0-3 años. • Foco en familias en situación de vulnerabilidad. • Desarrollar trabajo en conjunto con gobiernos locales, organizaciones sociales e instituciones comunitarias. • Política de comunicación sobre habilidades parentales, cuidados y beneficios de asistencia a CPI. 	<p>Construir 1.400 Centros de Primera Infancia para que 150.000 chicos reciban la contención, la estimulación temprana y la nutrición necesaria entre los 45 días y los 3 años para poder vivir la vida que se merecen. Ampliar la cobertura de preescolar para los chicos de 3, 4 y 5 años para que más de 250.000 chicos puedan recibir la educación necesaria.</p>	<p>Responsable:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo Social <p>Organismos en colaboración de la meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda y Finanzas • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos • Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>Organismos colaborador en revisión de metas y selección de indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable • Ministerio de Desarrollo Social • Ministerio de Relaciones Exteriores y 	<p>Meta 1.3.</p> <p>Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p>	<p>1.3.1. Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.</p>
---	--	---	--	--



Auditoría General de la Nación

		<p>Culto</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Seguridad• Ministerio de Transporte• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>• Presidencia de la Nación – SEDRONAR</p> <p>• Presidencia de la Nación CNCPS y CNM</p>		
--	--	---	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>Presencia urgente del Estado en lugares de situación de extrema pobreza. Plan intensivo en los principales lugares del país con población en condiciones de pobreza extrema: unidades móviles con equipos interdisciplinarios y en coordinación interministerial atendiendo las necesidades más urgentes en materia de salud, nutrición e infraestructura.</p> <p>Creación de unidades móviles de intervención multidisciplinaria.</p> <p>Reconversión de los centros de integración CIC y CDR.</p> <p>Abordaje integral de la problemática con equipos profesionales de todos los ministerios.</p> <p>Relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades</p>	<p>Intervención rápida en focos de pobreza extrema.</p> <p>Fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud en toda la región ampliando la cantidad de hospitales públicos y médicos</p>	<p>Responsable:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo Social <p>Organismos en colaboración de la meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda y Finanzas • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos • Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>Organismos colaboradores en revisión de metas y selección de indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable • Ministerio de Desarrollo Social • Ministerio de Relaciones Exteriores y 	<p>Meta 1.3.</p> <p>Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables</p> <p>Meta 1.4.</p> <p>En 2030 asegurar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan iguales derechos a los recursos económicos, así como el acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control sobre la tierra y otras formas de propiedad, la herencia, los recursos naturales, nueva tecnología apropiada, y servicios financieros,</p>	<p>1.3.1. Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.</p> <p>1.4.2. Proporción del total de la población adulta, por sexo y por tipo de tenencia, con derechos seguros de tenencia de la tierra, que posee documentación reconocida legalmente al respecto y que percibe esos derechos como seguros.</p> <p>1.5.1. Número de muertos, desaparecidos, heridos, reubicados o evacuados debido a desastres por cada 100.000 personas.</p>
---	--	---	--	---



Auditoría General de la Nación

<p>indígenas.</p>		<p>Culto</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Seguridad• Ministerio de Transporte• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social• Presidencia de la Nación – SEDRONAR• Presidencia de la Nación CNCPS y CNM	<p>incluyendo las microfinanzas.</p> <p>Meta 1.5.</p> <p>En 2030 construir la resiliencia de los pobres y aquellos en situación de vulnerabilidad, y reducir su exposición y vulnerabilidad a los eventos climáticos y otros impactos económicos, sociales y ambientales así como los desastres.</p>	
-------------------	--	---	---	--



Auditoría General de la Nación

<p>Tener una política de inclusión desde la perspectiva de derechos de los pueblos originarios. • Relevamiento técnico — jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas.</p> <p>• Censo de las comunidades de pueblos originarios.</p> <p>• Programa de acceso a la propiedad de la tierra y fomento de producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal.</p> <p>• Potenciación del Programa de Apoyo a la Educación Intercultural Aborígen.</p>		<p>Responsable:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo Social <p>Organismos en colaboración de la meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda y Finanzas • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos • Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>Organismos colaboradores en revisión de metas y selección de indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable • Ministerio de Desarrollo Social 	<p>Meta 1.2.</p> <p>De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales</p> <p>Meta 1.3.</p> <p>Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p> <p>Meta 1.4.</p> <p>Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así</p>	<p>1.2.</p> <p>Porcentaje de la población originaria que vive por debajo de la línea nacional de pobreza.</p> <p>1.2.</p> <p>Porcentaje de la población originaria que vive en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.</p> <p>1.3.</p> <p>Proporción de personas de pueblos originarios a la edad de trabajo quienes están desempleados y no reciben un subsidio de desempleo.</p> <p>1.4.</p> <p>Porcentaje de mujeres y hombres de pueblos originarios con derechos seguros a tierra medido por (i) porcentaje con documentación de derechos a tierra y (ii) porcentaje que no tiene miedo de ser desposeído de su tierra de</p>
---	--	---	--	---



Auditoría General de la Nación

		<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto• Ministerio de Seguridad• Ministerio de Transporte• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social• Presidencia de la Nación – SEDRONAR• Presidencia de la Nación CNCPS y CNM	como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.	manera arbitraria. 1.4. Proporción de la población originaria con acceso a crédito dividido por sexo
--	--	--	--	---



Auditoría General de la Nación

<p>Crear un ingreso Universal para Adultos Mayores. Ingreso ciudadano para la vejez que asegure un piso de ingresos a todos los adultos mayores.</p>	<p>Ampliar la cobertura de la Asignación Universal por Hijo y universalizar un ingreso ciudadano que no dependa de la situación laboral.</p>	<p>Responsable:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Desarrollo Social <p>Organismos en colaboración de la meta:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Hacienda y Finanzas• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>Organismos colaboradores en revisión de metas y selección de indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable• Ministerio de Desarrollo Social• Ministerio de Relaciones Exteriores y	<p>Meta 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p> <p>Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables</p>	<p>1.2.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y grupo de edad.</p> <p>1.3.1. Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.</p>
---	---	---	---	--



Auditoría General de la Nación

		<p>Culto</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Seguridad• Ministerio de Transporte• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>• Presidencia de la Nación – SEDRONAR</p> <p>• Presidencia de la Nación CNCPS y CNM</p>		
--	--	---	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>Brindar continuidad en el sistema de actualización de haberes jubilatorios. A ningún jubilado se le quitará ningún beneficio ni se cambiará el sistema de actualización de haberes.</p>		<p>Responsable:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Desarrollo Social <p>Organismos en colaboración de la meta:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Hacienda y Finanzas• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos • <p>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</p> <p>Organismos colaboradores en revisión de metas y selección de indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable• Ministerio de Desarrollo Social• Ministerio de Relaciones Exteriores y	<p>Meta 1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p>	<p>1.3.1. Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.</p>
---	--	--	---	--



Auditoría General de la Nación

		<p>Culto</p> <ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Seguridad• Ministerio de Transporte• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social <p>• Presidencia de la Nación – SEDRONAR</p> <p>• Presidencia de la Nación CNCPS y CNM</p>		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia en base al Documento Técnico N°1 "Proceso de adaptación nacional de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible."



Auditoría General de la Nación

Cuadro 14: Programas vinculados con el ODS 1 según el Informe País (junio 2018).

INICIATIVAS DE GOBIERNO	METAS DE ODS	RESPONSABLE DE LA META	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS Y ALCANCE
Plan Nacional Primera Infancia	<p>1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p> <p>1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p>	Ministerio de Desarrollo Social	Promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario.	Niños/as de 45 días a 4 años de edad, su entorno familiar en situación de vulnerabilidad en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos. Alcance Nacional.



Auditoría General de la Nación

Plan Nacional de Protección Social	<p>1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p> <p>1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p>	Ministerio de Desarrollo Social	Atender la situación de hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, mediante el empoderamiento del titular de derecho, su núcleo familiar y la comunidad donde vive.	Hogares con niños y niñas entre 0/4 años en situación de indigencia y/o pobreza extrema, las personas que integran su núcleo familiar y la comunidad en la que viven. Alcance Nacional.
Programa transferencia condicionada Hacemos Futuro	<p>1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la</p>	Ministerio de Desarrollo Social	Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que	Personas en estado de vulnerabilidad social. Alcance Nacional.



Auditoría General de la Nación

	<p>pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p> <p>1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p>		<p>potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.</p>	
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	<p>1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. Lograr condiciones de nutrición y desarrollo adecuado de los niños que asisten a las escuelas en situaciones de mayor riesgo socioeducativo. Complementar la alimentación diaria a personas en situación de vulnerabilidad social a fin de disminuir los niveles de desnutrición. Impulsar huertas como fuente de</p>	<p>Población en situación de vulnerabilidad social. El programa busca cubrir los requisitos nutricionales de niños de hasta 14 años de edad, embarazadas, personas con discapacidad y adultos desde 70 años en condiciones desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Establece grupos prioritarios como las mujeres embarazadas y niños hasta 5 años de edad y personas de vulnerabilidad nutricional. Alcance Nacional.</p>



Auditoría General de la Nación

			alimentos y de ingresos para los hogares.	
Plan Formación para le Equidad de Género- FORGEN	1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	Ministerio de Trabajo	Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.	Personas en estado de vulnerabilidad social. Alcance Nacional.

Fuente: Elaboración propia en base al Informe País 2018 CNCPS.



Auditoría General de la Nación

ANEXO IV: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

Tabla 12: Asignaciones Presupuestarias del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ella hacen/Hacemos Futuro". A valores nominales.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	8.813,09	15.076,00	19.401,96	21.864,15
b - Crédito Vigente	11.038,12	18.335,53	21.339,33	26.159,74
c - Gasto Devengado	10.831,15	17.827,89	21.094,82	25.831,38
d - % Ejecución/Credito Vigente (c/b)	98,13%	97,23%	98,85%	98,74%
e - Tendencia anual s/credito vigente	-	66,11%	16,38%	22,59%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	64,60%	18,32%	22,45%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.

Tabla 13: Análisis de metas físicas del Programa "Ingreso social con trabajo/Apoyo al empleo/Ella hacen/Hacemos Futuro".

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2016			2017			2018			2019		
		Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.
Asistencia Financiera para la	Titular Activa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76.500	0	0,0



Auditoría General de la Nación

Inserción Laboral de Mujeres y Personas Trans (PPG)	Titular Capacitada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60.000	0	0,0
Asistencia Técnica a Entes Ejecutores	Equipo Asistido	1.488	1.484	99,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Convenio	-	-	-	180	182	101,1	-	-	-	-	-	-
Ingresos de Inclusión Social	Incentivo Liquidado	4.650.000	5.038.639	108,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Persona Activa	2.300.000	2.289.089	99,5	227.000	246.479	108,6	255.000	240.620	94,4	209.125	236.620	113,1
	Incentivo Básico	-	-	-	227.000	246.479	108,6	-	-	-	-	-	-
	Incentivo por Presentismo	-	-	-	223.750	241.502	107,9	-	-	-	-	-	-
	Becario	-	-	-	-	-	-	0	438	-	-	-	-
	Titular Activo con Asistencia Perfecta	-	-	-	-	-	-	0	122.175	-	-	-	-
	Titular Capacitado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	150.000	287.224	-



Auditoría General de la Nación

														191,5
	Titular Nexo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	1.705		17,1
Inscripción al Régimen de Monotributo Social	Beneficiario Activo más Adherentes Aporte 100%	-	-	-	559.573	565.834	101,1	677.354	581.115	85,8	488.750	546.626		111,8
	Efactor Activo más Adherentes Aporte 50%	-	-	-	219.926	227.884	103,6	270.346	147.910	54,7	125.000	128.599		102,9
Tasa de Capacitaciones Vinculadas a Promoción de Derechos, Prevención y Erradicación de las Violencias de Género (PPG)	Porcentaje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,00	35,00		87,5
Tasa de Inscripción de Mujeres en el Programa Hacemos Futuro (PPG)	Porcentaje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	67,00	73,00		109,0
Terminalidad Educativa y Capacitación Acumulada al Trimestre	Persona Incluida	1.104.000	622.993	56,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Cuenta de Inversión, Programas Bajo Seguimiento 2016-2019.



Auditoría General de la Nación

Tabla 14: Asignaciones presupuestarias del Programa "Políticas Alimentarias". A valores nominales.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	3.913,99	7.381,75	9.980,01	12.582,20
b - Crédito Vigente	5.089,99	8.914,41	10.530,21	27.315,73
c - Gasto Devengado	4.798,70	6.826,13	9.544,26	24.181,22
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	94,28%	76,57%	90,64%	88,52%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	75,14%	18,13%	159,40%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	42,25%	39,82%	153,36%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.

Tabla 15: Análisis de metas físicas del Programa "Políticas Alimentarias".

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2016	2017	2018	2019
Asistencia Financiera y Técnica para Conformación de Proyectos Especiales	Comedor Asistido	1.273	1.249	1.225	1.163



Auditoría General de la Nación

Asistencia Financiera para Conformación de Huertas	Huerta Escolar	3.677	10.985	13.290	14.885
	Huerta Comunitaria	1.886	3.891	6.221	1.727
	Huerta Familiar	236.343	518.147	578.871	636.343
Asistencia Alimentaria a Personas en Situación de Vulnerabilidad	Prestación Alimentaria Otorgada con Tarjeta	-	1.305.101	1.386.573	1.345.653

Fuente: Cuenta de Inversión, Programas Bajo Seguimiento 2016-2019.



Auditoría General de la Nación

Tabla 16: Asignaciones presupuestarias del Programa "Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios". A valores nominales.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	66,32	1.904,10	1.530,12	510,06
b - Crédito Vigente	690,19	725,81	887,61	1.182,18
c - Gasto Devengado	283,73	548,42	806,46	1.065,65
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	41,11%	75,56%	90,86%	90,14%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	5,16%	22,29%	33,19%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	93,29%	47,05%	32,14%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.

Tabla 17: Asignaciones presupuestarias del Programa "Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia". A valores nominales.

PRESUPUESTO	2018	2019
a- Crédito Inicial	-	107,90
b - Crédito Vigente	61,18	214,19
c - Gasto Devengado	55,80	136,12
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	91,21%	63,55%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	250,10%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	143,93%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.



Auditoría General de la Nación

Tabla 18: Análisis de metas físicas del Programa "Políticas de Primera Infancia".

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2016			2017			2018	Meta Ejec.	% Ej.	2019		
		Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.			Meta Ejec.	% Ej.	
Acciones Directas a Jardines Maternales	Persona Asistida	310	318	102,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Acciones Directas a Jardines Maternales (5)	Taller Socio-Familiares Realizado	45	225	500,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo al Programa Aprendiendo en Casa (3)	Persona Atendida	-	-	-	-	-	-	4.500	2.400	53,3	-	-	-
Asistencia Financiera a Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales	Organización Asistida	23	51	221,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Asistencia Técnica a Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales	Organización Asistida	79	80	101,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atención de Niños/Niñas en Centros de Desarrollo Infantil	Persona Asistida	-	-	-	335	339	101,2	350	345	98,6	350	331	94,6
Capacitación y Asistencia Técnica a Espacios de Primera Infancia	Persona Capacitada	-	-	-	25.900	17.113	66,1	21.692	19.210	88,6	22.670	8.459	37,3



Auditoría General de la Nación

Capacitación y Asistencia Técnica a Espacios de Primera Infancia	Taller Realizado	-	-	-	318	777	244,3	4.047	2.737	67,6	4.047	2.737	67,6
Fortalecimiento de Centros de Prevención de la Desnutrición Infantil	Persona Asistida	-	-	-	700	22.480	3.211,4	5.600	5.937	106,0	4.200	3.480	82,9
Fortalecimiento de Centros de Prevención de la Desnutrición Infantil	Organización Asistida	-	-	-	10	320	3.200,0	79	78	98,7	60	54	90,0
Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia	Persona Capacitada	-	-	-	32.500	26.026	80,1	121.000	114.956	95,0	85.500	56.179	65,7
Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia	Organización Asistida	-	-	-	500	432	86,4	380	1.400	368,4	-	-	-
Refacciones de Espacios de Primera Infancia (3)	Convenios para Intervención en Espacios de Primera Infancia	-	-	-	-	-	-	34	32	94,1	-	-	-
Refacciones de Espacios de Primera Infancia (3) (4)	Espacio Refaccionado	-	-	-	-	-	-	100	0	0,0	-	-	-
Registro de Cuidadores Domiciliarios (3)	Personería Inscripta	-	-	-	-	-	-	1.577	2.776	176,0	-	-	-
Registro de Cuidadores Domiciliarios (3)	Organización	-	-	-	-	-	-	9	9	100,0	-	-	-

Fuente: Cuenta de Inversión, Programas Bajo Seguimiento 2016-2019.



Auditoría General de la Nación

Tabla 19: Asignaciones presupuestarias del Programa "Acciones de promoción y protección social" (2016) y "Abordaje territorial" (2017-2019)". A valores nominales.

PRESUPUESTO	2016	2017	2018	2019
a- Crédito Inicial	1.323,88	3.348,61	4.345,09	1.584,32
b - Crédito Vigente	1.851,68	5.183,06	3.317,52	1.546,22
c - Gasto Devengado	1.692,39	4.483,65	2.859,01	1.310,25
d - % Ejecución/Crédito Vigente (c/b)	91,40%	86,51%	86,18%	84,74%
e - Tendencia anual s/crédito vigente	-	179,91%	-35,99%	-53,39%
f - Tendencia anual s/gasto devengado	-	164,93%	-36,23%	-54,17%

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadros de Programas y Proyectos en Orden Institucional, Cuenta de Inversión 2016-2019, Contaduría General de la Nación.

Tabla 20: Análisis de metas físicas del Programa "Políticas de Protección Social".

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	2016			2017			2018			2019		
		Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.	Meta Vig.	Meta Ejec.	% Ej.
Asistencia a Talleres Familiares y Comunitarios mediante la Entrega de Herramientas	Taller Asistido	-	-	-	4.000	11.066	276,7	6.500	3.800	58,5	2.500	1.296	51,8



Auditoría General de la Nación

Atención Directa en Centros Móviles (CAM Ferroviarios)	Localidad Asistida	-	-	-	215	197	91,6	120	758	631,7	843	527	62,5
	Operativo Realizado	-	-	-	135	145	107,4	630	1.555	246,8	1.724	1.070	62,1
Construcciones Complementarias en Centros Integradores Comunitarios	Refuncionalización de Proyecto	100	74	74,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Distribución de Elementos para Atención de Emergencias	Producto Distribuido	2.160.000	1.411.323	65,3	1.950.000	1.490.881	76,5	2.150.000	1.341.416	62,4	2.365.000	1.691.436	71,5
Fortalecimiento en Centros Integradores Comunitarios	Refuncionalización de Proyecto	-	-	-	73	118	161,6	50	61	122,0	25	15	60,0
Subsidios a Instituciones	Institución Asistida	320	126	39,4	130	209	160,8	145	96	66,2	160	96	60



Auditoría General de la Nación

	Titular De Derecho	280.000	118.975	42,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subsidios a Personas	Persona	80.000	74.092	92,6	80.000	77.207	96,5	0	24.867	-	1.100	1.327	120,6
Subsidios a Personas e Instituciones	Familia Asistida	34.000	14.707	43,3	28.000	22.816	81,5	31.000	18.340	59,2	6.000	5.186	86,4
	Organización Asistida	500	165	33,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Cuenta de Inversión, Programas Bajo Seguimiento 2016-2019.



Auditoría General de la Nación

ANEXO V: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Niveles de un proceso de participación ciudadana³⁴

El nivel de la participación se refiere al tipo de involucramiento de la ciudadanía y al grado de influencia de las opiniones y propuestas ciudadanas en las acciones y en la toma de decisiones que se realizan en el proceso participativo. Cuando se promueve un proceso participativo es necesario que tanto quienes convocan como quienes son convocados tengan claridad sobre la modalidad a través de la cual se podrá participar y sobre el grado de incidencia que tendrá la participación. Esto podrá evitar frustraciones o desconocimiento de los resultados por falta de claridad de las convocatorias.

• **Nivel informativo:** El nivel informativo consiste en que a la ciudadanía le llega información sobre asuntos de interés público o bien tiene acceso a la información que se requiere para tomar parte en un asunto de interés público. Un ejemplo del primer caso es una campaña de información sobre prevención de enfermedades. El segundo caso, se trata de información que recibe la ciudadanía como antecedentes sobre temas de debate público. En esta última situación, la información es un requisito previo para acceder a niveles superiores de participación. Para cumplir este nivel básico es necesario que el Estado o la entidad que promueva un proceso participativo asuma la responsabilidad de asegurar que la información esté disponible y llegue a la ciudadanía de manera completa, oportuna, fácilmente accesible y en un lenguaje comprensible para todos los actores interesados. Se trata de un nivel unidireccional, donde la autoridad entrega información, sin que se establezca un diálogo con la ciudadanía.

• **Nivel consultivo:** Este representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a un proceso participativo. El objetivo de un proceso consultivo es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos en torno a un asunto de interés público. La consulta no es vinculante para la autoridad, es decir, no se obliga a incorporar las propuestas surgidas de la consulta en la decisión que se tome. Sin embargo, a partir del análisis de la experiencia de consultas en diversos países de la región se han construido dos estándares interrelacionados y recomendables para los procesos consultivos. El primer estándar

³⁴ A. Naser, A. Williner y C. Sandoval, “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Página 34.



Auditoría General de la Nación

es que la autoridad incluya todas aquellas propuestas que tengan viabilidad técnica, económica y política-administrativa. Con esto, se espera que las propuestas no incorporadas sean descartadas por motivos objetivos que puedan dar cuenta a la comunidad sobre la decisión tomada. El segundo es que la autoridad debe comunicar su decisión final y explicitar las razones por las cuales se incluyeron algunas propuestas y otras no

• **Nivel decisorio:** En este nivel de participación las personas y grupos tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión. Se pueden distinguir dos modalidades del nivel decisorio. La primera, se refiere a procesos de consulta cuyo resultado es vinculante de manera inmediata según la opción mayoritaria de la ciudadanía, es decir, su resultado debe ser cumplido obligatoriamente por la autoridad. Un ejemplo es el plebiscito o referéndum con carácter vinculante. La segunda modalidad se da cuando ciudadanos y autoridades conforman un grupo que tiene por objetivo debatir sobre un asunto de interés público para tomar una decisión en forma colectiva. En este caso, la opinión de autoridades y funcionarios tienen el mismo peso que quienes representan a la ciudadanía, es decir, todos participan con las mismas atribuciones en la toma de decisiones. Se espera que este grupo tome decisiones por consenso, pero si ello no es posible, entonces se recurre a otros mecanismos de selección de las alternativas existentes, pero sin que la autoridad tenga privilegios.

• **Co-gestión y empoderamiento:** Este nivel se refiere a una participación conjunta de la autoridad y ciudadanos o de sus representantes en un proceso completo de gestión. Se busca que las personas y grupos se involucren en el diseño, implementación, control y evaluación de la actividad de interés público. Este es considerado el nivel superior de participación ciudadana, tanto por el grado de incidencia que adquiere la ciudadanía en las decisiones que se tomen como por la extensión de la posibilidad de incidencia durante toda la vida de un programa o proyecto. Al mismo tiempo, la ciudadanía desarrolla capacidades para tomar parte con visión estratégica del desarrollo de políticas públicas, transformándose en un actor con responsabilidad y poder en el ejercicio democrático.

En síntesis, los objetivos de un nivel informativo son informar a los actores interesados y/o afectados. Un nivel consultivo busca recoger propuestas de los actores para que luego la autoridad o institución pública decida sobre el nivel de incorporación de las propuestas recibidas. Por su parte, un nivel decisorio busca que los actores sean parte del proceso de toma de decisiones, por lo tanto, se busca acordar con los actores los contenidos del instrumento en



Auditoría General de la Nación

cuestión. Por último, decidir con los actores los contenidos del instrumento en cuestión y la forma en que éstos van a participar en su implementación será un nivel de cogestión.

No es lo mismo organizar talleres para recoger opiniones sobre un asunto público dejando la decisión final para la autoridad que organizar un proceso donde los actores que participen serán parte de la toma de decisiones conjuntamente con las autoridades. No es lo mismo convocar a personas para informarles, que para solicitarles su opinión y propuestas que invitarlas a un proceso de toma de decisiones.

Participación ciudadana según las etapas del programa público³⁵

Diagnóstico o línea de base: Los beneficiarios o usuarios potenciales de un programa público, como así también otros actores sociales involucrados en la iniciativa, pueden participar identificando necesidades y preferencias, planteando demandas, estableciendo prioridades. Un diagnóstico realizado sin participación ciudadana podrá mostrar importantes carencias desde un punto de vista técnico-normativo, pero puede suceder que éstas no se condigan con las demandas sentidas de la ciudadanía.

Diseño del programa: En general, el diseño de un programa público recae sobre los profesionales a cargo de éste, pues involucra aspectos técnicos y administrativos. Sin embargo, es evidente que existirá mayor satisfacción de los beneficiarios y/o usuarios de los programas en la medida en que éstos respondan mejor a sus problemas y demandas. Los beneficiarios, usuarios y otros actores sociales involucrados pueden intervenir en la fase de diseño, aportando información acerca de la manera en que ellos visualizan que el programa público dará respuesta a sus problemas y demandas, colaborando en la formulación de objetivos, en la toma de decisiones estratégicas y en la programación de las acciones a desarrollar.

Asignación de presupuesto, bienes o servicios: Los beneficiarios o usuarios de un programa participan en esta etapa cuando, junto con los funcionarios públicos, intervienen en la toma de decisiones acerca del destino de los recursos públicos: su monto, su distribución efectiva (ya sea entre localidades, beneficiarios, líneas de intervención) o los criterios que serán utilizados para su reparto.

³⁵ María Mercedes Di Virgilio, “La Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, BID.



Auditoría General de la Nación

Ejecución del programa: Los beneficiarios, usuarios y/u otros actores sociales involucrados en los programas públicos también pueden intervenir en la realización de actividades concretas demandadas para la puesta en marcha y el funcionamiento regular del programa. Estas actividades pueden estar vinculadas a la administración interna del programa como así también a la producción y/o entrega de los bienes y servicios que éste provee.

Seguimiento y monitoreo: Actualmente, una gran cantidad de programas públicos cuenta con indicadores de control de gestión, los que son muy útiles para asegurar su eficiencia. Los beneficiarios, usuarios y/o otros actores sociales pueden participar en el seguimiento y monitoreo de una iniciativa pública en la medida en que conozcan esos indicadores y tengan capacidad para reunir información que les permita hacer un seguimiento del programa.

Evaluación: Hay diferentes formas en que los beneficiarios, usuarios y otros actores sociales involucrados pueden participar en la evaluación de un programa público. En primer lugar, como forma más básica, pueden demandar información acerca de los logros del programa, es decir, intervienen constituyéndose como una “audiencia” de los resultados de las evaluaciones. También pueden intervenir haciendo valer sus opiniones y perspectivas, en el marco de una evaluación realizada al programa. Finalmente, pueden llevar a cabo sus propias evaluaciones, aunque esta situación es bastante difícil ya que, como hemos señalado anteriormente, requiere de sólidas capacidades técnicas y, también, acceso a información que en algunos casos puede ser restringida.



Auditoría General de la Nación

GLOSARIO³⁶ TERMINOLÓGICO DE GÉNERO.

Brecha salarial: es la diferencia relativa que existe en la media de los ingresos brutos por hora, de mujeres y hombres, en todos los sectores de la economía.

Discriminación: es la aplicación de distinciones, diferenciaciones, restricciones, exclusiones, preferencias y/o prácticas desiguales, arbitrarias, injustas y no razonables que se dan en diferentes ámbitos y que están fundamentadas en la diferencia de sexo, raza o ideas.

División sexual (o por género) del trabajo: “se refiere a la manera en que cada sociedad divide el trabajo entre los hombres y las mujeres, los niños y las niñas, según los roles de género socialmente establecidos o que se consideran apropiados y preciados para cada sexo”.

Equidad de género: imparcialidad en el trato en base al género, que puede significar tanto una igualdad de trato, como un tratamiento que siendo diferente se puede considerar equivalente en término de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

Estereotipo: conjunto de actitudes, concepciones, opiniones o de imágenes convencionales, simplificadas, generalizadas y muchas veces erróneas, que adjudican características, capacidades y comportamientos a las mujeres y a los hombres. Son simplistas y uniformizan a las personas.

Estereotipos de género: “Son generalizaciones simplistas de los atributos de género, las diferencias y los roles de las mujeres y los hombres”.

Familia monomarental: Las familias monoparentales de jefatura femenina constituyen un universo particularmente vulnerable, estas son madres solas con sus hijos. Su composición impone restricciones a la capacidad de obtener ingresos, ya que la madre suele ser la única perceptora, al tiempo que debe realizar el trabajo doméstico que demanda el grupo familiar.

Género: es la construcción cultural que hace una sociedad a partir de las diferencias biológicas de las personas, es decir, a partir del sexo. El género se aprende y puede ser educado, cambiado

³⁶ Para la confección del glosario se consultaron las siguientes fuentes:

Tribunal de Cuentas del Reino. (2014). Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres del Tribunal de Cuentas. Madrid. Tribunal de Cuentas del Reino.

Glosario de Igualdad de Género de ONU Mujeres, recuperado de: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=le&lang=es>

Mazzeo Victoria. “La importancia de las familias monomarentales en la Argentina”. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008.

¿Qué es un pink tax? <https://economiafeminita.com/que-es-el-pink-tax/>

“Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID 19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación”- ONU Mujeres- CEPAL (2020)



Auditoría General de la Nación

y manipulado.

Igualdad de género: concepto que defiende que todos los seres humanos son libres de desarrollar sus habilidades personales y tomar decisiones sin limitaciones por razón de género, y que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres pueden ser igualmente considerados, valorados y favorecidos.

Igualdad de trato entre mujeres y hombres: supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil.

Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: ausencia de obstáculos o barreras por razón de género en la participación económica, política, cultural y social.

Igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres: es aplicable en el ámbito del empleo privado y en el del empleo público, se garantizará, en los términos previstos en la normativa aplicable, en el acceso al empleo, incluso al trabajo por cuenta propia, en la formación profesional, en la promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales y empresariales, o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas.

Indicadores de género: variables de análisis que describen la situación de las mujeres y hombres en la sociedad. El conocimiento de la realidad social, laboral, formativa, económica, desde una perspectiva de género, requiere la utilización de estos indicadores que facilitan la comparación de mujeres y hombres e identifica diferencias que pueden alimentar estereotipos. La desagregación de los datos estadísticos por sexo es un indicador básico que da paso a otros indicadores explicativos de la realidad.

Perspectiva de género: prestar atención y tomar en consideración las diferencias entre mujeres y hombres en cualquier actividad o ámbito enmarcados en una política.

***Pink Tax* o Impuesto Rosa:** término elegido para denominar al sobreprecio que tienen algunos productos por el solo hecho de estar destinados a las mujeres.

Roles de género: papeles sociales atribuidos a mujeres y hombres como propios de su sexo. Tienen que ver con capacidades, valores, funciones, habilidades y tareas asignados en función de los estereotipos de género y son construidos cultural e históricamente; por lo tanto, son también modificables.

Tareas de cuidado: Los cuidados son actividades que regeneran diaria y generacionalmente el



Auditoría General de la Nación

bienestar físico y emocional de las personas. Incluye las tareas cotidianas de gestión y sostenimiento de la vida, como el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia.

Trabajo remunerado: se refiere al tiempo dedicado a actividades productivas por las cuales las personas reciben compensación monetaria a cambio de su trabajo.

Trabajo no remunerado: se refiere al tiempo dedicado a actividades productivas por las cuales las personas no reciben compensación monetaria. Esta categoría se refiere principalmente al mantenimiento del hogar y al trabajo de cuidados, incluidos los cuidados de las niñas y niños, personas discapacitadas y mayores.

Transversalidad de género o *mainstreaming*: es una estrategia a largo plazo que consiste en la integración sistemática de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el conjunto de las políticas públicas. No se trata de una aplicación esporádica de medidas puntuales, sino que es una estrategia eficaz que contribuye a eliminar desigualdades de género, corregir procedimientos y métodos de trabajo e impulsar tendencias de cambio social.