



## **Valoración en Tiempo Real (VTR) de la Respuesta en Curso de UNICEF en la región del Gran Chaco americano (2020-2021)**

### **Informe de país - Argentina**

11 de septiembre de 2022

# ÍNDICE

---

<b>ACRÓNIMOS</b> .....	<b>4</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>6</b>
<b>1 INTRODUCCION</b> .....	<b>11</b>
<b>2 RESPUESTA DE UNICEF EN EL CHACO ARGENTINO Y CONTEXTO</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL GRAN CHACO ARGENTINO</b> .....	<b>12</b>
<b>2.2 SITUACIÓN EN SALUD, COVID-19 Y ASPECTOS CLAVE DEL IMPACTO SANITARIO EN EL GRAN CHACO ARGENTINO</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3 PROGRAMAS REGULARES EN UN CONTEXTO DE CRISIS CRÓNICA</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4 ACCIONES DE EMERGENCIA EN RESPUESTA A LA PANDEMIA EN EL GRAN CHACO ARGENTINO</b> .....	<b>16</b>
<b>3 PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA VTR</b> .....	<b>19</b>
<b>4 HALLAZGOS</b> .....	<b>26</b>
<b>4.1 PERTINENCIA</b> .....	<b>26</b>
<b>4.2 COHERENCIA</b> .....	<b>29</b>
<b>4.3 EFICACIA</b> .....	<b>32</b>
<b>4.4 COORDINACIÓN</b> .....	<b>39</b>
<b>4.5 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LA RESPUESTA DE UNICEF A LA PANDEMIA EN EL GRAN CHACO ARGENTINO</b> .....	<b>41</b>
<b>4.6 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LAS INTERVENCIONES PASADAS DE UNICEF (ÚLTIMOS 10 AÑOS APROX) EN EL CHACO</b> .....	<b>42</b>
<b>4.7 ANÁLISIS PROSPECTIVO</b> .....	<b>43</b>
<b>5 CONCLUSIONES</b> .....	<b>47</b>
<b>5.1 DIMENSION ESTRATÉGICA</b> .....	<b>47</b>
<b>5.2 DIMENSION PROGRAMÁTICA</b> .....	<b>47</b>
<b>5.3 DIMENSION ORGANIZACIONAL</b> .....	<b>48</b>
<b>6 RECOMENDACIONES</b> .....	<b>50</b>
<b>6.1 DIMENSION ESTRATÉGICA</b> .....	<b>50</b>
<b>6.2 DIMENSION PROGRAMÁTICA</b> .....	<b>50</b>
<b>6.3 DIMENSION ORGANIZACIONAL</b> .....	<b>52</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>53</b>
<b>ANEXO 1 TÉRMINOS DE REFERENCIA</b> .....	<b>53</b>
<b>ANEXO 2 MATRIZ DE EVALUACIÓN</b> .....	<b>53</b>
<b>ANEXO 3 ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS</b> .....	<b>53</b>
<b>ANEXO 4 INFORME VISITA DE TERRENO SALUD Y EDUCACIÓN CHACO SALTEÑO</b> .....	<b>53</b>

ANEXO 5 REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA SISTEMÁTICA – PROBLEMÁTICAS ESTRUCTURALES EN SALUD EN EL GRAN CHACO ARGENTINO .....	53
ANEXO 6 PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	53
ANEXO 7 MAPAS Y GRÁFICOS DE INDICADORES CLAVE .....	53
ANEXO 8 REVISIÓN ACOTADA DEL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN EN SALTA Y CHACO .....	53
ANEXO 9 VALORACIÓN DE LA OFICINA DE PAÍS SOBRE ASPECTOS CLAVE DE UNA EVENTUAL ESTRATEGIA PARA EL GCHA (MENTI).....	53
ANEXO 10 LIMITACIONES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN .....	53
ANEXO 11 DATOS POBLACIÓN CHACO ARGENTINO .....	53
ANEXO 12 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS ACCIONES DE UNICEF .....	53
ANEXO 13 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS .....	53

## INDICE DE TABLAS

---

TABLA 1 ROLES PRINCIPALES DE LOS GARANTES DE DERECHOS ESTATALES .....	17
TABLA 2 PROGRAMAS REGULARES DE UNICEF CON PRESENCIA EN EL GRAN CHACO ARGENTINO .....	18
TABLA 3 MODIFICACIONES PRINCIPALES INTRODUCIDAS A LA VTR.....	19
TABLA 4 INFORMANTES ENTREVISTADOS POR TIPOLOGÍA DE ORGANIZACIÓN, MODALIDAD DE ENTREVISTA Y GÉNERO .....	23

## ACRÓNIMOS

---

AUE	Asignación Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo
ASPO	Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio
BID	Banco Interamericano de desarrollo
CAD	Comité de ayuda para el desarrollo
CBI	Compromisos Básicos para la Infancia
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAT	Centros Especializados de Prevención y Atención Terapéutica a Víctimas de Violencia Sexual
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPD	Country Programme Document / Documento de Programa de País
COE	Comité Operativo de Emergencias - Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ)
CPD	Country Programme Document (Documento Programa País)
EPI	Equipo de Protección Individual
ESI	Educación Sexual Integral
GChA	Gran Chaco Americano
GChArg	Gran Chaco Argentino
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LACRO	Latin America and Caribbean Regional Office/Oficina Regional para América Latina y el Caribe
MECNUD	Marco Estratégico de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas
MUNA	Municipio Unido por la Infancia y la Adolescencia
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de Salud
OP	Oficina de País
OPS	Organización Panamericana de Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil
p.e	Por ejemplo
Plan ENIA	Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia
PLANEA	Programa Nueva Escuela para Adolescentes
PIB	Producto Interno Bruto
SENNAF	Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia
SINIDE	Sistema Integral de Información Digitalizada Educativa SNU Sistema de Naciones Unidas
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SRTIC	Escuelas Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías
TdR	Términos de referencia
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNPE	Universidad Pedagógica Nacional
VTR	Valoración en Tiempo Real

## AGRADECIMIENTOS

---

El equipo de la valoración en Tiempo Real (VTR) ha estado compuesto por Enric Grau (coordinador del equipo), Lourdes Ortiz (referente en salud), Esteban Ithualde (referente en educación - Argentina), Alexis Montellano (referente en educación - Bolivia) y Andrés Vázquez (referente en protección). El equipo ha contado con la colaboración puntual de Mónica Sahonero.

El equipo de la VTR quiere manifestar su agradecimiento a todos los equipos de UNICEF, del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y organizaciones socias que han apoyado la realización de la valoración en tiempo real y han aportado su experiencia y tiempo para contribuir al trabajo de UNICEF en favor de la infancia. Un agradecimiento especial a Malena Acuña y Antonio Canaviri por facilitar todo el proceso de identificación de actores clave, documentación interna y externa y aportar una visión detallada y estructurada de los programas a lo largo de todo el proceso. La VTR agradece también la experiencia y soporte metodológico aportado por Riccardo Polastro y Tom Pellens desde la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO) para contribuir a la calidad y usabilidad de los resultados.

## NOTAS DE LECTURA

---

- El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores del documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, a fines de hacer un uso justo del lenguaje y también facilitar la lectura, se consideraron aquí tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario. Así, no se incluyen recursos como la @, la x, la e, o las barras “os/as”. En aquellos casos en que se ha optado por pluralizar en masculino, se debe únicamente al objetivo de agilizar la lectura.
- El documento se refiere indistintamente al “Gran Chaco Argentino”, las “provincias chaqueñas” o “territorios chaqueños” para designar a todas las provincias y territorios que hacen parte del Chaco argentino como ecosistema y diferenciarlo de la provincia del Chaco, como unidad administrativa.

## RESUMEN EJECUTIVO

---

### INTRODUCCION Y OBJETO

La valoración en tiempo real (VTR) ha analizado las acciones de UNICEF de respuesta a la pandemia durante 2020 y 2021 en comunidades alcanzadas del Gran Chaco argentino (GChArg) (con énfasis en comunidades rurales, indígenas), en términos de desempeño y de reducción de vulnerabilidades y barreras al pleno ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA). Los programas valorados (en su mayoría programas en curso adaptados al contexto pandémico) han incluido educación (SRTIC, PLANEA), protección (prácticas de crianza), inclusión social (Estrategia de Primera Infancia, Certificado Único de Discapacidad, apoyo Alimentario, Asignación Universal por Hijo) y salud (Desnutrición, salud materna intercultural, abordaje intersectorial del suicidio en adolescencia).

Asimismo, la VTR ha realizado un análisis retrospectivo de los programas regulares de UNICEF durante la última década aproximadamente. Este análisis retrospectivo se ha limitado a una recuperación de los aprendizajes de UNICEF, en función de la información disponible. La VTR ha realizado también un análisis prospectivo dirigido a identificar necesidades emergentes para el ejercicio de derechos de NNA en cuestiones clave (salud y nutrición, agua y saneamiento, educación, protección, inclusión social) y oportunidades para una nueva estrategia de UNICEF en el GChArg.

### PROPÓSITO, ALCANCE, USO Y METODOLOGÍA DE LA VTR

El propósito de la VTR es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el GChA para contribuir a su posicionamiento estratégico en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor (SNU, actores públicos y privados), incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los Derechos Humanos. La VTR se ha focalizado en las provincias de Salta y Chaco (de manera acotada Santiago del Estero y Jujuy) ya que son las que han concentrado la mayor parte de las acciones de respuesta a la pandemia y programas dentro del GChArg.

El análisis retrospectivo está estructurado en torno a cuatro criterios de evaluación, basados en las definiciones de OCDE / CAD (pertinencia, coherencia, eficacia) y ALNAP (coordinación) y nueve preguntas de evaluación principales. La VTR ha usado un diseño no experimental, incorpora la perspectiva de los Compromisos Básicos para la Infancia y los ODS, el marco internacional en materia de derechos humanos y derechos de la infancia, de protección de los pueblos indígenas. El diseño de la VTR ha diferenciado tres niveles de análisis (estratégico, programático y organizacional).

La VTR ha estado orientada a la utilización de los resultados por parte de UNICEF, Sistema de Naciones Unidas (SNU) y socios para nutrir sus decisiones y ajustar sus acciones mediante ejercicios de retroalimentación regulares. La VTR ha combinado recolección de datos tanto presencial como en remoto. La VTR ha aplicado de métodos mixtos para la recolección de información, aunque se ha basado principalmente en datos cualitativos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, dada la escasez de parámetros cuantitativos.

La VTR en Argentina contactó a 60 informantes y se entrevistó al 80% (71% mujeres y 29% hombres). La revisión documental ha incluido unos 180 documentos. Adicionalmente, se ha realizado una revisión bibliográfica sistemática con el objetivo de sintetizar la evidencia publicada sobre cuatro temas prioritarios de salud. El equipo de la VTR ha podido visitar seis localidades del norte de la provincia de Salta donde se realizaron diversas observaciones a estructuras sanitarias y educativas. La VTR organizó un primer taller de presentación del alcance y un segundo taller de validación con la Oficina País (OP) de UNICEF Argentina. La VTR también presentó el ejercicio al SNU en Argentina como parte de la articulación con la formulación de la estrategia trinacional para el GChA. El proceso de análisis y validación se ha reforzado con reuniones de trabajo entre el equipo de la VTR y las OP durante la redacción del informe.

## HALLAZGOS

### Pertinencia

Los objetivos de UNICEF (y del SNU) para proteger los derechos de la niñez en las provincias chaqueñas (en educación, inclusión, protección social y salud) han sido pertinentes, teniendo en cuenta que la pandemia ha agravado problemáticas preexistentes y que las inequidades siguen siendo crónicas y sistémicas, a pesar de avances parciales en años previos. Las modalidades de intervención adoptadas por UNICEF han sido también adecuadas teniendo en cuenta el contexto pandémico, aunque existe coincidencia en solicitar mayor presencia de UNICEF en el territorio. Los estudios nacionales apoyados por UNICEF y SNU no presentan desagregación territorial para analizar la evolución de las necesidades y derechos de NNA en el GChArg. UNICEF y sus socios se han adaptado rápidamente al contexto pandémico (organizativa y programáticamente) y algunos programas y servicios públicos esenciales (además de salud) reanudaron sus actividades en plazos relativamente breves, tanto en formato remoto como presencial. La flexibilidad para recalendarizar y las formaciones en remoto han permitido, con dificultades durante 2020, la continuidad de las actividades en materia de primera infancia en Salta.

### Coherencia

La respuesta de UNICEF a la pandemia presenta un elevado grado de coherencia tanto interna como externa. Es destacable que UNICEF ha mantenido la coherencia del trabajo técnico a nivel provincial, a pesar de cambios en los ciclos políticos y las variaciones inter-provinciales en las respuestas a la pandemia. Bajo una óptica de derechos, se han identificado oportunidades de mejora en el alineamiento de las respuestas de UNICEF (y SNU) con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los informes de los Relatores especiales.

### Eficacia

La apreciación de la eficacia de UNICEF, en términos de disminución de desigualdades exacerbadas por los efectos (indirectos) de la pandemia y reducción de barreras de acceso a servicios sociales en el Gran Chaco argentino, ha sido difícil debido a: i) la ausencia de un marco de resultados y de monitoreo específico, ii) la escasez de datos programáticos de las acciones de UNICEF y socios en la zona y, iii) el déficit o reducida disponibilidad de datos desagregados de los sistemas de información locales.

Los datos disponibles muestran que la respuesta de UNICEF ha sido eficaz en localidades alcanzadas de las provincias de Salta y Chaco (y de manera acotada Jujuy) para contribuir a la continuidad de determinadas instancias públicas y servicios esenciales, apoyar la seguridad alimentaria y nutrición, reforzar el acceso a prestaciones sociales de comunidades vulnerables y mitigar los efectos de la pérdida de ingresos y del aislamiento social preventivo y obligatorio. UNICEF ha apoyado intervenciones adaptadas al contexto pandémico y rural que han generado buenas prácticas (p.e: equipos “itinerantes”), ha desarrollado herramientas de referencia nacional y ha reforzado el enfoque intersectorial en torno a la primera infancia. Aunque la evidencia es parcial, la VTR identifica posibles efectos no deseados en algunas intervenciones (p.e: incremento de embarazos entre adolescentes en el marco del acceso a la Asignación Universal por Hijo).

Determinadas intervenciones de UNICEF presentan una clara orientación a cuestiones de género y discapacidad, pero la ausencia de datos desagregados impide apreciar de manera consistente en qué medida UNICEF ha contribuido a la reducción de inequidades o riesgos. El enfoque intercultural ha estado presente en las intervenciones de UNICEF y socios provinciales desde antes de la pandemia y parece haberse reforzado progresivamente. Aunque un análisis exhaustivo no ha sido posible, se aprecian ambivalencias en el enfoque intercultural entre programas.

Las dificultades de conectividad en zonas rurales han supuesto una barrera adicional para el acceso a algunos servicios sociales y programas apoyados por UNICEF. La VTR no ha identificado un enfoque estructurado al problema de acceso a agua segura (más allá de la respuesta de emergencia) y a las consecuencias de la degradación medioambiental que tiene implicaciones múltiples sobre NNA y hogares. UNICEF (y el SNU) no han implementado programas conjuntos en el GChArg específicos a la COVID-19.

## **Coordinación**

La intensidad y multidimensionalidad de la pandemia ha requerido de un mayor nivel de interacción entre programas de UNICEF a nivel provincial. La consolidación y expansión de las políticas provinciales y municipales de primera infancia ha propiciado que los diferentes programas de UNICEF se articulen en torno a las Mesas de primera infancia. La coordinación de numerosas instancias provinciales y municipales en el marco de MUNA está suponiendo uno de los mayores esfuerzos para UNICEF en el trabajo a nivel local. La coordinación en el marco del SNU está asegurada por la OCR, quien además está impulsando un abordaje integral e interagencial para el GChA. Los mecanismos de coordinación de acciones entre las OP de los tres países parecen ad hoc o limitados a situaciones puntuales.

## **Aprendizajes y desafíos derivados de la respuesta de UNICEF a la pandemia en el Gran Chaco argentino**

La VTR destaca dos aprendizajes de la respuesta a la pandemia. El proceso de diálogo y trabajo conjunto entre comunidades wichí, UNICEF y socios del programa de Crianza sin Violencia en Salta es un ejemplo de armonización socio cultural en torno a la primera infancia. El trabajo constante en terreno y acompañamiento sostenido a socios (tanto en presencial como en la transición a modalidad virtual) ha sido determinante para facilitar el acceso a prestaciones estatales en zonas rurales y comunidades indígenas con escasa presencia de servicios públicos, sin buenas comunicaciones que, de otra manera, hubieran sufrido de mayor exclusión y vulnerabilidad durante la pandemia. Los dos abordajes muestran potencial para ser replicados en otras zonas rurales o adoptados por otros servicios públicos.

En términos de desafíos, destacan las restricciones de movilidad de la pandemia y la ausencia de preparación y equipamiento de las administraciones y servicios públicos para operar en remoto, así como la incertidumbre generada por las elecciones y cambios de ciclo político. Las dificultades de acceso a tecnologías y las barreras geográficas, económicas y socioculturales limitaron la interacción con comunidades o determinados grupos de población

## **Aprendizajes derivados de las intervenciones pasadas de UNICEF en el Chaco**

Durante los CPD previos, el desarrollo de mecanismos de coordinación intersectorial a favor de la equidad, la generación de evidencia y el fortalecimiento de capacidades han servido para potenciar el acceso a prestaciones sociales a NNA en situación de vulnerabilidad. La interlocución de UNICEF con gobiernos locales ha sido esencial para facilitar la llegada y establecimiento de las organizaciones socias en las provincias, su aceptación y vinculación con diferentes instancias de las administraciones públicas territoriales y la expansión de servicios sociales al interior de las provincias. Entre los desafíos persistentes en el pasado destacan la transformación de las practicas educativas impulsadas a través de PLANEA y SRTIC, y la necesidad de adecuar los enfoques de trabajo y servicios públicos a la gran diversidad de la población en términos sociales, culturales, en particular en escuelas PLANEA y SRTIC.

## **ANÁLISIS PROSPECTIVO**

Los principales riesgos y vulnerabilidades comunes identificados por la VTR incluyen: las múltiples situaciones de desigualdad en que se encuentran las comunidades indígenas; el agravamiento de brechas generacionales, de género y geográficas; la necesidad de un enfoque intercultural integral (hacia toda la población) en las intervenciones en primera infancia. Asimismo, en el Gran Chaco argentino (y americano), toma relevancia las amenazas crecientes a la conservación del bosque nativo donde habitan tradicionalmente comunidades indígenas y campesinas y, por tanto, los riesgos a sus formas de vida, su supervivencia y sus derechos económicos, sociales y culturales.

En paralelo, se han identificado oportunidades que pueden contribuir a estructurar las futuras estrategias o acciones de UNICEF (y del SNU), destacando la expansión de las mesas de primera infancia a nivel provincial, el desarrollo de planes municipales en el marco de MUNA, el lanzamiento de programas de agua y saneamiento en Salta o la incorporación de docentes interculturales en PLANEA. Las redes e iniciativas institucionales existente pueden suponer nuevos espacios de colaboración (Redes Chaco, Foro de Representantes del GChA, Iniciativa Chaco Trinacional o ZICOSUR, Team Europe, entre otros).

## CONCLUSIONES

A nivel estratégico, el Gran Chaco Argentino (y americano), como territorio que dentro de su diversidad enfrenta retos comunes que merecerían un abordaje comprehensivo e integral, no está apenas visibilizado en las herramientas de planificación e implementación de políticas públicas territoriales y de la estrategia de país de UNICEF. Asimismo, el Gran Chaco Argentino presenta algunos déficits y vulneraciones de derechos persistentes en políticas públicas estatales que, a pesar de progresos parciales, son un reflejo los límites del “upstream approach” y de programas de UNICEF. El “ecosistema” de socios de UNICEF en el Gran Chaco Argentino muestra también una limitada presencia de actores locales que, precisamente, están especializados en llegar a lugares y colectivos a los que el estado tiene tradicionalmente dificultades en llegar.

A nivel programático, las diferentes intervenciones de UNICEF en las provincias chaqueñas han respondido adecuadamente a situaciones críticas en salud, educación e inclusión social contempladas en las políticas nacionales y provinciales. UNICEF ha contribuido a reducir barreras, mitigar vulnerabilidades y sostener servicios sociales esenciales en determinadas comunidades del Gran Chaco Argentino durante la pandemia. Aun así, el portafolio de intervenciones y programas apoyados por UNICEF, tanto en programas regulares como de emergencia durante la pandemia, presenta oportunidades de mayor estructuración en cuestiones de protección de la infancia, cambio climático y degradación medioambiental, acceso al agua, interculturalidad, enfoque de género y generación de evidencia local.

Desde el punto de vista organizacional, las modalidades de implementación adoptadas por UNICEF en el Gran Chaco Argentino han facilitado la implementación de programas pero también presentan limitaciones para dinamizar y expandir el trabajo en red con actores diversos sobre el territorio. El trabajo intersectorial (entre programas UNICEF) parece en proceso de articulación a través de MUNA y las mesas de primera infancia, y presenta potencial de desarrollo. La VTR no ha identificado mecanismos de trabajo coordinado entre las OP en Argentina, Bolivia y Paraguay. Finalmente, la ausencia de programas conjuntos con participación de UNICEF específicos al Gran Chaco aparece como una limitación para abordar la integralidad y complejidad del territorio y sus comunidades.

## RECOMENDACIONES

### Dimensión estratégica

- UNICEF (OP con el apoyo de LACRO, OP de Bolivia y Paraguay, socios y OCR) participa en la elaboración durante 2022 de una estrategia integral del Gran Chaco Argentino (y Americano) como ecorregión, define una visión y respuesta articulada a desafíos comunes entre las diversas provincias chaqueñas. Este enfoque de ecorregión implica un abordaje multi-país que contribuiría a la formulación de la estrategia trinacional GchA liderada por las OCR.
- UNICEF (OP, en concertación con socios y el SNU) complementa el “upstream approach” con mayor ambición e intensidad en el apoyo a las políticas públicas provinciales y municipales, a redes y organizaciones de la sociedad civil, académicas u otros socios locales del Chaco Argentino durante el CPD en curso, para seguir incidiendo en derechos y vulnerabilidades a las que el Estado tiene dificultades en responder.

### Dimensión programática

- UNICEF (OP) refuerza, en la próxima revisión del CPD en 2023, la visión del GChARg como ecorregión, en torno a la cual seguir impulsando políticas y servicios provinciales y municipales en favor de la infancia (despliegue de MUNA en municipios priorizados), con particular énfasis en una estrategia de protección de la infancia adecuada a las especificidades socioculturales y problemáticas agravadas (p.e: degradación medioambiental, violencia, marginalidad urbana, migración).

- UNICEF (OP) apoya la implementación de planes de acción en municipios seleccionados del GChARg (en el marco del despliegue de la estrategia MUNA) reforzando procesos interculturales y de pertenencia étnica.
- UNICEF (OP) refuerza las capacidades municipales (en el marco del despliegue de la estrategia MUNA), en monitoreo de políticas y presupuestos públicos territoriales (provincias, municipios) y la inserción de temáticas transversales en los planes de acción de las instituciones (p.e: discapacidad, gestión climática). El diseño y apoyo a las herramientas de generación de datos locales necesitaría estar articulado con los sistemas de información nacionales ya existentes en los tres niveles de la administración pública y ser homogéneo entre unidades administrativas de los territorios chaqueños.

### **Dimensión organizacional**

UNICEF (OP) consolida su estructura interna de trabajo conjunto entre diferentes programas / sectores con el fin de lograr mayor cohesión del acompañamiento al nivel municipal (MUNA) y reforzar los esfuerzos en curso de las mesas provinciales y las políticas municipales de primera infancia.

- La OCR promueve programas conjuntos entre agencias del SNU con el fin de mejorar la eficacia y complementariedad de la respuesta a problemáticas multidimensionales de pobreza y exclusión crónicas en el Gran Chaco (argentino y americano). El UNCT diseña una estrategia conjunta de movilización de fondos de posibles donantes con interés en el GChA (en concertación entre OCR, UNICEF, Development Coordination Office).

# 1 INTRODUCCION

---

El propósito de la Valoración en Tiempo Real (VTR) es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el Gran Chaco Americano (GChA) para reposicionarse estratégicamente en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor, incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los Derechos Humanos. La VTR identifica desigualdades críticas en el cumplimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la COVID-19, así como recomendaciones de tipo programático enfocadas al GChA.

Por un lado, la VTR pretende apoyar a las Oficinas de país (OP) y a la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO) en su función de supervisión con respecto a la implementación de la respuesta a la COVID-19 en el territorio del GChA y, en menor medida, la programación regular. Por otro lado, bajo el liderazgo de las tres Oficinas de los Coordinadores Residentes (OCR) junto con otras agencias, UNICEF pretende contribuir a la estrategia trinacional para el GChA impulsada por el Sistema de Naciones Unidas (SNU).

La VTR inició en diciembre de 2021 con una fase de determinación del alcance que se prolongó hasta febrero de 2022. La fase de recolección de información y análisis de datos se cerró a mediados de abril de 2022. Los informes preliminares (tres informes nacionales y un informe subregional con óptica de GChA) fueron presentados a UNICEF (OP y LACRO) durante mayo de 2022 en varios talleres de discusión y validación de hallazgos. La retroalimentación recibida de las OP y LACRO ha permitido la elaboración de las versiones finales durante junio 2022. Como parte del proceso de apoyo a la formulación de la estrategia trinacional GCh del SNU, se prevé la presentación de los informes a los equipos de país y otros actores clave durante el mes de julio 2022.

Este informe presenta la valoración de la respuesta de UNICEF en el Gran Chaco Argentino. Se han elaborado otros dos informes sobre las respuestas de UNICEF en los territorios del Chaco boliviano y paraguay y un informe de síntesis con óptica subregional, que incluye una revisión bibliográfica sobre las causas de la inequidad en el GChA. El presente informe se estructura en torno a las siguientes secciones:

- Respuesta de UNICEF en el Chaco argentino y contexto
- Propósito, objetivos, alcance y metodología de la VTR
- Hallazgos
- Análisis prospectivo
- Conclusiones
- Recomendaciones

## 2 RESPUESTA DE UNICEF EN EL CHACO ARGENTINO Y CONTEXTO

### 2.1 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL GRAN CHACO ARGENTINO



La Argentina tiene una organización política federal, con provincias que delegan parte de sus competencias al Estado nacional. Toda competencia no delegada al Estado nacional queda en la órbita provincial. La Constitución nacional consagra a la vez la autonomía municipal, lo cual implica una coparticipación de los fondos nacionales y provinciales. La organización municipal es diferente según cada provincia en el GChArg: en algunas hay más de un nivel local, en otras la jurisdicción de las intendencias o comisiones municipales queda reducida al ejido urbano.

La región del GChArg ocupa en Argentina la franja central del Norte del país, incluyendo la totalidad de las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero y porciones de Corrientes, Santa Fe, Córdoba, San Luis, Catamarca, Tucumán, Salta y Jujuy. Es una región de las de mayores tasas de ruralidad y pobreza del país y con las más bajas tasas de industrialización y empleo. A la vez, alberga uno de los bosques tropicales con estación seca de mayor biodiversidad en el planeta y una enorme diversidad sociocultural.<sup>1</sup>

El GChArg históricamente fue habitado por diferentes pueblos indígenas, con diversas lenguas (siendo las más extendidas hoy variantes de la quechua y el guaraní). De los 38 pueblos indígenas reconocidos en el territorio nacional, se encuentran en la región del Gran Chaco Argentino los siguientes: Chané, Chulupí (Nivaclé), Comechingón, Diaguita cacano, Guaraní, Guaycurú, Kolla,

Lule Vilela, Moqoit, Pilagá, Qom (Toba), Sanavirón, Tonokoté, Vilela y Wichí, mostrando una gran diversidad sociocultural. Esta distribución geográfica abarca ámbitos rurales y urbanos, en diferentes ciudades de la región, incluso (debido a las migraciones) lejos de sus lugares históricos. En términos de población, el censo 2010<sup>2</sup> (último en el que hay resultados al respecto) arroja un total de 955.032 personas autoidentificadas como pertenecientes a un pueblo indígena. La población en el Gran Chaco Argentino se estima en 3.6 millones de personas, de los cuales unas 876.000 son NNA (titulares de derechos), incluyendo aproximadamente 41.000 NNA indígenas (4.65% del total de NNA)<sup>3</sup>.

Las provincias argentinas del GChArg son de las que mayores tasas de vulnerabilidad social tienen en el país en términos de acceso al empleo formal, de terminalidad de los niveles educativos obligatorios, necesidades básicas insatisfechas y a servicios de salud<sup>4</sup>. Las provincias de Chaco, Formosa y Santiago del Estero reciben los tres menores Índices de Desarrollo Humano del país<sup>5</sup> y los aglomerados urbanos de Formosa y de Santiago del Estero-La Banda exhiben el primer y tercer lugar entre los aglomerados con menor tasa de empleo. A la vez, esta región es, junto con algunas zonas del Noreste Argentino, de las que poseen mayores porcentajes de población rural en el país y también de población que se autoreconoce indígena. En los últimos años se han registrado altísimas tasas de desmonte del bosque chaqueño, liderados por las provincias de Santiago del Estero y Chaco, con el consecuente desalojo y migración de numerosas familias campesinas e indígenas, lo que redundará en desempleo rural<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Anexo 7- Mapas y gráficos de indicadores -Mapa 1.

<sup>2</sup> Último sobre el que hay resultados al respecto.

<sup>3</sup> Anexo 11- ver gráficos sobre población en el GChArg.

<sup>4</sup> Garay, A y Torres, L (2021). Trabajo, vivienda e infraestructura comunitaria en tiempos de pandemia. Santiago del Estero, Argentina. Estudios sociales, 61(2), p. e0010. Disponible en <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/10998>

<sup>5</sup> Ministerio de Salud de la Nación Argentina, OPS y OMS (2020). Indicadores básicos. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores\\_basicos\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores_basicos_2020.pdf)

<sup>6</sup> Silva Koleff, I (2020). La expansión de la soja en Santiago del Estero y los cambios en la ocupación de trabajadores rurales y pequeños productores. Revista Estado y Sociedad, X.

La región del Gran Chaco Argentino observa históricamente índices más altos de proporción de población bajo la línea de pobreza y con Necesidades Básicas Insatisfechas. En un estudio reciente sobre la infantilización de la pobreza en el Norte Grande Argentino, se reconoce que la pobreza infantil se ha expandido territorialmente en la década que va de 2000 a 2010, aunque los indicadores han tenido una mejora global (sobre todo en cuanto a agua y saneamiento y comunicaciones, impulsado por nuevas tecnologías)<sup>7</sup>. Los territorios más afectados son los de la franja central en dirección norte-sur del gran Chaco Argentino (junto con el oeste misionero), siendo los departamentos con valores más críticos: Rivadavia (Salta), Ramón Lista (Formosa) y Figueroa (Santiago del Estero)<sup>8</sup>. A pesar de las altas tasas de pobreza y déficit crónico en servicios sociales, la inversión pública en las provincias de Salta y Chaco muestra<sup>9</sup>, en grandes líneas, un esfuerzo presupuestario que a pesar de algunas oscilaciones anuales no presenta una clara tendencia de aumento<sup>10</sup>.

En el último informe de Argentina sobre el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>11</sup>, se presenta la evolución de los indicadores en cada uno de los objetivos, ponderando las metas que fueron reforzadas con medidas de urgencia por parte del Gobierno. Si bien no hay datos desagregados para la región del Gran Chaco Argentino respecto a las medidas para el cumplimiento de las metas con impacto directo en dicha zona (y sólo en algunos casos se cuenta con el porcentaje de alcance por jurisdicción) se alentó a las provincias a través de los Ministerios locales correspondientes a unificar esfuerzos para que estas medidas alcanzaran a las poblaciones más vulnerables dentro del país, especialmente a niños, niñas y adolescentes y el colectivo de las mujeres. En el Informe País solo se menciona una medida relacionada a los ODS y los pueblos originarios llevada a cabo en el período 2020-2021: la articulación del Ministerio de Desarrollo Social con las distintas jurisdicciones provinciales y/o municipales, con el fin de responder a las demandas de asistencia alimentaria de las familias de comunidades originarias (las transferencias realizadas por el Ministerio durante 2020 y hasta abril de 2021 fueron de \$3.406.724.735, sin especificar el detalle por jurisdicción). Muchas de las políticas públicas<sup>12</sup> analizadas a continuación en el presente informe, forman parte del conjunto de acciones que se llevaron adelante para dar cobertura al conjunto de la población, en línea con las metas de los ODS, pero también como producto de la contingencia presentada por la pandemia. En el caso de la provincia del Chaco, el gobierno subnacional anunció en el 2020, un plan de acción<sup>13</sup> integral y sostenible que consta de cinco etapas: la institucionalización mediante la firma de un Acta que complementa el Convenio de Cooperación entre Provincia y Nación, la designación de Puntos Focales ODS en el Chaco, la sanción de la Ley de Pautas para la implementación y monitoreo, y la vinculación y constitución de alianzas multisectoriales, entre otros. Salta, que ya tiene un punto focal activo, fue sede en 2021 de la presentación de la Plataforma Argentina de Monitoreo para la Agenda 2030 (PAMPA 2030)<sup>14</sup> Este espacio de articulación multiactoral que se lanzó en conjunto con el Equipo Coordinador del SNU en Argentina, tiene como objetivo promover el conocimiento sobre la Agenda 2030 e incidir en el diseño de políticas y marcos normativos en línea con los ODS a nivel nacional.

En cuanto a la situación respecto a violencias contra niños, niñas y adolescentes (NNA), el informe de la Línea 102 de la de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo de la Nación muestra que hubo durante la pandemia unas 96.000 llamadas, de las cuales 43.000 fueron sobre violencias contra NNA. También fueron altas las denuncias por abuso sexual contra NNA (4.679) y abandono (4.633). La provincia de Chaco tiene los índices más altos del país. Destaca la cantidad de denuncias de abandono de niñas y niños (1.852) y de abuso sexual (1.268), en Chaco, Jujuy y Tucumán.

---

<sup>7</sup> Asfora, SY (2021). Infantilización de la Pobreza: su distribución espacial en el Norte Grande Argentino. En: Uranga, W. Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro, Volumen 3 (pp. 50-60). Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.

<sup>8</sup> Ver anexo 7 – Mapas de indicadores claves - Gráficos 3 y 4.

<sup>9</sup> Se ha tomado como parámetro de referencia la proporción (%) del presupuesto provincial sectorial ejecutado sobre el presupuesto nacional sectorial ejecutado.

<sup>10</sup> Ver anexo 8 – Análisis acotado sobre el presupuesto público de Salta y Chaco.

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021) Argentina – informe de País 2021.

<sup>12</sup> Ampliación de la Asignación Universal por Hijo, implementación de la Tarjeta Alimentar, atención de la Emergencia Sociosanitaria, programas para zonas, Programa de Continuidad Pedagógica, entre otros..

<sup>13</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/chaco-fortalece-la-implementacion-de-la-agenda-2030>

<sup>14</sup> <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/compromiso-de-salta-para-el-impulso-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-77731>

En el ámbito educativo, se pueden encontrar indicadores de marcadas desigualdades de la región del Gran Chaco Argentino con respecto a la media del país. En el norte del país se observan mayores tasas de analfabetismo, menores tasas de terminalidad secundaria y menores puntajes en los Operativos Aprender<sup>15</sup>. Debido a la inexistencia de estadísticas agrupadas de la región, se puede tomar como ejemplo a la provincia del Chaco. En ésta, se puede observar que el 33,6% de estudiantes de nivel secundario corresponden a un nivel socioeconómico bajo contra un 17% de media nacional<sup>16</sup>, a la vez que tiene tasas mucho mayores de estudiantes que sólo logran un nivel básico o menor en Lengua y Matemática. Se evidencia también una desigualdad de poblaciones rurales e indígenas respecto a poblaciones urbanas y criollas en torno a los aprendizajes. Durante la pandemia, aunque no se disponen de datos específicos, las regiones del Noroeste y del Noreste argentino, fueron las que registraron las peores tasas de conectividad en los hogares de estudiantes que asisten a su educación obligatoria<sup>17</sup>; el proceso de continuidad pedagógica reprodujo y ensanchó las desigualdades educativas previas en términos geográficos. En Santiago del Estero, se reportó que las condiciones edilicias y el inadecuado mobiliario para asegurar distanciamiento obstaculizan un regreso a la presencialidad<sup>18</sup>.

Finalmente, la región del Gran Chaco Argentino es una de las de mayor vulnerabilidad social respecto al cambio climático en el país<sup>19</sup>. Los fenómenos de extensas sequías y la secuencia de precipitaciones de los últimos 10 años han impactado en las actividades de producción características del Chaco Argentino como el algodón, la caña de azúcar y otros cultivos típicamente desarrollados. Esta situación ha incrementado la incursión de la industria extractiva como respuesta a las necesidades económicas, incrementando la afectación a reservas naturales, el aislamiento de las comunidades originarias y el conflicto por la protección de los recursos (avance de la frontera agroganadera vs. actividad ancestral de las comunidades) además de la presencia de actividades delictivas que derivan en opciones de ingresos extra frente a la urgencia y la necesidad<sup>20</sup>. Aunque la mayoría de los departamentos del Gran Chaco Argentino tiene un índice Medio o Medio Alto de vulnerabilidad, ésta se profundiza en los departamentos costeros a tres grandes ríos que cruzan la región: el Pilcomayo, el Bermejo y el Dulce (de norte a sur)<sup>21</sup>.

## 2.2 SITUACIÓN EN SALUD, COVID-19 Y ASPECTOS CLAVE DEL IMPACTO SANITARIO EN EL GRAN CHACO ARGENTINO

Los sistemas de salud provinciales en el Gran Chaco Argentino exhiben en algunas provincias (Santiago del Estero, Chaco), una enorme centralización y grandes deficiencias en la atención fuera de las ciudades más importantes (Silveti, 2019). Otras provincias como Salta tienen un grado mayor de descentralización, aunque mantienen ausencias en la atención en las zonas más occidentales. Asimismo, diversos estudios señalan la ausencia de una visión intercultural en el proceso de salud - enfermedad - atención - cuidado (Bergallo, 2017). La mayoría de los indicadores de salud muestran la persistencia de tasas de mortalidad, y condiciones de salud peores en pueblos originarios en comparación a otros grupos poblacionales. Las inequidades en salud se producen tanto a nivel intra-provincial como inter-provincial y nacional<sup>22</sup>. En las provincias del Gran Chaco Argentino, las tasas de incidencia de las enfermedades transmisibles son superiores al promedio nacional. Sobre la salud materno infantil, los esfuerzos por bajar las tasas de mortalidad materna se ven afectados por el incremento del embarazo adolescente. La tasa de fecundidad

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2020b). Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/evaluacion-de-la-educacion-secundaria-en-argentina-2019>

<sup>16</sup> Ministerio de Educación de la Nación, 2020a y 2020b

<sup>17</sup> Ministerio de Educación de la Nación Argentina, 2020a, op. Cit.

<sup>18</sup> Ithuralde, RE et al, (2021), op. Cit.

<sup>19</sup> Ver anexo 7– Mapas de indicadores claves - Mapa 2 y Mapa 3.

<sup>20</sup> Chisleanski Rodolfo: (2020): “El gran Chaco Argentino: la batalla por la subsistencia del segundo bosque más extenso de Sudamérica”.

<sup>21</sup> Moreno, D (2021). Análisis de riesgos relacionados con clima, energía y medio ambiente sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Argentina. Buenos Aires, UNICEF. <https://www.UNICEF.org/argentina/media/11611/file/An%C3%A1lisis%20de%20riesgos%20relacionados%20con%20clima,%20energ%C3%ADa%20y%20medio%20ambiente%20sobre%20el%20cumplimiento%20de%20los%20derechos%20de%20la%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia.pdf>

<sup>22</sup> Ver anexo - Revisión bibliográfica sistemática – problemáticas estructurales en salud en el Gran Chaco Argentino

más alta en la provincia del Chaco se relaciona con una mayor tasa de mortalidad adolescente<sup>23</sup>. De igual manera persisten importantes bolsones de población con desnutrición infantil.

Las inequidades en salud se agravaron durante la pandemia; los servicios de transporte a los centros de atención médica y comedores se vieron reducidos o suspendidos para las poblaciones indígenas que viven en ámbitos rurales o en zonas cercanas a los centros urbanos. Ello afectó especialmente a aquellos con enfermedades crónicas, en grupos de riesgo u otras enfermedades preexistentes. En consecuencia, las personas dependieron exclusivamente de las redes de contención parentales, vecinales, etc. También se han reportado graves abusos y violaciones de los derechos humanos hacia integrantes de estos pueblos (Conglomerado Gran Toba, Resistencia, y en Fontana, Provincia de Salta), incluso por parte de organismos públicos, instituciones sanitarias y fuerzas de seguridad. La falta de participación de referentes indígenas, agentes sanitarios y promotores de salud en las comisiones de abordaje de la emergencia sanitaria han exacerbado relaciones de maltrato<sup>24</sup>. Las causas de mortalidad en la adolescencia se refieren de manera importante a causas externas, principalmente a accidentes y violencia. Dentro de las causas externas el suicidio por sus características y repercusión en el entorno familiar y social ocupa una especial relevancia. En la región del Chaco, se presentaron casos en población adolescente de grupos étnicos durante 2020, lo que generó intervenciones de los ministerios de salud, educación y defensorías, con apoyo de UNICEF.

En relación a la pandemia de COVID-19, los casos totales de Argentina ascendían a 9.083.673, con un total de 128.653 fallecimientos hasta el primero de mayo 2022. Un logro importante en el control de la pandemia se inicia con la introducción de vacunas; al inicio de mayo 2022 el país contaba con una cobertura del 82,1% de población vacunada con esquema completo (es decir, dos dosis o vacuna monodosis)<sup>25</sup>. En los inicios de la pandemia, el país tuvo un bajo número de casos y muertes relativo a otros países, y varias provincias del Chaco (como Catamarca, Santiago del Estero y Formosa) tuvieron por muchos meses un nivel de casos por 100.000 habitantes muy bajo respecto al país, en gran medida debido a estrictas políticas de reducción de la movilidad. En esta etapa se acondicionó el sistema de salud para afrontar futuros aumentos de hospitalizaciones, construyendo nuevos hospitales, terminando infraestructuras que estaban en marcha y capacitando al personal de salud. En otras provincias, se observaron aumentos de casos y picos muy superiores a la media nacional, desbordando localmente al sistema de salud por momentos. Un ejemplo de la relación entre inequidades e impacto de la pandemia en el Gran Chaco Argentino se refleja en la relación entre la tasa de incidencia acumulada (Salta figura entre las provincias con menor incidencia) y la razón cruda de letalidad<sup>26</sup> (Salta es la provincia de país con mayor letalidad<sup>27</sup>).

## 2.3 PROGRAMAS REGULARES EN UN CONTEXTO DE CRISIS CRÓNICA

UNICEF tiene una extensa presencia de programas en los territorios del Gran Chaco Argentino. El Documento Programa País (CPD por su sigla en inglés) 1997–2001 ya contemplaba la asistencia técnica a gobiernos provinciales del norte para el desarrollo de programas sociales para mejorar las condiciones de vida de NNA y reducir las desigualdades como un eje prioritario. Los problemas enfrentados por la infancia descritos en el CPD 1997–2001 siguen estando de actualidad dos décadas después (violencia infantil, abuso sexual, embarazo adolescente y consumo problemático de drogas). El CPD 1997–2001 también identificaba la falta de datos desagregados como una limitación para el análisis del trabajo a nivel provincial y local, al igual que ha sido constatado por el Análisis multidimensional del GChA realizado por el SNU en 2021<sup>28</sup>. La revisión de los CPD e informes anuales desde 2016 muestra que la presencia de UNICEF en Salta y Chaco se ha estructurado en torno a las siguientes áreas: i) Política de primera infancia, ii) Salud: Maternidad segura y centrada en la familia con un enfoque intercultural y participación de comunidades indígenas, mortalidad materno infantil, nutrición, iii) Educación: acceso a la educación secundaria de adolescentes

<sup>23</sup> Indicadores seleccionados de salud para población de 10 a 19 años. Ministerio de Salud Argentina

<sup>24</sup> Abeledo S, Acho E, Aljanati LI, Aliata S, Juliana A, Alonso MF, et al. Efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los Pueblos Indígenas del país. Junio 2020 – Segunda etapa [Internet]. 2020 [citado 12 de abril de 2022]. Disponible en: <http://www.icsoh.unsa.edu.ar/efectos-socioeconomicos-culturales-covid-19/>

<sup>25</sup> Ver anexo 7 – Mapas y gráficos - Gráficos Covid19.

<sup>26</sup> OPS - Geo-Hub COVID-19 - Information System for the Region of the Americas.

<sup>27</sup> Ver anexo 7 - Mapas de indicadores clave - Mapas 2 y 3.

<sup>28</sup> Naciones Unidas Argentina (2021). Análisis y recomendaciones para un Abordaje Trinacional y Transfronterizo del Gran Chaco Americano. Disponible en: <https://argentina.un.org/es/172109-gran-chaco-americano-analisis-multidimensional-2021>

indígenas mediante Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y educación bilingüe. iv) Acceso al sistema de protección social.

El estado de emergencia socio-sanitaria declarada en la provincia de Salta a raíz del fallecimiento de ocho niños wichí por desnutrición en enero 2020 marca un punto de inflexión en el enfoque y los programas de UNICEF (y del Sistema de Naciones Unidas, SNU). En el marco de la respuesta humanitaria liderada por la OCR, UNICEF diseña e implementa el “Plan para fortalecer la respuesta a la emergencia socio-sanitaria en niños y niñas menores de 5 años de los departamentos de Rivadavia, Orán y San Martín”. Durante la pandemia, UNICEF mantuvo la respuesta a la crisis nutricional en Salta hasta abril 2020, en paralelo a la respuesta inicial a la COVID-19.

## 2.4 ACCIONES DE EMERGENCIA EN RESPUESTA A LA PANDEMIA EN EL GRAN CHACO ARGENTINO

La respuesta de UNICEF a la pandemia en las provincias chaqueñas se articula de dos maneras diferentes. En primer lugar, a través de acciones de apoyo a la respuesta del gobierno de la nación que cubren todo el territorio y que, con mayor o menor intensidad, han beneficiado a las provincias chaqueñas. Adicionalmente, UNICEF establece una alianza nacional con Cáritas y La Poderosa para reforzar la seguridad alimentaria a través de comedores barriales de áreas urbanas marginalizadas. En segundo lugar, mediante la adaptación de los programas regulares al nuevo escenario pandémico, teniendo en cuenta algunas especificidades locales (p.e: ruralidad, pueblos originarios). La VTR no identifica acciones de UNICEF de respuesta a la pandemia diferenciadas en dichas provincias en el Gran Chaco Argentino<sup>29</sup>, ni de los programas regulares ni de la respuesta de emergencia.

El marco de respuesta de UNICEF a la pandemia en Argentina durante 2020, alineado con el plan de respuesta nacional y planes globales del SNU y UNICEF<sup>30</sup>, tiene alcance nacional y algunas provincias del Gran Chaco Argentino aparecen en los resultados de salud, comunicación, protección y educación. No obstante, la VTR no ha dispuesto de marcos lógicos o de monitoreo específicos de las acciones de UNICEF en el Gran Chaco Argentino, ni de los programas regulares ni de la respuesta de emergencia. La VTR ha dispuesto únicamente de datos parciales de actividades y progresos en el apoyo a escuelas SRTIC y PLANEA y de distribución de comidas en los comedores de La Poderosa. No se ha identificado otro marco de resultados o de monitoreo de respuesta a la pandemia para el periodo 2021. De igual manera, no se dispone de datos presupuestarios desglosado de la respuesta a la pandemia a nivel territorial que pueden dar una indicación de la inversión financiera en el Chaco argentino.

### **Apoyo de UNICEF al Plan de respuesta nacional y alcance en el Gran Chaco Argentino**

La adaptación a la crisis sanitaria obligó a UNICEF a pasar de un enfoque de asistencia técnica a instituciones e incidencia en políticas públicas a un plan de orientación humanitaria, alineado con las actuaciones gubernamentales. El “Plan de Respuesta a la COVID-19 de UNICEF” se estructura en cuatro pilares de acción<sup>31</sup>. El diseño y articulación de dicho Plan se realiza con óptica nacional pero mantiene una atención específica a algunas provincias del norte, incluyendo territorios chaqueños (Chaco, Salta y Jujuy). El apoyo de UNICEF a los planes de respuesta del gobierno de la nación ha incidido en decisiones, programas o actuaciones públicas que han alcanzado a las provincias chaqueñas. No obstante, la VTR no ha dispuesto de información que permita valorar en qué medida el apoyo de UNICEF a políticas nacionales ha tenido efectos sobre el Gran Chaco Argentino.

Las acciones de alcance nacional apoyadas por UNICEF más destacadas incluyen: i) Abogacía e incidencia, ii) Generación de evidencia, iii) Comunicación de riesgos y participación comunitaria, iv) Prevención de la COVID-19, continuidad de servicios sanitarios y vacunación, v) Continuidad educativa. Las partes interesadas claves contempladas en el Plan de respuesta nacional fueron el gobierno central y los gobiernos provinciales y municipales como garantes de derechos de la infancia. En particular, El Ministerio de salud de la nación ha jugado un papel central en la coordinación de la respuesta a la pandemia aunque los

<sup>29</sup> Chaco, Salta, Jujuy

<sup>30</sup> Ver sección Coherencia

<sup>31</sup> UNICEF Argentina COVID-2019, 2020 response plan

gobiernos provinciales han tenido la facultad para adoptar decisiones e implementar sus propias medidas debido al carácter federal de la arquitectura estatal. La tabla siguiente resume los roles principales de los garantes de derechos estatales en el marco de los acuerdos y las interacciones con UNICEF en la pandemia.

**Tabla 1 Roles principales de los garantes de derechos estatales**

Garantes de derechos	de	Roles principales en el marco de los acuerdos con UNICEF
Ministerio de Sanidad:		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar suministros y equipos para la protección del personal sanitario</li> <li>- Reforzar el Plan Nacional de Salud Mental para la población en general y desarrollar protocolos para prevenir y gestionar el agotamiento de los funcionarios que trabajan para las mujeres y los niños</li> <li>- Garantizar la continuidad de los servicios sanitarios para mujeres embarazadas y niños menores de 5 años</li> </ul>
Ministerio de Educación:		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar materiales de apoyo y ayudar a los directores y profesores a mantener los resultados de aprendizaje de los niños y adolescentes</li> <li>- Desarrollar estrategias para garantizar que todos los niños y adolescentes vuelvan a la escuela en el momento indicado</li> <li>- Catalizar alianzas de alto nivel para identificar las lecciones aprendidas y las innovaciones para resolver los retos del sector educativo en el contexto de COVID-19</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Social:		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaborar con las organizaciones comunitarias para reducir los riesgos de inseguridad alimentaria y proporcionar kits de higiene a los niños más desfavorecidos</li> <li>- Producir información como base para redefinir las políticas de protección social teniendo en cuenta el impacto de COVID-19 sobre la población más desfavorecida, en particular los niños</li> </ul>
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y autoridades provinciales de Niñez:		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Producir información para las familias destinada a prevenir la violencia contra los niños, promover la distribución equitativa de las tareas domésticas y las cargas mentales entre los géneros, y promover las pautas parentales para los niños menores de 5 años</li> <li>- Reforzar la capacidad de los agentes de protección para apoyar a las familias y a los niños en situación de riesgo</li> <li>- Mantener y diversificar las actividades de formación con los niños y adolescentes que viven en instituciones y proporcionar a esas instituciones los suministros de agua, saneamiento e higiene necesarios</li> </ul>
Ministerio de Economía:		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hacer un seguimiento de la inversión pública en niños y adolescentes en el marco de la respuesta COVID-19 como base para influir en las políticas financieras para el cumplimiento de los derechos de los niños</li> </ul>

Asimismo, las OSC han jugado un rol clave como socios para la implementación de la respuesta tanto a nivel nacional como local. El Plan de respuesta nacional incluye La Poderosa, Caritas, Curas Villeros, ELA y KNACK (entre otros posibles).

### **Programas regulares de UNICEF en el Gran Chaco Argentino adaptados al contexto pandémico**

En Salta, y durante los primeros meses de la pandemia (2020), UNICEF combina la respuesta a la emergencia nutricional en el norte de la provincia con el apoyo a la respuesta provincial a la pandemia. En paralelo, UNICEF apoya la construcción de instalaciones para garantizar el acceso a agua segura en comunidades indígenas; es la primera vez en Argentina que UNICEF interviene en acciones de agua y saneamiento. Los programas regulares adaptados<sup>32</sup> sobre las que esta VTR obtuvo datos en acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) se presentan en la tabla a continuación. Dichos programas no son específicos del Gran Chaco Argentino, aunque fueron implementados también en algunas provincias chaqueñas. La tabla presenta las partes interesadas claves de los programas, particularmente los socios gubernamentales que tienen un rol de generadores y/o gestores de política pública y socios privados, tal como La Poderosa, que mayormente contribuyen como implementadores. A destacar son las mesas municipales que reúnen una variedad de actores locales (organismos nacionales y provinciales, dependencias municipales, centros de educación y salud, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, entre otros, dependiendo de cada territorio).

<sup>32</sup> Ver pregunta adaptación

**Tabla 2 Programas regulares de UNICEF con presencia en el Gran Chaco Argentino**

SECTOR	PROGRAMA REGULAR	PROVINCIAS DE IMPLEMENTACIÓN	SOCIOS Y ACTORES CLAVE
EDUCACION	PLANEA - Nueva Escuela para Adolescentes <sup>33</sup>	Chaco y Tucumán	Ministerios de educación provinciales (diferentes instancias)
	SRTIC - Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías <sup>34</sup>	Chaco, Salta, Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero	Ministerios de educación provinciales (diferentes instancias)
PROTECCIÓN (en conjunto con Inclusión)	Prácticas de crianza para la prevención de la violencia en las comunidades indígenas	Salta	Comunidades wichi, Plan UNIR, Mesas municipales de primera infancia
INCLUSION SOCIAL	ENPI – Estrategia Nacional de Primera Infancia	Salta	Mesas municipales de primera infancia
	CUD - Certificado Único de Discapacidad	Jujuy, Corrientes, Salta <sup>35</sup>	ANDIS, Juntas de discapacidad, Fundación IPNA
	Apoyo Alimentario con Cáritas/La Poderosa	Santiago del Estero, Salta, Chaco	La Poderosa
	AUH - Asignación Universal por Hijo	Salta, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy	ANSES
SALUD	Estrategia de Manejo Comunitario de la Desnutrición Aguda	Salta	Ministerios de salud provinciales
	Salud Materna Intercultural con foco en prevención del embarazo en la adolescencia	Salta	Ministerios de salud provinciales
	Estrategia intersectorial del suicidio en adolescencia e investigación sobre suicidios	Chaco	Ministerios de salud provinciales
	Participación adolescente en Consejos Consultivos Provinciales Adolescente	Chaco, Salta, Jujuy <sup>36</sup>	Ministerios de salud provinciales

<sup>33</sup> Programa Nueva Escuela para Adolescentes (PLANEA), cuyo objetivo es el “garantizar más y mejores condiciones para enseñar, aprender y promover el bienestar entre docentes y estudiantes” (UNICEF, 2020: 5). Para ello UNICEF trabaja junto a gobiernos provinciales en la reorganización de la dinámica escolar, la producción de materiales y la formación docente continua.

<sup>34</sup> El programa de Escuelas Secundarias Rurales mediadas por TIC (SRTIC) busca acercar la educación secundaria a áreas remotas utilizando tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Para ello UNICEF trabaja junto con gobiernos provinciales en su implementación, en cambios normativos, producción de materiales y formación docente continua.

<sup>35</sup> También es provincia de Entre Ríos, pero no se considera parte del Gran Chaco Argentino. Solo un área muy reducida de Jujuy y Corrientes se consideran parte del Gran Chaco Argentino.

<sup>36</sup> También Misiones, pero no se considera parte del Gran Chaco Argentino.

## 3 PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA VTR

### 3.1 PROPOSITO Y OBJETIVOS

El propósito de la VTR es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el GChA para contribuir a su posicionamiento estratégico en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor (SNU, actores públicos y privados), incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los derechos humanos. Este informe se enfoca en el Gran Chaco Argentino pero se han elaborado dos informes para el Chaco de Bolivia y Paraguay. Se han sintetizado hallazgos comunes y una visión general en un informe multi-país y con óptica de ecorregión. La VTR busca cinco objetivos principales:

1. Analizar el contexto y las causas estructurales de la inequidad en el “Gran Chaco”
2. Valorar la adaptación y el desempeño de UNICEF en la respuesta a la COVID-19 en los territorios chaqueños.
3. Recuperar aprendizajes de la experiencia de los programas regulares de UNICEF en los territorios chaqueños durante la última década.
4. Identificar retos y oportunidades emergentes en el GChA en términos de políticas públicas, transformación institucional y social, desafíos para los derechos de NNA y sus comunidades.
5. Informar los posibles ajustes a los planes 2022 y 2023 de las OP, proporcionar datos sobre el GChA para la preparación de los próximos CPDs de Bolivia y Paraguay y contribuir, indirectamente, a la planificación de las Oficinas de la Coordinación Residente del SNU.

### 3.2 USUARIOS

Los usuarios directos incluyen a UNICEF (a dos niveles: LACRO y OP – Argentina, Bolivia, Paraguay) y organizaciones socias. En el caso de Argentina, los hallazgos de la VTR podrán informar la posible revisión o ajustes en el CPD en curso. Los usuarios indirectos incluyen la OCR, administraciones públicas relevantes, las comunidades seleccionadas en provincias chaqueñas o sus representantes, y potenciales donantes. En el caso de la OCR, la VTR genera información que contribuirá al proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA impulsada por el SNU<sup>37</sup>.

### 3.3 ALCANCE

A raíz de la revisión de los TdR, y en concertación con UNICEF, se ha realizado una fase de definición del alcance de la VTR durante de diciembre 2021 y enero 2022 que ha incluido entrevistas a los equipos de UNICEF, a las OCRs en los tres países y a algunos actores nacionales clave. Así mismo, se han organizado un taller de discusión del alcance y un taller de validación del enfoque y metodología propuestos con las tres OP. Como resultado de dichas discusiones, se han introducido cambios que afectaron al enfoque general del ejercicio y al alcance temporal, tal y como resume la tabla siguiente.

**Tabla 3 Modificaciones principales introducidas a la VTR**

Cambios	Previsto en los TdR	Planteamiento adoptado
Enfoque general	Valoración en tiempo real	Ejercicio híbrido combinando aspectos de valoración en tiempo real, evaluación programática “acotada”, análisis prospectivo y elementos de “developmental evaluation”
Alcance temporal	Enero – Diciembre 2021	2020 – 2021 (pandemia COVID-19) 2010 – 2020 (2 CPDs previos) para evaluación programática acotada.

<sup>37</sup> Ver sección Usuarios en Nota metodológica

		2022 en adelante (prospectiva)
Alcance geográfico	10 zonas en total de los tres países (sin precisar localidades)	Se mantienen las 10 zonas previstas y se amplía a localidades adicionales para el trabajo de terreno.
Informantes	16 informantes	167 informantes identificados

La VTR analiza la respuesta de emergencia de UNICEF a la pandemia durante 2020 y 2021, en términos de adaptación y desempeño, al impacto de la COVID-19 en comunidades seleccionadas de provincias chaqueñas, con énfasis en comunidades rurales, indígenas y otras localidades que presenten mayores índices de vulnerabilidad y barreras al pleno ejercicio de derechos de NNA. Los programas regulares adaptados al contexto pandémico implementados en el Gran Chaco Argentino incluyen los sectores de salud y nutrición, agua y saneamiento, educación, protección, inclusión social (ver capítulo siguiente sobre la respuesta programática de UNICEF). Este análisis retrospectivo no ha sido una evaluación “clásica” de los programas ejecutados, sino una recuperación de los aprendizajes de UNICEF, en la medida en que la información ha estado disponible.

El alcance temporal inicial del análisis retrospectivo era el año 2021, y a partir del proceso realizado en la fase de definición de alcance incluye ahora los dos años de pandemia (2020-2021). También se ha ampliado, con menor detalle, a la última década. El análisis retrospectivo se basa en la revisión documental de los CPD previos, los informes anuales de UNICEF y las entrevistas a informantes con conocimiento histórico del trabajo de UNICEF en el Chaco. En segundo lugar, se incluye un análisis prospectivo con el fin de identificar retos y oportunidades emergentes en el GChA para UNICEF. El análisis prospectivo ha implicado integrar aspectos temáticos, derivados del análisis de contexto, que no han hecho parte de los programas regulares pre-existentes.

El área geográfica objeto de análisis son las provincias incluidas en el Gran Chaco Argentino. Durante la fase de alcance se ha definido un foco en las provincias de Salta y Chaco ya que son las que han concentrado la mayor parte de las acciones de UNICEF de respuesta a la pandemia y programas regulares. De manera acotada, también se han incluido algunas acciones de UNICEF en Jujuy y Santiago del Estero.

### 3.4 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

El análisis retrospectivo está estructurado en torno a cuatro criterios de evaluación, basados en las definiciones de OCDE / CAD (pertinencia, coherencia, eficacia) y ALNAP (coordinación) y nueve preguntas de evaluación principales, tal y como presenta la Matriz de evaluación, incluida en el anexo 2<sup>38</sup>. La mención al SNU en algunas preguntas de evaluación se refiere especialmente a la coordinación entre UNICEF y el SNU en su conjunto, pero en ningún caso pretende analizar las estrategias o intervenciones de cada una de las agencias presentes en cada uno de los tres países en los diferentes sectores de intervención. Se han añadido cuatro preguntas adicionales para captar los aprendizajes de UNICEF derivados de la respuesta a la pandemia y también de programas regulares anteriores.

Para cada pregunta se han formulado varios parámetros para la formación del juicio (20 parámetros en total). El análisis retrospectivo incluye un apartado de aprendizajes subdividido en lecciones aprendidas derivadas de la pandemia y en lecciones aprendidas derivadas de programas regulares previos<sup>39</sup>. La matriz de evaluación incluye también tres preguntas para estructurar el análisis prospectivo.

<sup>38</sup> Bajo el criterio de eficacia se han identificado las dimensiones de valor agregado en la respuesta de UNICEF en el GChA en torno a las cuales hay razonable coincidencia entre informantes.

<sup>39</sup> Ver anexo 2 – Matriz de evaluación.

## 3.5 METODOLOGÍA

### 3.5.1 Marco conceptual

La fase de definición del alcance de la VTR ha introducido cambios en el diseño y marco evaluativo previsto inicialmente en los TdR. La VTR se ha convertido en un ejercicio “híbrido”<sup>40</sup>, usa un diseño no experimental, utiliza como referencia los criterios del CAD – OCDE y ALNAP, incorpora el marco internacional en materia de derechos humanos y derechos de la infancia, de protección de los pueblos indígenas, así como otros referentes internacionales de relevancia. La VTR estructura el análisis en tres niveles diferenciados pero interrelacionados (estratégico, programático y organizacional), con el fin de contribuir a la reflexión de UNICEF sobre el reposicionamiento en el GChA a nivel de OP y de LACRO, tal y como refleja el gráfico siguiente.



### 3.5.2 Enfoques

El equipo de la VTR ha adoptado un rol de apoyo y un enfoque constructivo a través de métodos de recolección de datos tipo "huella ligera" y de "indagación apreciativa" orientados a reconocer los esfuerzos realizados con el fin de identificar qué está funcionando bien, cuáles son los principales cuellos de botella y cómo aprovechar aprendizajes. La VTR ha ajustado sus modalidades de recogida de datos y de retroalimentación a UNICEF, socios y otros actores en función de la evolución de la pandemia, factores contextuales y de las oportunidades de interacción.

El enfoque de la VTR ha estado orientado a la utilización de los resultados por parte de UNICEF, SNU y socios para nutrir sus decisiones estratégicas y operacionales, así como ajustar sus intervenciones mediante ejercicios de retroalimentación. La VTR ha organizado dos talleres con los equipos de UNICEF Argentina; el primero para definir el alcance de la VTR y el segundo para validar el enfoque metodológico propuesto. La VTR ha tenido la oportunidad de participar en el taller de reflexión de los equipos de país del SNU sobre la formulación de la estrategia trinacional para el GChA impulsado por las OCR.

Uno de los marcos de referencia metodológicos para la VTR ha sido el enfoque de “developmental evaluation”<sup>41</sup>, a partir del cual se han adoptado algunos de sus elementos esenciales. Asimismo, la VTR se

<sup>40</sup> Combina aspectos de tiempo real, valorativos de programas y prospectivos

<sup>41</sup> Adaptado de: Patton MQ et al. (2015). Developmental Evaluation Exemplars – Principles in Practice. Guilford Press.

ha basado en el marco de referencia los Compromisos Básicos para la Infancia (CBI) de UNICEF (2020). Los CBI han servido de orientación para la VTR, integrando el enfoque de derechos (Convención sobre los Derechos del Niño - CDN), y la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La VTR ha tomado en consideración en qué medida las barreras y los factores de vulnerabilidad asociados a la edad, el género, la discapacidad, u otros determinantes, se han integrado en la planificación y en las intervenciones tanto de UNICEF como de sus socios. El análisis integra los marcos y políticas de UNICEF en materia de rendición de cuentas a las comunidades afectadas (Accountability to Affected Populations (AAP), en inglés) así como las orientaciones de Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), sobre igualdad de género y empoderamiento. La VTR ha considerado en qué medida los programas de respuesta a la pandemia en GChArg han estado dirigidos a mitigar vulnerabilidades y riesgos asociados a factores de género o han integrado una óptica transversal de género, con el fin de presentar hallazgos con dimensión de género. La VTR ha incluido un criterio de balance de género en la selección de personas entrevistadas. La VTR ha explorado en qué medida el uso de la plataforma U-REPORT (u otros mecanismos) ha podido ser utilizado como canal de comunicación y rendición de cuentas en una región con limitaciones de acceso a conectividad agravadas por las restricciones de la pandemia<sup>42</sup>.

Teniendo en cuenta la diversidad sociocultural del GChArg, la VTR ha tomado en consideración los marcos internacionales y regionales del derecho internacional sobre el respeto y protección de los pueblos indígenas, en particular el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. Además de estas fuentes de derecho, se han consultado las orientaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, y el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por otro lado, la VTR se alinea con el principio de “no dejar a nadie atrás” dado que las preguntas de evaluación se diseñaron con el fin de garantizar que se recopilara información o datos al respecto. Asimismo, se contemplaron aquellas situaciones que pudieran dar cuenta de la situación de grupos específicos en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, entre otras) en la metodología.

En línea con las directrices del UNEG, el equipo ha aplicado un enfoque participativo a lo largo de toda la VTR, buscando la opinión activa de las partes interesadas. Desde la fase inicial, se ha consultado a los equipos de UNICEF y a los Equipos de País del SNU en varios talleres y otros actores para definir el alcance, la utilización y el enfoque metodológico de la VTR.

### 3.5.3 Métodos de recolección de datos

La VTR ha combinado recolección de datos tanto presencial como en remoto. Las condiciones de salud pública han determinado el trabajo en terreno en las localidades seleccionadas y la accesibilidad a determinados informantes. El equipo de la VTR ha respetado las directrices de UNICEF y de las autoridades sanitarias en materia de salud pública y las decisiones de las comunidades participantes. La VTR ha utilizado una combinación de métodos mixtos para la recolección de información, aunque se ha basado principalmente en datos cualitativos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, dado que la fase de alcance detectó escasez de indicadores o parámetros de medición cuantitativos relacionados con la respuesta de UNICEF en el territorio chaqueño. Los métodos de recogida de datos han incluido:

- **Entrevistas con actores clave:** Se han entrevistado a 48 informantes (71% mujeres y 29% hombres) a través de entrevistas semiestructuradas<sup>43</sup>. Los informantes fueron seleccionados por medio de un muestreo dirigido en función del tipo de organización, programa/s con el que trabajó/tuvo contacto, diversidad geográfica, a fin de abarcar para cada programa una diversidad de perspectivas (p.e: sector público, sociedad civil, otros). Se recurrió a contactos de UNICEF en primera instancia, luego a contactos del equipo de la VTR y cuando fue necesario y fértil a la técnica de “bola de nieve”. Se contactó con 60 informantes y se entrevistó al 80%<sup>44</sup>. Los actores clave se agruparon en cinco tipos de organizaciones, excluyendo a UNICEF: Administración pública, Organización de la Sociedad Civil

<sup>42</sup> Ver anexo Limitaciones y medidas de mitigación.

<sup>43</sup> Ver anexo 3 – Lista de organizaciones entrevistadas

<sup>44</sup> Ver anexo 3 – Lista de organizaciones entrevistadas

(OSC) o de base comunitaria, SNU, organización internacional y Universidad-Expertos. La VTRA ha intentado disponer de representatividad de diferentes tipos de organizaciones y puntos de vista. La tabla siguiente presenta la desagregación de entrevistas por tipo de organización entrevistada.

Tabla 4 Informantes entrevistados por tipología de organización, modalidad de entrevista y género

	Entrevistado S	Desagregación de personas entrevistadas			
		Remoto	Presencial	F	M
Administración pública	23	22	1	16	7
OSC, base comunitaria, pueblos originarios	3	1	2	3	
Org. Internacional	1	1			1
SNU	7	7		5	2
SNU - UNICEF	10	10		8	2
Universidad-Expertos	4	4		2	2
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>3</b>	<b>34</b>	<b>14</b>

- **Revisión documental:** Ha incluido unos 180 documentos, de los cuales 120 son externos y 60 aproximadamente de UNICEF. La matriz de evaluación ha relacionado los documentos clave con cada una de las preguntas, sub-preguntas y criterios de evaluación. La revisión incluyó una revisión documental sobre el enfoque de derechos. Se ha realizado un análisis acotado del alineamiento entre las acciones de UNICEF e instrumentos clave del sistema regional de DDHH (sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) e informes de los Relatores especiales)<sup>45</sup>.
- **Revisión sistemática de literatura científica publicada**<sup>46</sup>: se ha realizado una revisión bibliográfica con el objetivo de sintetizar la evidencia publicada sobre cuatro temas prioritarios de salud: 1) salud materno-infantil, 2) malnutrición infantil, 3) suicidio adolescente y 4) desigualdades y barreras de acceso a la sanidad.
- **Observaciones:** El equipo de la VTR ha podido visitar seis localidades del norte de la provincia de Salta (Santa Victoria este, Tartagal, Embarcación, Oran, General Mosconi, Campo Durán) en coordinación con la Secretaría de Salud de Salta y los referentes educativos<sup>47</sup> de la zona. La priorización de las localidades y comunidades a visitar se ha realizado tomando en cuenta indicadores socioeconómicos, la presencia de diferentes situaciones de cronicidad y exclusión y diversos grupos poblacionales (pe: comunidades indígenas, diferentes perfiles migratorios), las presencia programática y orientaciones de UNICEF y de otros informantes, el conocimiento local del equipo de la VTR y las condiciones de accesibilidad y comunicación durante febrero y marzo de 2022. En el caso de Argentina, los municipios seleccionados hacen parte del programa MUNA (Municipio Unido por la Niñez y Adolescencia) apoyado por UNICEF (y elemento clave del CPD en curso). Las observaciones se realizaron a diversas estructuras sanitarias y educativas. También se pudo visitar un comedor barrial en Santiago del Estero en coordinación con la agrupación de base La Poderosa. Las localidades mencionadas han sido el punto de partida para la selección muestral.
- **Talleres de análisis y discusión:** la VTR organizó un primer taller de presentación del alcance (18/1/2022) y un segundo taller de validación (10/02/2022) con la OP. El taller de validación se aprovechó para captar la visión de la OP en relación al interés y la viabilidad del abordaje integral, el enfoque trinacional, los programas conjuntos y las alianzas con actores locales en el GChArg<sup>48</sup>. La VTR también presentó el ejercicio VTR al SNU en Argentina como parte de la articulación con el proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA liderada por las OCR. El informe de la VTR (versión inicial) ha sido presentado en un taller de validación de resultados con la OP el 15/6/2022, que ha contribuido a la elaboración de la versión final. Está también por definir el formato y modalidad de retroalimentación a socios y comunidades.

### 3.5.4 Análisis, triangulación y validación de datos

El análisis de los datos se ha basado en las notas recogidas durante la revisión documental, las entrevistas, las observaciones sobre el terreno, y los talleres de discusión organizados. La ausencia de marcos

<sup>45</sup> Ver anexo 12 - Análisis del enfoque de derechos en las acciones de UNICEF

<sup>46</sup> Ver anexo 5 - Revisión bibliográfica sistemática – problemáticas estructurales en salud en el Gran Chaco Argentino

<sup>47</sup> Referentes pedagógicos de SRTIC y personal de conducción de establecimientos educativos.

<sup>48</sup> Ver anexo 9 – MENTI interés y viabilidad abordaje GChA

programáticos, de resultados o monitoreo<sup>49</sup>, la diversidad de programas / sectores apoyados por UNICEF y el enfoque de UNICEF dirigido a reforzar servicios sociales (liderados por administraciones públicas) ha motivado la adopción de una perspectiva de análisis de contribución. Los datos cualitativos (y de manera muy limitada, los datos cuantitativos) recogidos a través de las diferentes herramientas y tipología de informantes han permitido constatar la contribución de UNICEF a políticas públicas más amplias, expuestas a otros factores que inciden en su gestión y eficacia, pero no medir o atribuir su alcance.

Los datos cualitativos recogidos se han organizado en una matriz de evidencia (basado en las preguntas de evaluación) para sustentar los hallazgos y las conclusiones. La matriz de evidencia ha sido revisada semanalmente por el equipo de la VTR para comprobar la coherencia y la complementariedad entre los hallazgos. Se han programado sesiones de trabajo para validar los hallazgos y análisis individuales de cada miembro del equipo. La VTR ha intentado aplicar las directrices del UNEG, UNICEF y UN-SWAP en relación al género y equidad pero la desagregación y disponibilidad de datos ha sido limitada.

La triangulación de la información y la discusión y validación en talleres son los mecanismos principales de validación, a lo largo del proceso de recogida y análisis de datos. Los datos y las conclusiones se han agregado y revisado por pregunta de VTR y se han triangulado por tipo de datos (primarios y secundarios), método de recogida de datos, fuente de información o tipo de informante y evaluador. El proceso de análisis y validación se complementará con reuniones de trabajo entre el equipo de la VTR y las OP durante la redacción del informe de VTR.

### 3.5.5 Control y procedimientos de calidad

Los estándares de calidad de la VTR se basan en los parámetros de calidad de UNICEF y del Global Evaluation Reports Oversight System (GEROS), en las guías y directrices de UNEG y UNICEF, así como en las buenas prácticas de la comunidad internacional (ALNAP, OCDE/CAD). La VTR ha seguido las orientaciones sobre la integración de los principios de igualdad de género y derechos humanos establecidas en el manual del UNEG. El control de calidad se ha llevado a cabo a lo largo de todo el proceso de VTR en dos ámbitos: internamente, por el equipo de la VTR mediante procesos de autoevaluaciones. Externamente, por los servicios de UNICEF, en particular por las OP y el Servicio de Evaluación de la Oficina Regional. El borrador del informe de VTR se ha distribuido a UNICEF para su revisión interna.

### 3.5.6 Consideraciones de ética

La VTR está alineada con las directrices éticas de UNICEF<sup>50</sup>, el Código de Conducta de UNEG<sup>51</sup>, el Código de conducta de proveedores del SNU<sup>52</sup> y las directrices y buenas prácticas internacionales de referencia en cuestiones éticas para procesos de control de calidad, evaluación e investigación, que no prevén la necesidad de una aprobación ética siempre y cuando se aseguren determinados principios<sup>53</sup>. En concertación con UNICEF, la VTR no ha realizado consultas con NNA y, por tanto, no ha sido necesario la participación de un comité ético externo.

La VTR ha sido implementado considerando principios de independencia, imparcialidad, credibilidad, conflictos de interés y rendición de cuentas. Aunque se aplicó un enfoque participativo tipo “developmental approach”, el equipo de la VTR actuó con independencia de los oficiales de UNICEF. La interacción frecuente con las partes interesadas de la evaluación también asegura un proceso transparente contribuyendo a la rendición de cuentas. La credibilidad se ha construido a partir de consultas de múltiples actores, organizaciones, revisión de documentos y literatura científica, triangulación (tipo de datos, tipo de herramienta, tipología de informantes, entre pares) y recurriendo a instancias de validación y retroalimentación continua. El equipo de la VTR declara no haber tenido conflictos de interés, mantenido su imparcialidad, dispone de formación adecuada y ha buscado un equilibrio entre las diferentes perspectivas. Para todas las entrevistas se solicitó el consentimiento informado y se aseguró su

<sup>49</sup> Ver anexo Limitaciones y medidas de mitigación

<sup>50</sup> UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis (2021).

<sup>51</sup> UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN system (2008)

<sup>52</sup> UN Supplier Code of Conduct (2018)

<sup>53</sup> DFID ethical guidance for research, evaluation and monitoring activities (2019)

confidencialidad y anonimato. En el momento de la redacción del presente informe, está pendiente de definir el mecanismo de retroalimentación a socios y comunidades, lo que puede afectar al nivel de rendición de cuentas previsto inicialmente.

### **3.5.7 Limitaciones y medidas de mitigación**

Las limitaciones que han afectado el desarrollo de la VTR han motivado la adopción de medidas de mitigación que han sido acordadas entre el equipo VTR y UNICEF<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Ver anexo 10 - Limitaciones y medidas de mitigación

## 4 HALLAZGOS

---

### 4.1 PERTINENCIA

#### Resumen de la valoración de la pertinencia

Los objetivos de UNICEF (y del SNU) para proteger los derechos de la niñez en las provincias chaqueñas (en educación, inclusión, protección social y salud) han sido pertinentes, teniendo en cuenta que la pandemia ha agravado problemáticas preexistentes y que las inequidades siguen siendo crónicas y sistémicas<sup>55</sup>, a pesar de avances parciales en años previos. Las modalidades de intervención adoptadas por UNICEF han sido adecuadas teniendo en cuenta el contexto pandémico y han permitido implementar actividades y mantener el funcionamiento de servicios públicos, aunque existe coincidencia en demandar mayor presencia de UNICEF en el territorio.

UNICEF y el SNU en Argentina han realizado un esfuerzo importante en encuestas y estudios para generar evidencia, monitorear la evolución en las necesidades e incidir en la toma de decisiones. No obstante, los estudios nacionales apoyados por UNICEF y SNU no presentan desagregación territorial suficiente para poder analizar específicamente la evolución de las necesidades y situación en derechos de NNA en el Gran Chaco Argentino. Los datos generados localmente por los servicios públicos tampoco están fácilmente accesibles.

UNICEF y sus socios hicieron esfuerzos para adaptarse rápidamente al contexto pandémico (organizativa y programáticamente) y algunos programas y servicios públicos esenciales (además de salud) reanudaron sus actividades en plazos relativamente breves, tanto en formato remoto como presencial. UNICEF incorporó nuevas líneas programáticas adaptadas a las especificidades provinciales (p.e: agua, salud mental, seguridad alimentaria), reforzó iniciativas provinciales para llegar a perfiles especialmente vulnerables (p.e: discapacidad, hogares en pobreza en barrios periurbanos, madres adolescentes, hogares indígenas) y amplió el espectro de socios para reforzar su capacidad de respuesta.

---

#### 4.1.1 Necesidades y la situación en derechos de NNA y comunidades vulnerables: ¿Cómo fueron determinadas por UNICEF y el SNU en el Chaco durante la pandemia (2020 y 2021)?

UNICEF y el SNU han publicado encuestas y análisis durante los dos años de pandemia que han sido una referencia nacional para los diferentes niveles de Gobierno, otras agencias y actores internacionales, lo que ha reforzado el posicionamiento de UNICEF como socio clave del Gobierno en temas de infancia<sup>56</sup> y del SNU en otros ámbitos (p.e: análisis sectoriales, respuesta a emergencias). UNICEF ha participado y contribuido a estudios del SNU, y también se ha basado en estudios de otras agencias y SNU para conocer los impactos multidimensionales de la pandemia. Durante la pandemia, UNICEF (y el SNU) han recurrido a informes desarrollados por las agencias (p.e UNESCO en educación), destacando los informes de vigilancia epidemiológica<sup>57</sup> difundidos regularmente por la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)<sup>58</sup>.

El SNU realizó en junio 2020 un primer análisis multidimensional y prospectivo del potencial impacto de la pandemia por el COVID-19 en Argentina<sup>59</sup>. En septiembre 2020, se elaboró el Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socioeconómica y ambiental al COVID-19. Aunque se trata de un documento de planificación y alineamiento con el plan de respuesta nacional, presenta un capítulo donde se actualizan algunos de los primeros datos sobre los efectos de la pandemia. En septiembre 2021 se elaboró un segundo documento<sup>60</sup> que actualiza el primer análisis y complementa el “Análisis Común de

---

<sup>55</sup> Ver sección Contexto y Retos emergentes

<sup>56</sup> Ver conclusiones de la Valoración en tiempo real de la respuesta de UNICEF a la COVID-19 en Argentina (marzo 2021).

<sup>57</sup> Geo-Hub COVID-19 - Information System for the Region of the Americas (<https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com/pages/paho-argentina-covid-19-response>)

<sup>58</sup> OPS / OMS han desempeñado un rol central en el UN Crisis Management Team, en la definición e implementación de los Planes estratégicos de respuesta y preparación a la COVID-19, del Pilar 1 de los Planes inmediatos de respuesta socioeconómica a la COVID-19, del COVID-19 Supply Chain System y del mecanismo COVAX.

<sup>59</sup> Análisis inicial de las Naciones Unidas; COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental. Actualizado al 19/06/2020

<sup>60</sup> Análisis conjunto del Sistema de Naciones Unidas 2021: Los efectos de la pandemia por COVID-19

País” de 2020”. Los documentos anteriores no presentan desagregación territorial, aunque se hace mención al Chaco salteño y a algunos de los retos enfrentados por las comunidades indígenas.

UNICEF y el SNU han estado interactuando con los sistemas de información estadística nacionales que han permitido monitorear los efectos de la respuesta sobre todo el conjunto del territorio. No obstante, las estadísticas nacionales a menudo no presentan suficiente desagregación, o la información no está disponible, a nivel de localidades chaqueñas. Aun así, se puede inferir que los resultados de los estudios nacionales son de aplicación también en el Gran Chaco Argentino, probablemente con indicadores agravados, teniendo en cuenta el rezago crónico de las provincias chaqueñas.

Una iniciativa de trascendencia para la determinación de necesidades y derechos de la infancia durante la pandemia liderada por UNICEF han sido las encuestas rápidas<sup>61</sup>. No obstante, las encuestas rápidas tampoco son representativas para realizar análisis desagregados a nivel provincial o con sub-poblaciones (p.e. adolescentes)<sup>62</sup> y, por tanto, no son útiles para un análisis territorial específico al GChArg. Otros estudios de UNICEF u otros actores de relevancia y alcance nacional, pero sin desagregación territorial realizados durante 2020 – 2021 incluyen análisis sobre pobreza y desigualdad, impacto en educación<sup>63</sup>, presupuesto público destinado a la niñez, salud mental, discapacidad y política alimentaria.

Durante mayo y junio 2020, UNICEF utilizó la plataforma U-Report para realizar 3 encuestas en relación a la Educación a Distancia en contexto de COVID-19<sup>64</sup>, la situación de adolescentes en el hogar durante el aislamiento<sup>65</sup> y el impacto de la COVID-19 en hogares con discapacidad<sup>66</sup>. U-Report presenta el número de respondedores por provincia (el volumen de respondedores en las provincias chaqueñas es limitado – entre 10 y 40 personas) pero no desagrega los datos obtenidos por provincia.

Además de encuestas, UNICEF ha implementado un proyecto de retroalimentación y fomento de la participación comunitaria en el marco del apoyo alimentario a hogares vulnerables (La Poderosa y Cáritas), contratando a un consultor local. Las visitas del consultor y los informes de La Poderosa han proporcionado conocimiento sobre las inquietudes de las familias, sus condiciones de vida (vivienda, agua y saneamiento, alimentación, acceso a servicios) y la identificación de casos críticos<sup>67</sup>.

A nivel de las provincias del Gran Chaco Argentino, UNICEF no ha dispuesto de mecanismos estructurados con los proveedores de servicios sociales que generan datos cuantitativos a nivel local (p.e: en términos de coberturas, accesibilidad, utilización de programas y establecimientos de salud, centros educativos) para monitorear el alcance de la respuesta a la pandemia sobre localidades y grupos vulnerables. Aun así, el apoyo a la continuidad de servicios esenciales a nivel local en educación, salud o inclusión social ha permitido disponer de cierto grado de información sobre la situación a lo largo de la pandemia. Así, por ejemplo, los Ministerios de Educación de las provincias de Chaco y Salta dan cuenta de la comunicación constante que se estableció durante 2020 y 2021 con UNICEF y la elaboración de informes semestrales de SRTC y PLANEA; en salud, UNICEF ha ido siguiendo la evidencia epidemiológica recogida por organismos de salud provinciales, nacionales, y regionales.

---

<sup>61</sup> Basadas en la metodología MICS, que es utilizada por UNICEF a nivel nacional e internacional desde hace décadas.

<sup>62</sup> Las regiones del NEA y NOA (que concentran las 13 provincias que conforman el “Gran Chaco Argentino”) contribuyen con 221 puntos muestra.

<sup>63</sup> Ministerio de Educación de la Nación (2020). Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica>

En 2020, UNICEF acompañó técnicamente la producción de evidencia de nivel nacional que evaluara el desarrollo de las diferentes acciones que buscaban fortalecer la continuidad educativa a la vez que el grado en que las poblaciones participaban de las actividades escolares. Éste ha sido uno de los primeros informes técnicos, y el que ha tenido una muestra más amplia, realizado sobre todo el sistema educativo nacional.

<sup>64</sup> <https://argentina.ureport.in/opinion/1703/>

<sup>65</sup> <https://argentina.ureport.in/opinion/1754/>

<sup>66</sup> <https://www.UNICEF.org/argentina/media/9026/file>

<sup>67</sup> UNICEF (2021), Valoración en tiempo real de la respuesta de UNICEF a la COVID-19 en Argentina

#### **4.1.2 ¿Cómo UNICEF y el SNU se han adaptado a la evolución de las necesidades y la situación en derechos de NNA y comunidades vulnerables en Chaco durante las diferentes fases de la pandemia (2020 y 2021)?**

La irrupción de la COVID-19 encontró a los equipos de UNICEF y SNU ya operando en modo de emergencia, debido a la activación de la respuesta humanitaria a la emergencia socio sanitaria en Salta desde febrero 2020. La existencia de un “Business Continuity Plan” (BCP) en UNICEF facilitó el mantenimiento de las funciones esenciales de la OP y la puesta en marcha de herramientas de gestión de programas en remoto y la adopción del teletrabajo. UNICEF (y el SNU) tuvieron que adaptarse a trabajar en un contexto de restricciones en el sector público y, en el caso del sistema de salud, a una reorientación rápida y generalizada de recursos humanos para atender a la pandemia que descuidó a otros programas y servicios sanitarios. Según los entrevistados, faltaron recursos humanos y apoyo logístico para el sector salud a pesar de la movilización nacional, del SNU y de UNICEF.

Aunque algunos programas se interrumpieron o pausaron debido a las restricciones derivadas del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), UNICEF y sus socios hicieron esfuerzos (organizativos y programáticos) para adaptarse rápidamente al contexto pandémico (p.e: herramientas de trabajo en remoto, declaración de servicio esencial, etc)<sup>68</sup>. La adaptación de UNICEF (y el apoyo a socios) contribuyó a que algunos servicios públicos (además de salud) reanudaran sus actividades en plazos relativamente breves, tanto en formato remoto como presencial. UNICEF también incorporó nuevas líneas programáticas adaptadas a las especificidades provinciales chaqueñas (p.e: agua, salud mental, seguridad alimentaria).

En el primer momento de la pandemia, UNICEF reforzó iniciativas provinciales para llegar a perfiles especialmente vulnerables y expuestos a mayor impacto de la pandemia (p.e: discapacidad, hogares en pobreza en barrios periurbanos, madres adolescentes, hogares indígenas). UNICEF amplió el espectro de socios para reforzar su capacidad de respuesta frente a la pandemia (en algunos casos, los nuevos socios tuvieron alcance nacional y, en otros casos, tuvieron alcance en provincias priorizadas). Es el caso, por ejemplo, de la alianza con La Poderosa para apoyar a los comedores barriales.

A pesar de dificultades y retrasos, los programas analizados<sup>69</sup> por la VTR muestran continuidad en los servicios y una presencia sobre el territorio razonable, en gran medida determinada por los medios disponibles (humanos, financieros y técnicos), tanto de UNICEF como de sus socios. Diversos factores (externos e internos) han facilitado la adaptación de los programas.

A nivel externo, destaca la inclusión de determinados servicios públicos como parte de los “servicios esenciales” incluidos en el ASPO, la flexibilización de los criterios de la ANSES para la elegibilidad y acceso a las asignaciones monetarias estatales y el compromiso de los equipos provinciales para mantener el funcionamiento de servicios públicos clave (a pesar de tratarse de administraciones públicas provinciales con capacidades y recursos limitados, que no estaban preparadas para una emergencia sanitaria). A nivel de UNICEF, destacan:

- El soporte tecnológico para facilitar la implementación de actividades y la conectividad (p.e: socios y referentes provinciales, equipos o agentes en el territorio).
- El apoyo logístico y financiero, resultado de la flexibilidad y movilización presupuestaria de UNICEF y donantes, ha sido determinante para mantener o incluso expandir la cobertura de servicios públicos esenciales entre comunidades rurales y hogares vulnerables (p.e: operativos ANSES para captar NNA no cubiertos por el sistema de protección social, juntas evaluadoras de discapacidad itinerantes, comedores barriales, insumos escolares y sanitarios).

<sup>68</sup> Ver UNICEF (2021), Valoración en tiempo real de la respuesta de UNICEF a la COVID-19 en Argentina <https://evaluationreports.UNICEF.org/GetDocument?fileID=16952>

<sup>69</sup> P.e: Instalación de mesas de primera infancia en ocho municipios de Salta; prácticas de crianza; operativos ANSES; La Poderosa; CUD; SRTIC, PLANEA, emergencia nutricional en Salta

- La elaboración y difusión de materiales y guías sobre las normas de prevención e higiene, las acciones de sensibilización realizadas con socios y comunidades y la donación de equipos de protección frente a la COVID-19. De particular importancia han sido los materiales en educación.
- El compromiso e implicación de los equipos de UNICEF para seguir respondiendo y apoyando a los socios ha sido reconocido frecuentemente como una fortaleza del trabajo conjunto realizado.

#### **4.1.3 ¿En qué medida las intervenciones de UNICEF y el SNU (tanto de emergencia como programas regulares) en el Chaco siguen siendo relevantes teniendo en cuenta el impacto económico, institucional, social y sanitario de la pandemia en la actualidad?**

Los objetivos de UNICEF (y, por deducción, del SNU) en las provincias chaqueñas siguen siendo relevantes teniendo en cuenta que la pandemia ha agravado problemáticas preexistentes que, a pesar de avances parciales en años previos a la pandemia, siguen cronificando la exclusión y vulnerabilidad. Los escasos datos específicos sobre el impacto de la pandemia en la zona<sup>70</sup> muestran el agravamiento o persistencia de situaciones sociales críticas.

En termino de modalidades de intervención, el trabajo de UNICEF en las provincias del Gran Chaco Argentino se ha vehiculado mediante tres modalidades principales. En primer lugar, mediante profesionales de UNICEF que se han desplazado regularmente a terreno para apoyar la implementación de los diferentes programas con los socios. En segundo lugar, a través de la contratación de consultores locales, basados en el territorio y dependientes de la duración de fondos vinculados a proyectos. En tercer lugar, mediante herramientas de trabajo en remoto como resultado de la pandemia.

Independientemente de las modalidades adoptadas, ha existido un consenso elevado entre informantes sobre la importancia del apoyo recibido por UNICEF (que en numerosas entrevistas se ha generalizado a otras agencias y organizaciones internacionales) para mitigar el impacto, sostener el funcionamiento de servicios sociales esenciales (aunque a veces parcialmente) e impulsar la recuperación. Los apoyos de UNICEF a los operativos sobre el territorio, incluso en contexto de restricciones de movilidad (p.e: equipos de salud, ANSES) y a la transición a la virtualidad (p.e: SRTIC<sup>71</sup>, PLANEA<sup>72</sup>) son estrategias de intervención que han transformado los modelos “clásicos” de prestación de servicios y que continuarán más allá de la pandemia.

## **4.2 COHERENCIA**

### **Resumen de la valoración de la coherencia**

La respuesta de UNICEF a la pandemia presenta un elevado grado de coherencia tanto interna como externa. A nivel interno, la respuesta es coherente con el Plan de respuesta a la COVID-19 global de UNICEF, otras guías corporativas (p.e: agua en emergencias) y los CBI. No obstante, los CBI sobre sostenibilidad ambiental y el agua no aparecen reflejados en la respuesta de UNICEF. A nivel externo, la respuesta de UNICEF está totalmente alineada con el marco de respuesta a la crisis del COVID-19 del SNU, del gobierno de la nación y de los gobiernos provinciales de Salta y Chaco. Es destacable que UNICEF ha mantenido la coherencia del trabajo técnico a nivel provincial, a pesar de cambios en los ciclos políticos, las variaciones inter-provinciales en las respuestas a la pandemia y la evolución en las medidas adoptadas según el momento pandémico. Bajo una óptica de derechos, se han identificado oportunidades de mejora en el alineamiento de las respuestas de UNICEF (y SNU) con las sentencias de la CIDH y los informes de los Relatores especiales.

<sup>70</sup> Ver preguntas sobre riesgos y vulnerabilidades crónicas y emergentes.

<sup>71</sup> El programa SRTIC permite acercar el acceso a la educación a poblaciones que de otra manera no podrían llegar y además con tasas de deserción más bajas que otros formatos de la modalidad de Educación Rural y con costes semejantes (Informe UNICEF (2017). Estudio de costos comparados en la Educación Rural en Salta. Buenos Aires, UNICEF.).

<sup>72</sup> PLANEA ha logrado bajar tasas de deserción en las escuelas impactadas y una mejora aprendizaje según mediciones de operativos aprender

#### **4.2.1 COHERENCIA INTERNA - ¿Cuáles han sido los factores que han facilitado u obstaculizado los esfuerzos de UNICEF para que la respuesta a la pandemia (2020 y 2021) en el Chaco mantenga la coherencia interna (entre las estrategias de UNICEF)?**

El “Plan de Respuesta a la COVID-19” de UNICEF en Argentina ha estado en coherencia con los lineamientos globales de UNICEF para la respuesta a la pandemia, enmarcado en el Plan Global de Respuesta Humanitaria para el COVID-19 del SNU y del Plan de respuesta de la OMS. El CPD en vigor en 2020 (hasta julio 2020) abordaba las áreas de acción programáticas de UNICEF (educación, inclusión social y monitoreo de derechos de la niñez, protección, salud), así como la movilización social. El Plan de respuesta COVID-19 introdujo nuevas temáticas con enfoque de emergencia; se incluyen por primera vez actividades en agua y saneamiento y de ayuda alimentaria en el programa de inclusión social (en nutrición, se había iniciado antes de la COVID-19 una respuesta urgente a la desnutrición aguda en Salta por parte del programa de salud). El Plan de respuesta a la COVID-19 introduce también la salud mental, reforzando acciones previas del CPD en suicidios de adolescentes, de embarazos no intencionados y la iniciativa AUNAR<sup>73</sup>. En términos de coherencia con los compromisos básicos para la infancia (CBI)<sup>74</sup>, las acciones de UNICEF aparecen en general alineadas con los enfoques programáticos, compromisos sectoriales, compromisos intersectoriales y compromisos adaptados a la situación (emergencias de salud pública). No obstante, no se dispone de información para una apreciación consistente de la calidad de las diferentes intervenciones<sup>75</sup>. La VTR tampoco ha identificado la incorporación de los compromisos sectoriales sobre la sostenibilidad ambiental y sobre el agua, saneamiento e higiene, siendo dos problemáticas acuciantes en el GChArg.

La VTR realizada en 2021 identificó los factores facilitadores y obstaculizadores de la coherencia de la respuesta de UNICEF a la pandemia. Durante la respuesta inmediata a la pandemia, el apoyo de LACRO ha sido determinante para asegurar la coherencia de las acciones de emergencia en Argentina con las orientaciones globales. En el caso de Salta, el apoyo de LACRO ha permitido a UNICEF iniciar actividades en agua y saneamiento por primera vez, en un ámbito crítico derivado de la pandemia en el que la OP no disponía de experiencia. Asimismo, LACRO también ha proporcionado soporte para la respuesta a la emergencia nutricional en Salta que, aunque iniciada antes de la pandemia, se solapó durante 2021. El apoyo de LACRO Supply sintetizando un gran volumen de información en un momento de crisis y presión operacional redujo el esfuerzo de la OP para familiarizarse con procedimientos y herramientas. En la actualidad, la estrategia de intervención municipal (a través de MUNA<sup>76</sup>), reflejada en el CPD en curso, es consistente con el documento de política interna de UNICEF sobre la programación orientada al apoyo de gobiernos locales.<sup>77</sup>

#### **4.2.2 COHERENCIA EXTERNA - ¿En qué medida las intervenciones de UNICEF a la pandemia (2020 y 2021) han estado alineadas con los planes nacionales de respuesta, recuperación socio económica y desarrollo del Chaco? ¿Y con los planes del SNU y de otros actores de desarrollo clave en el Chaco?**

El “Plan de Respuesta a la COVID-19” de UNICEF ha estado alineado con el Plan de respuesta de Naciones Unidas en Argentina. En un primer momento, con el plan de respuesta humanitaria inmediata y desde septiembre 2020, con el Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socioeconómica y ambiental al COVID-19. Asimismo, se ha enmarcado en el “Plan estratégico de preparación y respuesta para la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, de la OMS centrado en la respuesta directa de salud.

En términos de articulación con la respuesta nacional, la estrategia y acciones de UNICEF han ido encaminadas a desplegar en el conjunto del territorio el “Plan de Preparación y Respuesta” del Ministerio de Salud de Argentina. La magnitud y complejidad de la crisis hizo que UNICEF reforzara los canales de comunicación con otros ministerios clave (p.e: educación, salud, desarrollo social, economía).

<sup>73</sup> In-kind transfers a adolescentes en centros de libertad

<sup>74</sup> [https://www.UNICEF.org/media/87621/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20\(Spanish\).pdf](https://www.UNICEF.org/media/87621/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20(Spanish).pdf)

<sup>75</sup> Enfoque programático

<sup>76</sup> Municipio Unido por la Niñez y Adolescencia, programa apoyado por UNICEF (y elemento clave del CPD en curso), dirigido al fortalecimiento de las capacidades de gestión pública a nivel local

<sup>77</sup> UNICEF (2019) A local governance approach to programming; guidance for achieving multisectoral results through working with local governments

Posteriormente, los diferentes ministerios han elaborado planes sectoriales para mitigar el impacto de la pandemia y planificar la recuperación de los servicios públicos en función de la evolución pandémica, a los que UNICEF ha contribuido. Así, por ejemplo, UNICEF trabajó coordinadamente con el Ministerio de Educación de la Nación durante 2020, brindando apoyo técnico a la “Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica” y al programa Seguimos Educando. En salud, UNICEF y OPS han estado apoyando el despliegue de la campaña de vacunación contra la COVID-19.

El gobierno de la nación estructuró mecanismos de trabajo conjunto y comunicación continua con las provincias para poner en marcha los planes de contingencia en cada una de las jurisdicciones (p.e: Comité Operativo de Emergencias-COE). UNICEF ha tenido la capacidad de mantener la comunicación y apoyo a las prioridades programáticas determinadas por las autoridades provinciales de Salta y Chaco, fundamentalmente a través de modalidad remota y el apoyo de socios locales sobre el terreno. A pesar de interrupciones y dificultades temporales, UNICEF ha mantenido el alineamiento con los niveles técnicos provinciales y se ha adecuando a los ciclos y variaciones en los enfoques provinciales de respuesta a la pandemia. Un elemento sobre el que ha existido coincidencia ha sido la importancia del apoyo UNICEF para contribuir a la continuidad programas públicos en momentos de cambio de autoridades políticas y entre diferentes períodos legislativos.

Bajo una óptica de derechos, la VTR ha realizado una revisión acotada del alineamiento entre las acciones de UNICEF en el GChA y elementos clave del marco regional de derechos humanos<sup>78</sup> (p.e: sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, informes de los Relatores Especiales y orientaciones de otras instancias de referencia internacional<sup>79</sup>). El análisis muestra resultados ambivalentes. Por un lado, el alineamiento global con los instrumentos de derechos humanos regionales es claramente consistente, aunque, por otro lado, se identifican algunas brechas en su aplicación efectiva. En el caso de Argentina, es paradigmático el informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación que dos años antes de la emergencia nutricional ya daba testimonio de la situación dramática de inseguridad alimentaria en la que se encontraban los pueblos originarios en Salta. Existen también otros documentos que, de manera recurrente, documentan la vulneración de derechos de los pueblos originarios.

Las acciones de emergencia de UNICEF implementadas en el Gran Chaco argentino son coherentes con los ODS 1 (pobreza), 2 (seguridad alimentaria), 3 (salud), 4 (educación), 5 (género), 6 (agua), 10 (desigualdades) y con el documento de adaptación de los ODS al contexto nacional (ODS, metas priorizadas e Indicadores de seguimiento), elaborado por el Gobierno de la Nación. En el contexto de cambio climático y degradación medioambiental del Chaco, las acciones de UNICEF en las provincias chaqueñas no reflejan esfuerzos dirigidos a los ODS sobre comunidades sostenibles (ODS 11), acción por el clima (ODS 13) y ecosistemas (ODS 15). Los hallazgos y conclusiones de la VTR son coincidentes con los desafíos enfrentados por la Argentina en relación a la consecución de los ODS, tal y como se refleja en el Informe de País 2021 - Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS (datos desagregados, intervenciones más complejas e integrales y embebidas en derechos, territorialización e involucramiento de otros actores gubernamentales, empresas del Estado, universidades, sector privado empresarial, organizaciones de la sociedad civil y otros poderes).

En términos de colaboración entre agencias, la VTR no ha identificado acciones conjuntas en el Gran Chaco Argentino durante el periodo de pandemia, lo que resulta llamativo teniendo en cuenta la magnitud de la pandemia, la persistencia de desigualdades y las complejidades del territorio.

---

<sup>78</sup> Ver anexo 12 - Análisis del enfoque de derechos en las acciones de UNICEF

<sup>79</sup> IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues

## 4.3 EFICACIA

### Resumen de la valoración de la eficacia

La apreciación de la eficacia de UNICEF, en términos de disminución de desigualdades exacerbadas por los efectos (indirectos) de la pandemia y reducción de barreras de acceso a servicios sociales en el Gran Chaco Argentino, ha sido difícil debido a: i) la ausencia de un marco de resultados y de monitoreo específico, ii) la escasez de datos programáticos de las acciones de UNICEF y socios en la zona y, iii) el déficit o reducida disponibilidad de datos desagregados de los sistemas de información.

Teniendo en cuenta que no se ha podido cuantificar el alcance de resultados u objetivos esperados de las acciones de UNICEF, los datos disponibles muestran que la respuesta de UNICEF ha sido eficaz en localidades alcanzadas de las provincias de Salta y Chaco (y de manera acotada Jujuy) para contribuir a la continuidad de determinadas instancias públicas (p.e: Mesas de primera infancia) y servicios esenciales, apoyar la seguridad alimentaria, reforzar el acceso a prestaciones sociales de comunidades vulnerables y mitigar los efectos de la pérdida de ingresos y del ASPO. UNICEF ha apoyado intervenciones adaptadas al contexto pandémico y rural que han generado buenas prácticas<sup>80</sup> (p.e: equipos “itinerantes”) que presentan potencial de replicación o escalabilidad, ha desarrollado herramientas de referencia nacional y ha reforzado el enfoque intersectorial en torno a la primera infancia. Aunque la evidencia es parcial, la VTR identifica posibles efectos no deseados en algunas intervenciones (p.e: incremento de embarazos entre adolescentes en el marco del acceso a la Asignación Universal por Hijo (AUH)).

Determinadas intervenciones de UNICEF presentan una clara orientación a cuestiones de género y discapacidad, pero la ausencia de datos desagregados impide apreciar de manera consistente en qué medida UNICEF ha contribuido a la reducción de inequidades o riesgos. El enfoque intercultural ha estado presente en las intervenciones de UNICEF y socios provinciales desde antes de la pandemia y parece haberse reforzado progresivamente. Aunque un análisis exhaustivo no ha sido posible, se aprecian ambivalencias en el enfoque intercultural entre programas. Por un lado, se reconocen buenas prácticas de armonización cultural que pueden servir de referencia para otros programas públicos (p.e: prácticas de crianza en comunidades wichí). Por otro lado, no se ha podido apreciar o documentar adecuadamente la aplicación sistemática de las orientaciones derivadas del convenio 169 de la OIT<sup>81</sup>.

A pesar de inversiones de UNICEF y socios, las dificultades de conectividad en zonas rurales han supuesto una barrera adicional para el acceso a algunos servicios sociales y programas apoyados por UNICEF. La VTR no ha identificado un enfoque estructurado al problema de acceso a agua segura (más allá de la respuesta de emergencia) y a las consecuencias de la degradación medioambiental que tiene implicaciones múltiples (nutrición, salud, protección, vivienda, etc.) sobre NNA y hogares.

UNICEF (y el SNU) no han implementado programas conjuntos en el GChArg específicos a la COVID-19. Los programas conjuntos de alcance nacional en los que ha participado UNICEF se diseñaron antes de la pandemia y se adaptaron (con mayor o menor intensidad) al contexto pandémico. No se dispone de información para apreciar en qué medida las actividades de los programas conjuntos nacionales alcanzaron las provincias chaqueñas.

---

### **4.3.1 ¿En qué medida las respuestas de UNICEF y SNU han permitido disminuir las desigualdades exacerbadas por los efectos (indirectos) de la pandemia en Chaco y reducir las barreras de acceso a servicios sociales básicos para NNA y comunidades vulnerables?**

La VTR no ha dispuesto de marcos programáticos o de monitoreo específicos a las diferentes intervenciones de UNICEF en el GChArg (p.e: líneas de base, datos poblacionales, indicadores, metas, objetivos, resultados esperados, etc)<sup>82</sup> o de marcos nacionales adaptados o desagregados territorialmente. La disponibilidad de datos locales generados por los sistemas de información de los diferentes servicios públicos (p.e: educación, salud, inclusión social) ha sido también escasa. En estas circunstancias, la apreciación de la

<sup>80</sup> Ver sección – Aprendizajes durante la pandemia.

<sup>81</sup> Consentimiento libre, previo e informado.

<sup>82</sup> Ver sección - Limitaciones

eficacia de UNICEF para disminuir desigualdades o reducir barreras en el GChArg se ha basado más en datos cualitativos que cuantitativos y ha presentado limitaciones relevantes. Este factor ha impedido la realización de un análisis detallado del abordaje de cuestiones de género y de equidad de manera transversal entre los diferentes programas de UNICEF (o servicios públicos apoyados).

A grandes rasgos, las diferentes intervenciones apoyadas por UNICEF en las localidades alcanzadas del GChArg muestran contribuciones positivas en términos de acceso a prestaciones sociales (Asignación Universal por Hijo - AUH, Certificado Único de Discapacidad - CUD), continuidad y recuperación de servicios esenciales (educación, salud, políticas de primera infancia) y mitigación de la inseguridad alimentaria y desnutrición. En un contexto donde los socios provinciales no estaban preparados para operar en un contexto pandémico, el apoyo de UNICEF ha permitido recuperar y mantener el funcionamiento de las administraciones públicas responsables de las políticas de primera infancia (p.e: subsecretaría de primera infancia de la provincia de Salta e instalación de las mesas municipales en ocho municipios).

En términos de mejora del acceso de comunidades rurales e indígenas a prestaciones sociales destaca, en primer lugar, el apoyo a los operativos ANSES (AUH) durante el ASPO y la labor de incidencia de UNICEF para asegurar que la continuidad de las acciones no se viera afectada por cambios de gobierno y rotaciones de responsables institucionales y técnicos. La inclusión de la AUH como parte de los servicios esenciales a mantener durante la pandemia ha sido un factor facilitador de la continuidad y de la reducción de barreras de acceso. Aunque no existe evidencia concluyente, varios informantes señalan que el acceso a la AUH podría ser un factor que esté incidiendo en un aparente aumento de los embarazos tempranos y reduciendo el espacio intergenésico entre adolescentes jóvenes indígenas. En segundo lugar, destaca el apoyo de UNICEF a la ampliación de cobertura del CUD en Jujuy, a través de la Fundación IPNA y la Dirección provincial de rehabilitación de Jujuy. El apoyo a las Juntas evaluadoras de discapacidad itinerantes para ampliar la cobertura en zonas aisladas se ha convertido en un mecanismo de referencia nacional para acercar servicios a comunidades rurales, a pesar de costes operativos mayores que las modalidades “clásicas” situadas en las capitales. La rápida respuesta de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) para flexibilizar las condiciones de evaluación y tramitación del CUD, la experiencia adquirida por la Dirección Provincial de Rehabilitación y las Juntas Evaluadoras de Discapacidad Itinerantes, la articulación entre instituciones y referentes comunitarios adquirida antes de la pandemia dieron como resultado que se mantuviera el acceso a servicios públicos tanto en modalidad presencial como remota. Estos factores han contribuido a que la provincia de Jujuy consiguiera altas tasas de certificación durante la pandemia.

En términos de continuidad de recuperación de servicios, el apoyo de UNICEF ha contribuido a que las escuelas SRTIC y PLANEA se adaptaran más rápidamente a la modalidad educativa a distancia que otros modelos de escuelas y se consiguiera una razonable tasa de retención en las escuelas alcanzadas en Salta y Chaco. La incidencia de UNICEF para acompañar las decisiones del Gobierno de la nación sobre el retorno seguro a las escuelas parece haber incidido en el nivel provincial, aunque no se disponen de datos precisos al respecto. De manera similar, el apoyo de UNICEF al Ministerio de salud a nivel central para reforzar la respuesta a la pandemia mediante adquisiciones de insumos, asistencia técnica, elaboración de herramientas y el despliegue de la vacuna contra la COVID-19 ha servido, según informantes, para apoyar los servicios de salud del GChArg, pero no se disponen de datos precisos para medir el alcance. En salud, destaca el apoyo a través de programas regulares a las autoridades sanitarias provinciales para el abordaje integral del suicidio con un enfoque intersectorial (salud adolescente en centros de enseñanza secundaria), incluyendo investigación y elaboración de herramientas que han tenido proyección nacional (p.e: Plan de acción nacional en salud mental).

En materia de protección, el programa “Crianza sin violencia” ha logrado elevar y sistematizar las prácticas de crianza en dos comunidades wichí del norte de Salta<sup>83</sup>, a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia. El estudio antropológico ha servido de como punto de partida para adaptar los materiales elaborados a la diversidad de pueblos originarios<sup>84</sup> (conjuntamente comunidades, Subsecretaría de Primera Infancia, Plan UNIR), así como reforzar las Mesas locales de primera infancia en 8 municipios<sup>85</sup> y la perspectiva intercultural. Asimismo, el apoyo a La Poderosa, dirigido inicialmente a seguridad alimentaria

<sup>83</sup> Lapacho III, asentada en el kilómetro 3 de la Ruta Nacional N.º 86 (Tartagal) y Asamblea de Dios, asentada en la localidad de Dragones (Embarcación).

<sup>84</sup> Pueblo Wichí, Ava Guaraní, Kolla Diaguitas Calchaquí.

<sup>85</sup> Tartagal, General Ballivián, Orán, Embarcación, Joaquín V. González, Rosario de la Frontera, Chicoana y Cafayate.

en barrios con elevados índices de vulnerabilidad, ha integrado elementos de protección y género (p.e: prevención de violencia, cuidados a población con discapacidad o distribución de las cargas de cuidado y trabajo doméstico con enfoque de género) a través del fortalecimiento de capacidades y el desarrollo y socialización de materiales y contenidos específicos. En paralelo a las acciones de protección mencionadas, se han identificado en el GChArg otros retos de protección de la infancia que aparentemente han emergido o se han intensificado durante la pandemia y que no aparecen en el perfil programático de UNICEF<sup>86</sup> (p.e: violencia infantil, abuso sexual, pobreza agravada, vulnerabilidad social respecto al cambio climático, migración).

El programa crianza sin violencia ha sido referido como un ejemplo de armonización y de buena práctica para el trabajo conjunto e intercultural entre pueblos originarios y programas públicos. El enfoque intercultural se ha apreciado también en otros programas apoyados por UNICEF (p.e: AUH, CUD, PLANEA, SRTIC) pero muestra variabilidad y, según informantes, existen importantes oportunidades de mejora para su aplicación en buena parte de servicios y programas sociales esenciales (p.e: Centros de Primera Infancia, nutrición, educación, salud).

Un reto común a las intervenciones de UNICEF y socios (además de las características propias del GChArg) reportado por varios informantes, ha sido la difícil conectividad de las zonas rurales, lo que ha supuesto una barrera adicional para el acceso a servicios. Desde la perspectiva de protección, las dificultades de conectividad en zonas rurales han podido impedir el acceso a la línea 102 (así como a otros servicios sociales).

Finalmente, señalar que la VTR no percibe un enfoque estructurado al problema de acceso a agua segura (más allá de la respuesta de emergencia) y las consecuencias de la degradación medioambiental que, en esta ecorregión, tiene implicaciones múltiples (nutrición, salud, seguridad, vivienda, migración, etc.) sobre las condiciones de vida de NNA y hogares. Tanto múltiples informes como las informaciones recogidas durante entrevistas señalan el agravamiento de la escasez de agua en el GChArg (debido a efectos del cambio climático y de la explotación intensiva de los recursos naturales) y el impacto creciente en comunidades rurales y pueblos originarios. La intensificación de estos dos fenómenos se está convirtiendo en un factor de riesgo y vulnerabilidad adicional o agravante de los ya existentes. UNICEF ha identificado y documentado recientemente los riesgos y vulnerabilidades asociadas a la degradación medioambiental, en particular en el GChArg<sup>87</sup>, pero la VTR no ha identificado acciones programáticas dirigidas a prevenir o mitigar sus consecuencias entre la niñez y adolescencia de las comunidades rurales e indígenas. Es representativo que las acciones de sensibilización y comunicación de UNICEF Argentina sobre el cambio climático hayan priorizado (pertinentemente) la preservación de los humedales<sup>88</sup> pero el Gran Chaco, uno de los principales ecosistemas mundiales con mayor nivel de degradación, sigue por el momento invisibilizado.

La tabla siguiente presenta, de manera sintética, el balance de los programas de UNICEF implementados en las provincias del GChArg que han concentrado los mayores esfuerzos de UNICEF tanto antes de la pandemia como durante la respuesta de emergencia (Salta, Chaco y de manera acotada, Jujuy). La descripción de cada programa refleja avances clave pre-pandemia y los alcances durante la pandemia (en función de los datos disponibles).

---

<sup>86</sup> Ver sección de Caracterización del Gran Chaco Argentino

<sup>87</sup> UNICEF (2021) Análisis de riesgos relacionados con clima, energía y medio ambiente sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Argentina.

“El riesgo asociado al avance de la deforestación y la pérdida de la cobertura de bosques nativos se potencia por situaciones de vulnerabilidad como las que comparten poblaciones rurales de las provincias más afectadas (Formosa, Chaco, Santiago del Estero y Salta). Cabe destacar también que esta región cuenta con una alta presencia en el territorio de comunidades de pueblos originarios.”

<sup>88</sup> UNICEF y el movimiento Jóvenes por el Clima se unieron para lanzar la campaña #UnaSolaGeneración

<https://www.UNICEF.org/argentina/comunicados-prensa/una-sola-generacion>

	Actividades / contribuciones principales de UNICEF	Cobertura / alcance en el Gran Chaco	Adaptaciones por COVID-19	Contribución a reducción de barreras de acceso a servicios sociales (u otros aspectos relevantes) en Gran Chaco Arg.
	<b>PRE-PANDEMIA</b>		<b>PANDEMIA</b>	
<b>Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENPI) (foco en Salta)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de evidencia: estudios sobre la situación de los centros de primera infancia, calidad de la educación temprana, TIC licencias de maternidad y paternidad, presupuestos infancia</li> <li>- Incidencia institucional para actualizar marcos normativos y estrategias nacionales: marco normativo sobre primera infancia, propuesta de ley para ampliación de licencias de maternidad, Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENPI)</li> <li>- Asistencias técnicas a instancias de gobierno nacionales y provinciales y fortalecimiento de capacidades: políticas de primera infancia provinciales, sistemas de monitoreo provinciales, agentes familiares, comunitarios e institucionales</li> <li>- Articulación institucional: conformación de las Mesas Interministeriales de Primera Infancia en varias provincias y Mesas locales (trabajo intersectorial en primera infancia)</li> <li>- Movilización de recursos: programa conjunto para fortalecimiento de los servicios de cuidado para la primera infancia</li> </ul>	Datos desagregados no disponibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopción de modalidades y herramientas de trabajo en remoto</li> <li>- Flexibilidad programática y presupuestaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuidad de las actividades de las Mesas de primera infancia en Salta</li> <li>- Instalación de las mesas municipales en ocho municipios (provincia de Salta)</li> <li>- Generación de datos y herramientas de monitoreo provinciales que se han convertido en referencia nacional</li> <li>- Puesta en marcha de formaciones en línea para profesionales de cuidado de primera infancia</li> <li>- Refuerzo del enfoque intercultural y de protección de derechos para desarrollar acciones en localidades rurales e indígenas</li> </ul>
<b>Asignación Universal por Hijo (AUH) – foco en salta, Chaco y Tucumán</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de evidencia, asistencia técnica e incidencia para hacer llegar las asignaciones monetarias a comunidades indígenas en el norte del país y promover el acceso a derechos de familias y NNA históricamente olvidados (“operativos ANSES” en la provincia de Salta)</li> <li>- Adopción de enfoque intercultural en los operativos ANSES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2017: inclusión de 4.060 niños de Salta</li> <li>- 2018: ampliación a Chaco y Tucumán; 6.237 inclusiones de NNA.</li> <li>- 2019: inclusión de 10.100 niños indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suspensión temporal de los operativos (2020)</li> <li>- Firma de nuevo convenio para ampliación a nuevas regiones</li> <li>- Movilización de presupuesto específico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento de programa estable de acciones sobre el terreno durante el aislamiento (ASPO)</li> <li>- Elaboración de materiales y organización de capacitaciones.</li> <li>- 33 operativos en comunidades indígenas en diferentes provincias del Gran Chaco argentino, alcanzando 383 comunidades, focalizándose en la provincia de Salta (facilitación del acceso a derechos a un 42% de las comunidades de dicha provincia)</li> <li>Retos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambios de gobierno y en administraciones públicas han dificultado la</li> </ul> </li> </ul>

			para la movilidad de los operativos - Contratación de consultores	continuidad - Percepción de incremento de embarazos entre adolescentes (embarazos en comunidades indígenas cerca de la primera menstruación) - Asignaciones monetarias por hijo pueden estar desincentivando la postergación de la maternidad/paternidad y/o incentivando embarazos tempranos y reduciendo el espacio intergeneracional
<b>Certificado Único de Discapacidad (CUD) – foco en Jujuy<sup>89</sup></b>	- Apoyo técnico y financiero a la Fundación IPNA, en coordinación con las Direcciones Provinciales de Rehabilitación y actores locales - Generación de evidencia sobre barreras que obstaculizan el acceso al CUD - Promoción del “modelo social” de discapacidad y nueva estrategia de intervención - “Efecto palanca” movilizador de fondos del Ministerio de salud provincial	- Ampliación del acceso al CUD entre 2018 y 2020 - Conformación de una Red Provincial de Rehabilitación - Implicación de la Red Nacional de Anomalías Congénitas (RENAC)	- Flexibilización de condiciones de evaluación y tramitación del CUD de ANDIS - Mantenimiento de actividad presencial (“itinerantes”) y adopción modalidad remota	- Mantenimiento del acceso a servicios públicos y derechos tanto en modalidad presencial como remota - Impulso a Juntas Evaluadoras de Discapacidad Itinerantes para comunidades rurales e indígenas - 16 jornadas de evaluación y realizar 409 evaluaciones de casos (216 NNA), lo que facilitó el acceso al CUD a 196 NNA - 296 técnicos y agentes públicos participaron en 12 sesiones de capacitación (2019 y 2020)
<b>Seguridad alimentaria – La Poderosa</b>	Sin actividad previa a COVID-19	-----	- Firma de acuerdo con nuevo socio en el marco de COVID-19	- Cobertura en siete de las provincias del Gran Chaco argentino, alcanzando 27 comedores barriales (88.000 raciones de comida mensuales). Los comedores de las siete provincias proporcionan el 65% del total de las raciones nacionales (Santiago del Estero Chaco y Salta concentran algo más de la mitad de las raciones) - Ampliación de alcance a nuevos ámbitos (prevención de violencia, población con discapacidad, distribución de las cargas trabajo doméstico con enfoque de género)
<b>Salud</b>	- Asistencia técnica, comunicación y capacitación a profesionales de salud de diferentes programas (planificación familiar, embarazo no intencional, suicidio adolescente) - Apoyo nutricional de emergencia (norte de Salta) tanto técnico como logístico con adecuación intercultural	- Apoyo al implante subdérmico (de 1.500 mujeres en 2015 a 11.700 en 2021) - Conformación Mesas intersectoriales de salud en adolescencia	- Adopción de modalidad virtual - Programas radiales para jóvenes	- Investigación sobre suicidios entre adolescentes indígenas y desarrollo del Plan de acción nacional en salud mental en emergencias y desastres, que ha servido de referencia para los profesionales de salud de las provincias chaqueñas - Sin información para poder apreciar en qué medida el apoyo de UNICEF a la respuesta nacional (p.e: suministros y equipos médicos, vacunación) ha alcanzado las provincias chaqueñas
<b>Educación (SRTIC y PLANEA)</b>	-- Incidencia institucional para promover los programas PLANEA y SRTIC, actualizar marcos	-PLANEA: 40 escuelas en Tucumán hacia diciembre de 2020 (14 en el	- Apoyo técnico y producción de nuevos	-Generación de evidencia: apoyo técnico al Ministerio de Educación de la Nación para la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad

<sup>89</sup> El apoyo de UNICEF a la ampliación de cobertura del Certificado Único de Discapacidad (CUD) para NNA con discapacidad en el norte del país inicia en 2018, focalizándose en las provincias de Jujuy, Corrientes y Entre Ríos. Estas provincias no hacen parte del Gran Chaco argentino y únicamente una reducida parte del territorio de la provincia de Jujuy aparece en algunos mapas incluido dentro de la ecorregión.

	<p>normativos y estrategias provinciales en torno a dichos programas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompañamiento a la puesta en acto de los programas PLANEA (Tucumán) y SRTIC (Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco). Capacitación de docentes y directivos, producción de materiales, promoción de estrategias de participación estudiantil, articulaciones con estrategias de Asesorías de Salud Integral</li> <li>- Generación de evidencia sobre costos comparados entre modelos de Educación Rural, desgranamiento en escuelas del programa SRTIC y sobre comparaciones de rendimiento en Operativos Aprender entre escuelas de estos programas y de otros modelos educativos</li> </ul>	<p>gran Chaco). Matrícula total: 9589 estudiantes (no se disponen datos desagregados por género o pertenencia a pueblos originarios). 445 docentes (80% mujeres), 41 directivos (60% mujeres), 35 asesores pedagógicos, 8 asistentes territoriales, 16 docentes curriculistas, 36 profesores colaboradores y 6 equipo técnico ministerial</p> <p>-SRTIC: se dispone de evidencia de inicios 2020 sólo de Chaco, Tucumán y Salta. 1 escuela en cada provincia. Salta: 14 sedes y 200 estudiantes (95 pertenecientes a pueblos originarios, 113 varones y 87 mujeres). Chaco 16 sedes y 303 estudiantes (en continuo crecimiento desde 2016, 149 varones, 154 mujeres, 23% de estudiantes de pueblos originarios, pero no se sabe la pertenencia del 16% del estudiantado); Tucumán 9 sedes y 191 estudiantes (105 varones, 86 mujeres; no hay estudiantes que afirmen pertenecer a pueblos originarios)</p>	<p>materiales educativos y digitales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación en modalidad remota para equipos SRTIC y PLANEA</li> <li>- Abogacía nacional</li> </ul>	<p>Pedagógica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación docente en el pasaje de la presencialidad a la virtualidad y en temáticas a abordar. Participación elevada de directivos y docentes en capacitaciones en 2020.</li> <li>- Valoración positiva de los nuevos materiales entre las familias alcanzadas</li> <li>- Equipamiento informático a escuelas SRTIC</li> <li>- Programas SRTIC y PLANEA: adaptación a la virtualidad más rápida que la mayoría del sistema educativo</li> <li>- Acompañamiento a la vuelta a las clases presenciales en función de la evolución epidemiológica</li> <li>-Desarrollo conjunto con UNIPE de la Diplomatura en Educación Rural Retos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficacia limitada de materiales del programa “Seguimos Educando”</li> <li>- Uso del campus SRTIC moderado aunque se observa crecimiento respecto a momentos previos a la pandemia</li> </ul> </li> <li>-Crecimiento de la cobertura de los programas PLANEA y SRTIC</li> </ul>
--	---	--	---	--

En términos de valor agregado, existe coincidencia en entrevistas en reconocer el rol de UNICEF para promover la continuidad de estrategias, enfoques y programas durante periodos electorales y diferentes ciclos legislativos en los gobiernos provinciales, incluido el periodo de pandemia (“rol estabilizador”): UNICEF ha contribuido a reforzar y estabilizar el trabajo de equipos técnicos, mantener información y evidencia de los logros conseguidos para que estén a disposición de los decisores políticos y mitigar el impacto de las frecuentes rotaciones en las posiciones de liderazgo de las administraciones públicas. La continuidad favorecida por UNICEF también ha permitido mantener el foco en infancia, vulnerabilidades provinciales y alcanzar a NNA y hogares más expuestos al impacto de la COVID-19 en zonas periurbanas (p.e: comedores barriales con La Poderosa) y rurales (desplazamiento de servicios y agentes públicos).

Asimismo, se reconoce una capacidad de adaptación rápida para seguir operando en contexto pandémico: UNICEF no solo se adaptó internamente para responder a la pandemia, sino que ha movilizado sus capacidades y recursos para también apoyar a socios con medios limitados y menor preparación, con el fin de que pudieran transicionar a modalidades de trabajo en remoto y seguir funcionando. La adaptación se ha beneficiado de una gestión programática y presupuestaria flexible (con el respaldo de donantes) para incorporar actividades nuevas o reorientar actividades y fondos de los programas en curso hacia la respuesta de emergencia.

#### **4.3.2 ¿En qué medida UNICEF y el SNU han implementado programas conjuntos (multiagencia), multisectoriales y multi-país para responder a las necesidades crónicas o emergentes de NNA y comunidades vulnerables en el Chaco derivadas de la pandemia durante 2020 y 2021?**

La respuesta de emergencia a la crisis socio sanitaria en el norte de Salta (febrero 2020) marca la primera colaboración entre agencias en el Gran Chaco argentino con un enfoque humanitario registrada por la VTR (UNICEF / OPS-OMS / ACNUDH y otros socios nacionales e internacionales), gracias a la financiación de ECHO. Con la irrupción de la pandemia a las pocas semanas, el SNU en Argentina elabora un primer Plan de Respuesta Humanitaria ante el COVID-19 y, posteriormente, el Marco de Respuesta y Recuperación socioeconómica y ambiental ante el COVID-19. En el marco de la respuesta a la pandemia y aunque no se trate de un programa interagencial, la colaboración entre UNICEF y OPS/OMS en el mecanismo COVAX propició la llegada a Argentina de varias entregas de vacunas que, hasta la fecha de redacción de la VTR, totalizan unas 7.000.000 de dosis<sup>90</sup>.

Los programas interagenciales identificados se diseñaron o planificaron antes de la COVID-19, su implementación se vio afectada por la pandemia y presentan un enfoque de apoyo a políticas públicas nacionales y de respuesta de medio plazo a grandes retos sociales; la VTR ha podido documentar cómo algunos programas conjuntos se adaptaron a la pandemia y los donantes flexibilizaron sus planificaciones y presupuestos para reorientar esfuerzos a mitigar el impacto de la pandemia.

- SDG Programa Conjunto Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados, es el único programa conjunto liderado por UNICEF, bajo la coordinación de la OCR, junto a CEPAL, OIT y PNUD y se ha ejecutado de marzo 2020 a febrero 2022. Debido a que el proyecto interagencial fue diseñado antes de la emergencia de la COVID 19, se han incorporado actividades relacionadas con la etapa de emergencia. La provincia de Salta hace parte del programa a través del lanzamiento de las Estrategias Provinciales de la Primera Infancia. La reciente evaluación del programa<sup>91</sup> identifica los siguientes cuellos de botella enfrentados durante su implementación:
  - La “fragmentación” del programa, tanto referida a las demandas que se planteas a las agencias como a la oferta que estas presentan a los organismos de gobierno.
  - Las debilidades del esquema de gobernanza del programa.
  - Las dificultades para ser percibido como una iniciativa conjunta por parte de los socios.

<sup>90</sup> <https://www.UNICEF.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>

<sup>91</sup> Evaluación del programa interagencial “Primera infancia y sistema integral de cuidados en Argentina” SDG Fund oficina del Coordinador Residente en Argentina. UNICEF – CEPAL – OIT – PNUD. INFORME FINAL. 18 de abril de 2022

Otros programas conjuntos con participación de UNICEF incluyen Spotlight<sup>92</sup>, el Fondo de Discapacidad (apoyo a políticas de inclusión para personas con discapacidad), y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH Sida en Argentina.

La pandemia ha generado condiciones que propiciaron el trabajo multisectorial entre programas de UNICEF. Por un lado, la necesidad de las administraciones públicas nacionales de brindar una respuesta integral a una crisis sanitaria que ha superado las capacidades de una sola institución ha promovido la participación de UNICEF (y el SNU) en espacios de articulación que hasta entonces no habían sido tan intensos. Por otro lado, el apoyo a las políticas provinciales de primera infancia y juntas provinciales, así como eventos ocurridos durante la pandemia en localidades chaqueñas (p.e: suicidios entre adolescentes indígenas), han propiciado un enfoque sectorial más amplio integrando cuestiones de protección, género, higiene y saneamiento, y educación y mayor articulación con las administraciones públicas concernidas.

## 4.4 COORDINACIÓN

### Resumen de la valoración de la coordinación

La intensidad y multidimensionalidad de la pandemia ha requerido de un mayor nivel de interacción entre programas de UNICEF a nivel provincial. En la actualidad, la consolidación y expansión de las políticas provinciales y municipales de primera infancia ha propiciado que los diferentes programas de UNICEF se articulen en torno a las Mesas de primera infancia, conformadas con un claro carácter intersectorial. La coordinación de numerosas instancias provinciales y municipales en el marco de MUNA está suponiendo uno de los mayores esfuerzos para UNICEF en el trabajo a nivel local.

La coordinación en el marco del SNU está asegurada por la OCR, quien además está impulsando un abordaje integral e interagencial para el GChArg. Los mecanismos de coordinación de acciones entre las OP de los tres países parecen ad hoc o limitados a situaciones puntuales.

---

### 4.4.1 ¿Los mecanismos de coordinación han sido suficientes?

#### Internamente

La necesidad de brindar una respuesta multisectorial a la pandemia (y en el caso de Salta a la emergencia sociosanitaria) ha favorecido un trabajo más intenso e integrado entre diferentes programas de UNICEF. Se han identificado acciones y espacios de trabajo conjunto entre los programas en salud, nutrición, educación, protección e inclusión (p.e: sinergias entre embarazo adolescente y abuso infantil, violencia de género, salud mental, protección, trabajo con docentes, la articulación entre programas de Educación y Asesorías de Salud Integral o previo a la pandemia en difusión de Operativos ANSES). Aun así, la VTR no ha identificado mecanismos estructurados de coordinación interna entre los programas de UNICEF a nivel provincial. También se han detectado oportunidades para optimizar las sinergias entre los programas de UNICEF; así por ejemplo, el análisis de contenido de los materiales producidos por PLANEA evidencia un trabajo sobre los contenidos curricularmente prescriptos pero la labor de contextualización realizado junto a equipos curricularistas no da cuenta de la existencia de proyectos que trabajen alrededor de metas y actividades propuestas por otros sectores de UNICEF. Por ejemplo: hay materiales de PLANEA que pretenden conceptualizar al Estado (un contenido prescrito curricularmente), pero no se problematiza ni trabaja sobre los derechos de poblaciones a asignaciones sociales (como la Asignación Universal por Hijo) o becas (como PROGRESAR, o becas indígenas), aunque UNICEF ha trabajado con Operativos ANSES respecto de estos beneficios (y escuelas SRTIC han difundido los mismos pero no han trabajado pedagógicamente sobre ellos).

---

<sup>92</sup> Spotlight (campaña de lucha contra la violencia hacia las mujeres) es una iniciativa mundial dirigida a prevenir, abordar y sancionar las violencias contra las mujeres y niñas a partir de una alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Europea (UE), con el liderazgo de ONU Mujeres, FNUAP y PNUD y, en el caso de Argentina, cuenta con la participación de OIT y UNICEF. Argentina es uno de los cinco países de América Latina participantes en la iniciativa y Salta es una de las tres provincias incluidas para su implementación desde 2019.

La VTR no ha identificado mecanismos de coordinación concretos entre las OP de Bolivia y Paraguay, aunque se han mencionado experiencias de cooperación puntuales con otras provincias en Brasil, a través de escuelas en la provincia de Misiones.

### **Externamente**

Para la implementación de acciones en el GChArg (tanto en programas regulares preexistente como en pandemia) UNICEF ha establecido alianzas y ha tenido que coordinarse con ministerios sectoriales y múltiples instancias de las administraciones públicas<sup>93</sup> con responsabilidades en la respuesta de emergencia<sup>94</sup> y cuestiones de infancia y sociales<sup>95</sup>. Se trata de un conjunto de socios coherente, teniendo en cuenta el enfoque de UNICEF dirigido a apoyar políticas y programas públicos en beneficio de hogares e infancia vulnerables. Únicamente dos organizaciones de la sociedad civil (La Poderosa, Fundación IPNA) aparecen como socios de UNICEF en las provincias chaqueñas para atender retos en seguridad alimentaria y discapacidad. La VTR no ha identificado alianzas con otras OSC o redes de organizaciones del Gran Chaco Argentino (o americano) que podrían ser de relevancia para ampliar el alcance en la zona, contribuir a la contextualización del trabajo de UNICEF en el territorio (p.e: cuestiones de género, migración, medio ambiente, explotación infantil, etc) y reforzar la incidencia con instituciones provinciales y municipales. Tampoco se han identificado alianzas con otro tipo de actores (universidades, sector privado, organizaciones de carácter religioso, medios locales). El mapeo de actores a nivel nacional realizado por UNICEF en 2020 muestra también cierta predominancia de las alianzas con las administraciones públicas a nivel nacional.

La coordinación y trabajo intersectorial se ha apreciado en diversas intervenciones de UNICEF y socios. Una iniciativa de referencia son las Mesas Interministeriales de Primera Infancia (a nivel provincial) que cuentan con una amplia representación de múltiples instancias de la administración pública<sup>96</sup> para asegurar la integralidad del abordaje a la niñez. De acuerdo a entrevistas realizadas, han logrado tener al menos algunas reuniones y tomar ciertas definiciones, pero se han encontrado con escollos administrativos y burocráticos en su funcionamiento y puesta en acto de las políticas emanadas de ellas. La coordinación de UNICEF con instancias provinciales se ha trasladado también a actividades al nivel local, lo que ha permitido ofrecer soporte técnico a agentes sanitarios, personal de salud, educación o inclusión, que desarrollan operativos sobre el terreno durante la pandemia.

A pesar de avances en coordinación y enfoque intersectorial, la complejidad de articular mecanismos de coordinación efectivos entre un amplio abanico de instancias provinciales y municipales en el marco de la estrategia MUNA ha supuesto uno de los mayores retos para los equipos de UNICEF. Existe elevada coincidencia en las entrevistas en el reto que ha supuesto el trabajo multiagencial y el enfoque intersectorial tanto en contexto de emergencia humanitaria como en programas regulares y condiciones de “normalidad”; el reto de coordinar con numerosos actores a nivel nacional también se ha reflejado, con diferente intensidad, a nivel provincial. Un factor de complejidad en la coordinación reside en la fragmentación de las políticas entre los tres niveles de la administración pública (nacional, provincial, municipal) y entre sectores (educación, salud, primera infancia, desarrollo, etc) que no siempre han compartido una visión común o datos esenciales las políticas públicas y la toma de decisiones.

Asimismo, la fragmentación de las políticas públicas y del territorio, diluye la visualización del GChArg como una ecorregión con retos comunes dentro de su diversidad institucional, política, social, en torno al cual articular estrategias de intervención compartidas entre diferentes provincias. La visión integral de la ecorregión se enfrenta a dos dificultades: por un lado, a las complejidades de una arquitectura estatal federal y con diferentes niveles de subgobierno en cada provincia; por otro lado, a una aparente baja visibilización del GChArg como territorio con características, oportunidades y necesidades propias, en la

---

<sup>93</sup> Ver sección Programas regulares de UNICEF en el GChArg adaptados al contexto pandémico - Tabla con socios por programa

<sup>94</sup> Comités Operativos de Emergencia- COE

<sup>95</sup> P.e: Ministerios de desarrollo social, salud, educación, ANSES, Juntas de certificación de discapacidad

<sup>96</sup> Subsecretaría de Primera Infancia, Directora General del Consejo de Niñez, Programa Gestión y Supervisión Centros de Primera Infancia, Coordinadora de Capacitación de la Subsecretaría de Primera Infancia, Subsecretaría de Medicina Social, Directora General de Programas Alimentarios, Secretaría de Relaciones Institucionales e Internacionales, Ministerio de Educación, de Gobierno, Derechos Humanos, Trabajo y Justicia; del Registro Civil y el enlace del SNU para la Cooperación Humanitaria Internacional.

configuración de las grandes áreas de desarrollo y planificación estatales<sup>97</sup>. A su vez, la configuración provincial y los diferentes niveles de las administraciones suponen una dificultad para acceder a datos provinciales y locales con suficiente nivel de desagregación y homogeneidad para diagnosticar, monitorear, o evaluar la situación en derechos entre territorios y sectores de población expuestas a condiciones de vida y riesgos diferentes.

A nivel del SNU, la OCR en Argentina ha realizado una función central de coordinación y gestión del trabajo interagencial, que está reflejado en tres ámbitos diferenciados pero complementarios; en primer lugar, reforzando la cohesión del SNU durante la respuesta a la pandemia. En segundo lugar, favoreciendo la conformación de la Red Humanitaria Internacional de Argentina (RHIA). En tercer lugar, impulsando la formulación de una nueva estrategia trinacional para el GChA, actualmente en curso.

## 4.5 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LA RESPUESTA DE UNICEF A LA PANDEMIA EN EL GRAN CHACO ARGENTINO

### 4.5.1 ¿Cuáles son las principales lecciones y buenas prácticas (para OP y oficina regional) que han surgido de la implementación de las intervenciones de UNICEF en el Chaco durante la pandemia? ¿Cuáles son los aspectos positivos emergentes de las intervenciones y que podrían ser replicadas en otros contextos dentro del Chaco (p.e: urbano/rural, entornos de bajos recursos/altos recursos, etc.)?

La VTR ha identificado dos buenas prácticas emergentes de la respuesta de UNICEF en el Gran Chaco Argentino a la pandemia, con potencial de replicación o adaptación a otras provincias o localidades:

- El trabajo constante en terreno o acompañamiento sostenido a socios que trabajan en terreno (tanto en presencial – ANSES, visitas de docentes SRTIC a todas sus sedes – como en la transición a modalidad virtual – CUD, acompañamiento a SRTIC y PLANEA –) ha sido determinante para facilitar el acceso a prestaciones estatales en zonas rurales y comunidades indígenas con escasa presencia de servicios públicos, sin buenas comunicaciones ni tecnologías que, de otra manera, hubieran sufrido de mayor exclusión y vulnerabilidad durante la pandemia. Este abordaje territorial muestra una valoración positiva por socios y presenta potencial para ser replicado en otras zonas rurales o adoptado por otros servicios públicos apoyados por UNICEF en Argentina, más allá del contexto pandémico.
- El proceso de diálogo y trabajo conjunto entre comunidades wichí, UNICEF y socios del programa de Crianza sin Violencia en Salta es un ejemplo de armonización entre visiones y modelos socio culturales diferentes sobre la primera infancia. La recuperación y valorización de las prácticas (en este caso de crianza), de la diversidad de roles (abuelas, madres, jóvenes), de la riqueza cultural y la adopción de un enfoque participativo son elementos que pueden ser adoptados por otras administraciones públicas para reforzar su enfoque intercultural.

### 4.5.2 ¿Cuáles han sido los mayores desafíos encontrados por UNICEF para responder en el Chaco durante la pandemia COVID-19?

- Algunas de las instancias y servicios públicos provinciales y locales no estaban preparadas para la administración y gestión de programas en remoto (tecnologías, organización interna, procedimientos) requerido por la pandemia.
- Las elecciones provinciales durante 2021 generaron cambios de liderazgos y estrategias en un contexto de pandemia que afectaron a la implementación de políticas y programas en curso (cambios en equipos directivos y técnicos, paralización o reorientación de determinadas intervenciones,

---

<sup>97</sup> La Región Norte Grande Argentino es una de las cuatro grandes regiones para el desarrollo económico y social de la República Argentina, siendo su ciudad más importante San Miguel de Tucumán. Está subdividida en 2: Noroeste argentino formada por las provincias de Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca y La Rioja. Noreste argentino formada por las provincias de Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa.

ralentización en la implementación). Varios informantes refieren que los cambios de ciclo político comportan “volver a empezar”, o “empezar de cero”.

- La interacción entre UNICEF, socios y comunidades o determinados grupos de población (p.e: adolescentes) en las provincias chaqueñas se vio limitada por las dificultades de acceso a tecnologías de la comunicación, las restricciones de salud pública y las barreras geográficas, económicas y socioculturales. La implementación de acciones y la utilización de herramientas (p.e: U-Report) de rendición de cuentas con poblaciones afectadas (AAP, en inglés) a nivel provincial no ha podido ser documentada.
- En educación, las restricciones a la movilidad impidieron durante la mayor parte de 2020 y 2021 las capacitaciones presenciales y las visitas a terreno en ambos programas SRTIC y PLANEA y la celebración de las graduaciones de SRTIC. Esta situación obligó a replantear la estrategia de acompañamiento (debiéndose diseñar una remota). Una dificultad extra ha sido la sobrecarga del personal docente y de conducción, sobre todo en 2020, lo que se ha reflejado en la participación en capacitaciones. En 2021, se han abierto dos nuevas escuelas SRTIC (una en Chaco y otra en Salta), se ha comenzado a trabajar con PLANEA en Chaco y se ha abierto la Diplomatura en Educación Rural junto a UNIFE, como nuevos desafíos de trabajo.
- En el contexto de pandemia el miedo ha sido un factor importante; la entrega y recolección de materiales en soporte físico por parte de coordinadores o agentes de terreno se dificultó sobre todo en comunidades indígenas en Chaco, Wichi y Qom, en las que fue difícil acordar visitas a para dichas tareas y para realizar un seguimiento personalizado de la continuidad pedagógica.

## 4.6 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LAS INTERVENCIONES PASADAS DE UNICEF (ÚLTIMOS 10 AÑOS APROX) EN EL CHACO

### 4.6.1 ¿Cuáles son las principales lecciones y buenas prácticas que se pueden recuperar de las intervenciones pasadas de UNICEF en el Chaco?

La VTR ha recuperado varias buenas prácticas de las intervenciones de UNICEF previas a la pandemia en el Gran Chaco Argentino, con potencial de capitalización:

- El desarrollo de mecanismos de coordinación intersectorial a favor de la equidad, tanto a nivel interno como externo, fue fundamental para asegurar la apropiación de los esfuerzos de inclusión, especialmente a nivel descentralizado<sup>98</sup>.
- La generación de evidencia y el fortalecimiento de capacidades<sup>99</sup>, sirvió para potenciar el acceso de 1,6 millones de niños a la AUH, informar el diálogo técnico de alto nivel y cambiar el diseño de este programa nacional de protección social<sup>100</sup>. La incidencia y asistencia técnica a nivel nacional se trasladó al nivel provincial.
- La interlocución de UNICEF con gobiernos provinciales y municipales ha sido esencial para facilitar la llegada y establecimiento de las organizaciones socias en las provincias, su aceptación y vinculación con diferentes instancias de las administraciones públicas territoriales y la expansión de servicios sociales al interior de las provincias (reduciendo brechas entre capitales de provincia y zonas rurales - p.e: CUD, SRTIC -).
- En educación ha sido crucial poner el foco en las y los adolescentes, que son los sujetos de las escuelas participantes en PLANEA y SRTIC. Al consultar en todas las entrevistas realizadas sobre cómo describirían a la población que asiste a las escuelas PLANEA y SRTIC entre personal UNICEF y de sus contrapartes y socios, hay una tendencia a comenzar por su situación de múltiples vulneraciones y de sus carencias, aunque se rescatan algunos discursos (principalmente de agentes UNICEF y personal jerárquico del Ministerio de Educación de Chaco), que enfatizan primero su lugar como adolescentes, con expectativas, saberes, experiencias y compromiso. Esta última mirada se observa en las

<sup>98</sup> COAR 2017

<sup>99</sup> Ministerio de Desarrollo Social, Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), Universidad de Buenos Aires y CEDLAS.

<sup>100</sup> COAR 2017

entrevistas que habilita a pensar una educación que promueva a los adolescentes a repensarse y les habilite a proyectarse de manera más amplia que cuando son definidos principalmente en función de sus vulnerabilidades y déficits. Los programas SRTIC y PLANEA recuperan experiencias y problemáticas locales y también se eligen algunos temas de estos proyectos junto al estudiantado, buscando una educación situada.

#### **4.6.2 ¿Cuáles han sido los mayores desafíos encontrados por UNICEF para contribuir a la protección de NNA en el Chaco en el pasado?**

- Un desafío para SRTIC y PLANEA<sup>101</sup> ha sido transformar las prácticas educativas en todo orden: a nivel aula, de planificación, de participación estudiantil, de organización escolar, del proceso de selección de docentes, en un contexto de baja institucionalización de estas propuestas. Por lo tanto, además de tareas de producción de materiales y de capacitación docente, el trabajo de incorporarlas a la normativa general o acompañar la producción de normativa específica sobre ellas ha cobrado importancia, tanto para UNICEF como para actores/as participantes de las mismas en las instituciones y en los ministerios de educación provinciales.
- Otro desafío es la gran diversidad de la población en términos sociales, culturales y comunitarios que atiende a los servicios públicos, en particular escuelas PLANEA y SRTIC en el Gran Chaco Argentino (distintas etnias, población urbana y rural, diversidad religiosa, múltiples vulneraciones a sus derechos. En muchos casos, la población que hoy asiste a estas escuelas es primera generación de estudiantes de nivel secundario, lo que configura otro tipo de desafíos para los vínculos escuela-familias y para el acompañamiento a las trayectorias. A lo anterior se suma, la desigualdad en términos de infraestructura y de equipamientos.

### **4.7 ANÁLISIS PROSPECTIVO**

#### **4.7.1 ¿Cuáles son los riesgos y vulnerabilidades (cronificados y que han emergido durante la pandemia) para el pleno ejercicio de los derechos de NNA que pueden persistir en el futuro? ¿Y los riesgos y vulnerabilidades relevantes, específicos a determinadas áreas geográficas o comunidades del Chaco?**

Los apartados siguientes describen los riesgos y vulnerabilidades que han emergido durante la VTR y sobre los cuales ha existido un razonable nivel de coincidencia entre diferentes fuentes. Las comunidades del Gran Chaco Argentino están sometidas a otros factores de riesgo que se han agravado durante la pandemia (p.e: sequías, degradación ambiental, incendios, enfermedades transmisibles, nuevas infraestructuras, migración, etc) que aparecen reflejados en numerosos estudios. El documento de “Análisis y Recomendaciones para un abordaje transfronterizo y trinacional del Gran Chaco Americano” elaborado por el SNU y Redes Chaco es un documento reciente y de referencia al respecto.

Se resumen los principales riesgos y vulnerabilidades comunes identificados por la VTR: las múltiples situaciones de desigualdad en que se encuentran las comunidades indígenas; el agravamiento de brechas generacionales, de género y geográficas; la necesidad de un enfoque intercultural integral (hacia toda la población) en las intervenciones en primera infancia. Asimismo, en el Gran Chaco Argentino (y americano), toma relevancia la conservación del bosque nativo donde habitan tradicionalmente comunidades indígenas y campesinas como forma también de protección de sus formas de vida y sus derechos económicos, sociales y culturales<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> En la actualidad, está en curso una evaluación de PLANEA.

<sup>102</sup> Ver, entre otros: SEBASTIÁN AGUIAR; MARCOS TEXEIRA; JOSÉ M. PARUELO; MARCELA E. ROMÁN (2016). Conflictos por la tenencia de la tierra en la provincia de Santiago del Estero y su relación con los cambios en el uso de la tierra. En: Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas. Una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires (pp. 199-220). Urdampilleta, Constanza María. (2020). Relación entre diversidad vegetal y formas de apropiación de la naturaleza en socioecosistemas campesinos del departamento Guasayán, Santiago del Estero. (Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales.). Recuperado de [http://hdl.handle.net/20.500.12110/tesis\\_n6784\\_Urdampilleta](http://hdl.handle.net/20.500.12110/tesis_n6784_Urdampilleta)  
Nemogá GR. Diversidad biocultural: innovando en investigación para la conservación. Acta biol. Colomb. 2016;21(1)Supl:S311-319

- En términos de **acceso a servicios sanitarios, sociales y ejercicio de derechos**, la pandemia COVID-19 y el ASPO han agravado la condición de desigualdad socioeconómica de los pueblos originarios<sup>103</sup>. En las entrevistas a personal de salud y líderes comunitarios hay conocimiento de los beneficios sociales que se entregan a la población (p.e: embarazos, nacidos vivos, discapacidad) pero pese a todos los esfuerzos realizados se mantienen dificultades de distancia, idioma y adecuación cultural que limitan el acceso a estos beneficios por los trámites a realizar.
- En salud la **evidencia disponible muestra enormes inequidades en indicadores clave** (mortalidad infantil, salud y mortalidad materna, malnutrición infantil) antes de la pandemia que probablemente, siguen vigentes en la actualidad. En áreas rurales, las barreras de acceso a estructuras sanitarias se han agravado durante la pandemia, provocando una reducción de la asistencia a consultas prenatales, un aumento del parto domiciliario y, según entrevistas en la provincia de Jujuy pero sin datos precisos al respecto, un incremento de los nacimientos de niños con discapacidad. En salud mental, no se encontró ninguna publicación en relación al suicidio adolescente en comunidades indígenas chaqueñas. No obstante, el Ministerio de Salud de la Nación reporta que los valores máximos de la tasa de mortalidad atribuible a esta causa corresponden a las Catamarca (14,9 por cada 100.000 habitantes), Jujuy (14,1) y Salta (12,8)<sup>104</sup>.
- En términos de **acceso a medios de vida, seguridad alimentaria y agua**, los datos recientes muestran que la pandemia y el aislamiento social ha empeorado el estado económico de los pueblos indígenas y, en consecuencia, su alimentación<sup>105</sup>. A pesar de las políticas públicas para paliar la situación, la gravedad de los problemas económicos y la dificultad para acceder a los ámbitos públicos de entrega de alimentos (comedores y/o escuelas), ha repercutido directamente en el acceso a alimentación<sup>106</sup>. Asimismo, dos estudios antropológicos recientes alertan de que los problemas de nutrición de la población de la provincia de Salta se hallan íntimamente vinculados con la falta de acceso al agua potable y la deforestación que impide el acceso a los recursos naturales, así como de factores económicos y sociales. Por ello, el acceso a la tierra y la conservación de la región asegurarían una alimentación de calidad que contribuiría a reducir la desnutrición infantil en la población indígena<sup>107</sup>.
- La pandemia ha agravado la **brecha generacional y la brecha entre géneros** (en particular mujeres, abuelas y niñas en comunidades indígenas - p.e: alfabetización digital, acceso a dispositivos). El foco puesto en NNA para facilitar el acceso a tecnologías e innovaciones ha descuidado a las abuelas, las instituciones comunitarias y la familia en pueblos originarios, generando un impacto cultural, educativo y sanitario (p.e: pautas de cuidado y alimentación, preparación al parto, crianza). Algunos informantes reportan que el acceso a mayor conectividad de adolescentes es mayoritario entre chicos que entre chicas y mayor entre adolescentes que entre población adulta mayor. A pesar de menor conectividad entre chicas, se describen situaciones de modificación de hábitos, roles y conocimientos tradicionales de adolescentes jóvenes (p.e: cuidado de otros miembros de la familia). Algunas respuestas brindadas por UNICEF y las políticas públicas (tanto a problemas crónicos como agravados durante la pandemia entre pueblos originarios - desnutrición, violencia, pobreza) han supuesto un

<sup>103</sup> Abeledo S, Acho E, Aljanati LI, Aliata S, Juliana A, Alonso MF, et al. Efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los Pueblos Indígenas del país. Junio 2020 – Segunda etapa [Internet]. 2020 [citado 12 de abril de 2022]. Disponible en: <http://www.icsoh.unsa.edu.ar/efectos-socioeconomicos-culturales-covid-19/>

<sup>104</sup> Ministerio de Salud Argentina. Reporte interactivo de estadísticas de salud | Dirección de Estadísticas e Información de la Salud [Internet]. Argentina.gob.ar. 2020 [citado 13 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/deis/reporte-interactivo>

<sup>105</sup> Abeledo et al, op cit.

CEPAL (2020). El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala Entre la invisibilización y la resistencia colectiva. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf)

Senti-pensarnos tierra : Epistemicidio y genocidio en tiempos de COVID-19 : número 1, Octubre 2020 / Patricia Gualinga... [et al.] ; coordinación general de Felipe Milanez Pereira ; Mina Lorena Navarro Trujillo ; Denisse Roca-Servat ; editado por Felipe Milanez Pereira ; Melissa Moreano ; Raquel Neyra. - 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/119714/CONICET\\_Digital\\_Nro.62b8c408-7230-4c0a-a9a3-1e030d7cd5ef\\_B.pdf?sequence=8&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/119714/CONICET_Digital_Nro.62b8c408-7230-4c0a-a9a3-1e030d7cd5ef_B.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

<sup>106</sup> Abeledo S, Acho E, Aljanati LI, Aliata S, Juliana A, Alonso MF, et al. Efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los Pueblos Indígenas del país. Junio 2020 – Segunda etapa [Internet]. 2020 [citado 12 de abril de 2022]. Disponible en: <http://www.icsoh.unsa.edu.ar/efectos-socioeconomicos-culturales-covid-19/>

<sup>107</sup> Leavy MP. Aportes desde la antropología de la niñez para pensar el flagelo de la desnutrición. HS - Horizontes Sociológicos [Internet]. 2015 [citado 12 de abril de 2022];6:54-72. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/71223>

Leavy MP, Szulc AP, Anzelin I. Niñez indígena y desnutrición: Análisis antropológico comparativo de la implementación de programas alimentarios en Colombia y Argentina. Cuad antropol soc [Internet]. 2018 [citado 12 de abril de 2022];(48):39-54. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-275X2018000200003&lang=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2018000200003&lang=es)

avance percibido como “occidentalización” que no llega con pautas de prevención de la aculturación ni mecanismos de diálogo cultural equitativos.

- En educación, se han agravado, por un lado, la **tasa de población en edad de asistencia** escolar que se encuentra fuera de la escuela o en condiciones de sobreedad y, por otro lado, la **desigualdad en el aprendizaje** (los operativos Aprender muestran que las provincias del Gran Chaco, especialmente Chaco, Formosa y Santiago del Estero, están entre las que obtienen menores rendimientos en los Operativos Aprender, lo cual se agrava en la población rural)<sup>108</sup>. En ciertas zonas del gran Chaco, las tasas de analfabetismo en personas mayores de 10 años siguen siendo muy altas, llegando en algunos radios censales con alta proporción de población rural y de pueblos originarios a valores superiores al 20%<sup>109</sup>, lo cual también constituye un desafío a futuro. De esta forma, un gran desafío es trascender las intervenciones programáticas y realizarlas desde perspectivas intersectoriales, articulando áreas de UNICEF y también de otras agencias del SNU, en línea con el nuevo CPD. Finalmente, un desafío para SRTIC que ha aparecido en diversas entrevistas a agentes en el territorio tiene que ver con la continuidad educativa luego del nivel secundario, ante la inexistencia de oferta en muchos de los territorios donde están las sedes, pero también en PLANEA debido a las dificultades de acompañamiento y económicas para sostener la educación superior.
- La **interculturalidad** cobra un papel más que relevante en el Gran Chaco Argentino, con una alta proporción de población campesina, de pueblos originarios y de migrantes desde la ruralidad a la urbanidad. Esto aparece no sólo en informes previos del SNU<sup>110</sup>, sino que también emerge en entrevistas con personal de UNICEF, autoridades educativas provinciales, personal escolar, referentes de comunidades indígenas. En particular, para el personal que se relaciona día a día con la población y referentes comunitarios entrevistados, este es un tema central que al día de hoy el Estado (en todos sus niveles) no ha resuelto<sup>111</sup>. Una referente de pueblos originarios entrevistada denuncia de forma explícita la existencia de prácticas racistas en el sistema educativo<sup>112</sup>, no sólo en prácticas pedagógicas sino también en la asignación de recursos como, por ejemplo, albergues, que siempre tienden a ser apropiados por población criolla.

#### 4.7.2 ¿Qué oportunidades han emergido durante la pandemia para estructurar las futuras estrategias o acciones de UNICEF (y del SNU) en un Chaco en plena transformación (institucional, medioambiental, económica y social)?

- La elaboración de las **políticas de primera infancia provinciales** y la expansión de las mesas de primera infancia a nivel provincial están favoreciendo la convergencia de acciones entre diferentes

---

<sup>108</sup> Análisis propio en base a datos del Operativo Aprender, realizado en 2019. Los datos crudos se encuentran en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2019>

<sup>109</sup>Falcón et al (2015). Dimensiones básicas del desarrollo humano: salud y educación en la provincia del Chaco, diferencias temporales y territoriales en las últimas décadas. Revista Geográfica Digital, 12(13). Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/geo/article/view/2174/1899>

<sup>110</sup> Ver entre otros:

Mato et al (2020). Etnicidad y educación en Argentina: pueblos indígenas y afrodescendientes e inclusión educativa en Argentina. Equipo de Seguimiento de la Educación en el Mundo - UNESCO. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374772>

Corbetta et al (2018). Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos. CEPAL/UNESCO. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44269-educacion-intercultural-bilingue-enfoque-interculturalidad-sistemas-educativos>

López, Néstor (2012). Equidad educativa y diversidad cultural en América Latina. UNESCO. Recuperado de: <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/equidad-educativa-y-diversidad-cultural-en-america-latina>

<sup>111</sup> Recientemente tres personas referentes de comunidades indígenas fueron arrestadas en Misión La Paz, departamento Rivadavia, Salta, en medio de un conflicto con la escuela en que se reclamaba el cumplimiento del derecho a la educación en lo relativo a una educación intercultural <https://www.pagina12.com.ar/418861-solicitan-la-detencion-de-tres-referentes-indigenas-tras-un>

<sup>112</sup> Esta información es coherente con documentos de organismos de Derechos Humanos y con la literatura académica en la materia, a la vez que con entrevistas realizadas a personal del Ministerio de Educación de la provincia de Salta que trabaja con población de pueblos originarios. Véase entre otros:

Centro de Estudios Legales y Sociales (2021). Comunidades Indígenas. Las desigualdades se profundizaron durante la pandemia. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/2021/02/comunidades-indigenas-las-desigualdades-se-profundizaron-durante-la-pandemia/>

Hecht, AC (2016). Escolaridad, diversidad étnico-lingüística y desigualdad. Estudio de las trayectorias educativas de jóvenes indígenas toba/qom y wichí. Revista Educação e Cultura Contemporânea, 13(30), p. 6-24.

administraciones públicas para un abordaje más integral e intersectorial de los retos asociados a su protección y derechos.

- La mirada y/o abordaje integral de la niñez y adolescencia a través del acompañamiento y fortalecimiento de capacidades en el **desarrollo de planes municipales (MUNA)** con su respectiva asignación presupuestaria.
- El lanzamiento de programas de **agua y saneamiento** en la provincia de Salta, aunque con alcance acotado, ha permitido articular acciones entre educación (SRTIC) y salud, generando oportunidades de mayor intersectorialidad.
- En educación, la incorporación de **docentes interculturales al equipo curricular** de PLANEA de la provincia de Chaco supone oportunidades para interculturalizar la educación. Podría ser una oportunidad también para pensar, en clave intercultural, también sobre los cambios de normativa jurisdiccional (en régimen académico, por ejemplo) que está impulsando UNICEF en relación a PLANEA y SRTIC. Esto coincide con la apertura de una nueva escuela SRTIC en Chaco que se sitúa enteramente en zona de población Qom, proceso en el que las autoridades provinciales refieren haber establecidos diálogos y acuerdos con referentes de dicho pueblo originario. Asimismo, la aparición de una posible nueva oferta educativa de nivel secundario que es la Educación Secundaria Profesional, desarrollada por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, genera interés en las autoridades provinciales de Chaco. Esta oferta podría ir articulada a los modelos PLANEA y SRTIC en cuanto a la territorialización de la educación.

#### **4.7.3 ¿Existen iniciativas locales, regionales o internacionales relevantes que permitirían potenciar y/o complementar el valor agregado de UNICEF en el Chaco?**

Las iniciativas relevantes identificadas tienen carácter tri-nacional y se detallan a continuación, independientemente de la localización de su sede. La VTR ha detectado otras intervenciones en general orientadas al desarrollo sostenible de la ecorregión del GChA, que podrían ser de interés pero que requerirían de un análisis específico.

- **Redes Chaco:** es una plataforma de múltiples actores del territorio que intenta aunar esfuerzos para el desarrollo sostenible y el progreso de todas las poblaciones del bioma chaqueño.
- **Foro de Representantes del Gran Chaco Americano:** es un espacio creado para facilitar la gobernanza transfronteriza de la región del Gran Chaco Americano, está conformado por autoridades representativas del nivel subnacional y local de Argentina, Bolivia y Paraguay.
- **Iniciativa Chaco Trinacional:** coordinada por la Fundación Pro Yungas, tiene por objetivo la ejecución, en la región chaqueña y en particular a lo largo de la cuenca del río Pilcomayo, de una aproximación innovadora que asocia la conservación de los recursos naturales con una dinámica de desarrollo económico local y participativa.
- **ZICOUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano):** se ha consolidado progresivamente como una instancia de análisis y estrategia en favor de los 71 Gobiernos Subnacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay. El trabajo de ZICOSUR está estructurado en comisiones temáticas.
- **Team Europe<sup>113</sup>:** en el marco de la respuesta a la COVID-19, la Unión Europea en Argentina (Team Europe) ha realizado un esfuerzo relevante de coordinación de las acciones de las distintas embajadas europeas, y de potenciación de su apoyo a las necesidades locales. Team Europe ha establecido articulación estable con diversos ministerios de la nación, está ampliando su cooperación a otros ámbitos más allá de la COVID-19 y el GChA figura como posible área de actuación, capitalizando la experiencia adquirida en programas previos (p.e: derechos humanos, nutrición, pueblos indígenas, biodiversidad, presencia empresarial europea y responsabilidad social corporativa). Se han iniciado recientemente discusiones entre las 3 OCRs y el Team Europe en relación a futuras intervenciones en el GChA.

---

<sup>113</sup> <http://ambitointernacional.com/la-ue-en-argentina-lanza-el-team-europe/>

## 5 CONCLUSIONES

---

### 5.1 DIMENSION ESTRATÉGICA

- **CONCEPTUALIZACIÓN Y VISIBILIZACIÓN DEL GRAN CHACO ARGENTINO (Y AMERICANO)** - La planificación y presencia de UNICEF en diversas localidades del GChArg responde a la lógica de la división administrativa estatal, está adecuadamente articulada con instancias y prioridades de gobierno subnacionales, así como con las herramientas de planificación e implementación de las políticas públicas territoriales. No obstante, la adecuación de UNICEF y socios a la lógica territorial administrativa, aunque pertinente y necesaria, dificulta la conceptualización y análisis del GChA como un territorio que, dentro de su diversidad, enfrenta retos comunes que merecerían un abordaje comprehensivo e integral.
- **POLITICAS PUBLICAS, ‘UPSTREAM’ APPROACH Y SOCIOS LOCALES** - El trabajo de UNICEF a nivel provincial y, en estos momentos, a nivel municipal a través de MUNA, ha sido esencial para expandir y acercar (de manera parcial) programas y servicios públicos a localidades y grupos de población crónicamente excluidos de derechos. El GChArg refleja los déficits y vulneraciones de derechos persistentes en las políticas públicas estatales y, por tanto, refleja los límites del “upstream approach” y programas de UNICEF. El “ecosistema” de socios locales de UNICEF refleja el predominio de las administraciones públicas (que están sujetas a vaivenes políticos e institucionales) y una limitada presencia de actores locales que, precisamente, están especializados en llegar a lugares y colectivos a los que el estado tiene dificultades en llegar.

### 5.2 DIMENSION PROGRAMÁTICA

- **PERFIL PROGRAMATICO** – Las diferentes intervenciones de UNICEF en las provincias chaqueñas han respondido a situaciones críticas en salud, educación e inclusión social contempladas en las políticas nacionales y provinciales, y se ha estructurado en proyectos sectoriales de mayor o menor duración en función de los fondos. No obstante, el portafolio de intervenciones y programas apoyados por UNICEF, tanto en programas regulares como de emergencia durante la pandemia, presenta tres ámbitos que merecerían mayor profundización:
  - En primer lugar, las cuestiones de protección de la infancia, en un territorio expuesto a numerosas vulneraciones de derechos y amenazas. Las intervenciones en protección aparecen acotadas en alcance, territorio y duración, teniendo en cuenta que existen indicios de agravamiento de los riesgos para la infancia como resultado de la pandemia, en particular para la infancia y adolescencia indígenas.
  - En segundo lugar, la invisibilización del Gran Chaco Argentino (y americano) en las acciones de sensibilización, comunicación y participación juvenil en relación al cambio climático y degradación medioambiental<sup>114</sup> en Argentina. La región chaqueña, uno de los grandes ecosistemas mundiales más amenazados, aparece como una línea de acción prioritaria en el Análisis de riesgos<sup>115</sup> realizados por la OP bajo el CPD actual pero no aparece como un elemento central de las actividades implementadas hasta ahora.
  - En tercer lugar, el acceso a agua, uno de los grandes déficits crónicos del GChArg y una necesidad crítica derivada de la pandemia, ha sido abordado a través de la respuesta de emergencia de corto plazo pero no ha figurado entre las áreas de intervención pasadas ni presentes de UNICEF<sup>116</sup>.
- **CONTINUIDAD DE SERVICIOS ESENCIALES EN SALTA Y CHACO Y PERSISTENCIA DE BRECHAS** - La adaptación rápida de UNICEF a un contexto pandémico, así como el apoyo sostenido a socios y la flexibilidad programática, presupuestaria y administrativa, han contribuido decisivamente al mantenimiento de servicios públicos en Salta y Chaco y a reducir las barreras de acceso a las

---

<sup>114</sup> UNICEF y el movimiento Jóvenes por el Clima; #UnaSolaGeneración contra la crisis climática

<sup>115</sup> UNICEF (2021) Análisis de riesgos relacionados con clima, energía y medio ambiente sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Argentina

<sup>116</sup> UNICEF es el referente del “cluster” de agua y saneamiento a nivel mundial, en el marco del IASC.

coberturas sociales en las comunidades alcanzadas. Aunque el alcance a los hogares más vulnerables del GChArg haya sido probablemente parcial (debido a los recursos y capacidades disponibles), UNICEF ha facilitado que socios e instancias públicas continúen operando sobre un territorio complejo (distancias, accesibilidad, conectividad, aislamiento, diversidad cultural) en contexto pandémico. Sin menoscabo de los logros, los déficits estructurales han seguido limitando el acceso a derechos y exponiendo a mayores riesgos a hogares vulnerables de comunidades rurales, indígenas y áreas urbanas marginalizadas. UNICEF ha implementado de manera efectiva algunas intervenciones claramente enfocadas a mitigar vulneraciones y riesgos asociados a factores de género durante la pandemia (pe: comedores barriales de La Poderosa, prácticas de crianza wichi, embarazo no deseado). aunque la ausencia de datos programáticos desagregados por género ha impedido un análisis consistente, se perciben oportunidades para continuar reforzando la transversalización del enfoque de género en programas y servicios públicos apoyados por UNICEF.

- **INTERCULTURALIDAD** – El trabajo intercultural con los pueblos originarios ha estado integrado en los últimos CPD y en el apoyo de UNICEF a los programas y servicios públicos provinciales. La respuesta de emergencia a la pandemia ha tenido en cuenta la necesidad de adecuar las intervenciones a la diversidad sociocultural del territorio y ha impulsado el enfoque intercultural entre administraciones y servicios públicos. No obstante, se detectan variaciones en la consistencia del trabajo con pueblos originarios entre servicios y programas públicos; en algunos casos, los procesos de consulta, diálogo y articulación con las comunidades aparecen estructurados (p.e: prácticas de crianza) mientras que en otros se detectan ambivalencias o riesgos de inadecuación (p.e: AUH, SRTIC, nutrición).
- **MULTISECTORIALIDAD** - El esquema de trabajo territorial en torno a proyectos de alcance y duración limitadas, ha generado una cierta compartimentalización de las acciones de UNICEF, reflejo probablemente de la organización interna de UNICEF en programas sectoriales y también de políticas públicas sectoriales<sup>117</sup>. El enfoque sectorial ha podido limitado las sinergias y eficiencias necesarias para un enfoque integral de la infancia hasta antes de la pandemia. La intensidad y multidimensionalidad de la crisis provocada por la pandemia ha contribuido a la articulación de respuestas más integrales y coordinadas, tanto en interno (UNICEF), como entre instancias de las administraciones públicas. En la actualidad, el CPD en curso promueve claramente el enfoque multisectorial y presenta potencial para reforzar las capacidades municipales de atención a la infancia, especialmente a través de la iniciativa MUNA.
- **GENERACION DE EVIDENCIA Y ANALISIS LOCAL** - La ausencia o dificultad de acceso a datos cuantitativos de tipo programático y de servicios públicos en las localidades chaqueñas ha sido una limitación crítica para apreciar los progresos y alcances obtenidos en la respuesta de emergencia a la pandemia y la efectividad de la respuesta de las administraciones a las situaciones de exclusión crónicas<sup>118</sup>. A pesar de no disponer de datos desagregados y consistentes de coberturas, acceso o utilización de servicios públicos, algunos indicadores disponibles muestran tendencias de mejora, aunque buena parte de los problemas identificados por UNICEF en el CPD de 1995 siguen estando de actualidad. A nivel municipal, la escasez de datos locales (en un contexto en el que municipalidades y prestadores de servicios disponen de escasas herramientas, equipos y recursos) es una dificultad crítica.

### 5.3 DIMENSION ORGANIZACIONAL

- **PRESENCIA EN TERRITORIO Y PROXIMIDAD** - Las modalidades de implementación adoptadas por UNICEF en el GChArg han sido razonablemente útiles para facilitar la implementación de programas, tal como expresado por diversos socios pero también presentan limitaciones para dinamizar, expandir y consolidar el trabajo en red con actores diversos sobre un amplio territorio con dificultades de comunicación. La presencia constante sobre el terreno ha sido considerada en numerosas entrevistas como un factor esencial para potenciar el trabajo de UNICEF en las localidades chaqueñas

<sup>117</sup> Ver UNICEF (2021) Valoración en tiempo real de la respuesta de UNICEF a la COVID-19 en Argentina

<sup>118</sup> Ministerio de Salud Argentina. Reporte interactivo de estadísticas de salud | Dirección de Estadísticas e Información de la Salud [Internet]. Argentina.gob.ar. 2020 [citado 13 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/deis/reporte-interactivo>

y construir confianza con comunidades vulnerables urbanas, rurales e indígenas. El trabajo intersectorial (entre programas UNICEF) parece en proceso de articulación, a través de MUNA y las mesas de primera infancia, y presenta potencial de desarrollo. Finalmente, la ausencia de programas conjuntos con participación de UNICEF específicos al Gran Chaco aparece como una limitación para abordar la integralidad y complejidad del territorio.

## 6 RECOMENDACIONES

---

### 6.1 DIMENSION ESTRATÉGICA

#### 6.1.1 Desarrollar el marco estratégico para el Gran Chaco Argentino (y americano) basado en una visión común con un enfoque subregional para un abordaje , multidimensional con múltiples actores

- UNICEF (OP con el apoyo de LACRO, OP de Bolivia y Paraguay, socios y OCR) participa en la elaboración durante 2022 de una estrategia integral del Gran Chaco Argentino (y Americano) como ecorregión, define una visión y respuesta articulada a desafíos comunes entre las diversas provincias chaqueñas. Este enfoque de ecorregión implica un abordaje multi-país que contribuiría a la formulación de la estrategia trinacional GchA liderada por las OCR.
  - UNICEF (OP) desarrolla autodiagnósticos en municipios seleccionados de Salta y Chaco en el marco del despliegue de la iniciativa MUNA, con énfasis en la identificación de líneas de trabajo en medio ambiente y cambio climático<sup>119</sup>.
  - UNICEF (OP) identifica organizaciones clave en el Chaco Argentino que eventualmente puedan actuar como socios implementadores de los planes de acción municipal en el marco del despliegue de la iniciativa MUNA.
  - UNICEF (OP) promueve la implementación de la dimensión de medio ambiente en el marco del despliegue de la iniciativa MUNA hacia el desarrollo de los planes de acción municipal.
- UNICEF (OP, en concertación con socios y el SNU) complementa el “upstream approach” con mayor ambición e intensidad en el apoyo a las políticas públicas provinciales y municipales, a redes y organizaciones de la sociedad civil, académicas u otros socios locales del Chaco Argentino durante el CPD en curso, para seguir incidiendo en derechos y vulnerabilidades a las que el Estado tiene dificultades en responder.
  - UNICEF (OP) incide en la oferta de políticas y servicios sociales en municipios priorizados del Chaco Argentino en el marco del despliegue de la iniciativa MUNA y en la demanda (empoderamiento de organizaciones de base, familias, jóvenes y ciudadanía) mediante proyectos piloto a escala (u otras modalidades de intervención). En este sentido, la ampliación del “ecosistema” de socios locales, en particular redes y organizaciones de la sociedad civil puede constituir un punto de partida para incidir en decisiones institucionales y avanzar en su escalabilidad (articular desde la base – “bottom – up”, integrando procesos participativos y el marco internacional y nacional sobre los pueblos indígenas). El CPD actual, MUNA y la guía de UNICEF sobre el apoyo a los gobiernos locales<sup>120</sup> proporcionan un marco institucional de trabajo idóneo.

### 6.2 DIMENSION PROGRAMÁTICA

#### 6.2.1 Mejorar la programación de la respuesta en el Gran Chaco Argentino (y americano) para los NNA y sus comunidades, particularmente aquellas más vulnerables

- UNICEF (OP) refuerza, en la próxima revisión del CPD en 2023, la visión del GChARg como ecorregión, en torno a la cual seguir impulsando políticas y servicios provinciales y municipales en favor de la infancia (despliegue de MUNA en municipios priorizados), con particular énfasis en una estrategia de

---

<sup>119</sup> A partir de la revisión acotada de vulnerabilidades realizada por la VTR, las localidades que necesitarían una atención particular se encuentran situadas en el este de Salta (departamentos Orán, Rivadavia y San Martín), oeste de Formosa (departamentos Ramón Lista, Mataros, Bermejo y Patiño), norte-oeste de Chaco (departamentos Güemes, General San Martín, Bermejo, Quitilipi, 25 de Mayo) y centro de Santiago del Estero (departamentos Figueroa y Atamisqui).

<sup>120</sup> UNICEF (2019) A local governance approach to programming. Guidance for achieving multisectoral results through working with local governments

protección de la infancia adecuada a las especificidades socioculturales y problemáticas agravadas (p.e: degradación medioambiental, violencia, marginalidad urbana, migración).

- UNICEF (OP) posiciona el Gran Chaco (argentino y americano), en concertación con nuevos socios locales e instancias públicas especializadas, como un elemento central de las acciones de sensibilización y comunicación de UNICEF en relación al cambio climático y cuestión transversal a los programas regulares en curso en educación, participación, protección.
- UNICEF (OP) apoya la implementación de planes de acción en municipios seleccionados del GChArg (en el marco del despliegue de la estrategia MUNA) reforzando procesos interculturales y de pertenencia étnica.
  - UNICEF (OP) refuerza el enfoque intercultural en los programas que impliquen relaciones directas con pueblos originarios, genera formación para el personal participante en las intervenciones en clave intercultural y de respeto de derechos económicos, sociales y culturales, y la participación informada expresada en la Constitución Nacional (y diversas legislaciones nacionales y provinciales).
  - UNICEF (OP) promueve, en concertación con las autoridades educativas chaqueñas, un enfoque de interculturalidad extendida (para todos/as - no sólo para pueblos originarios), que permita promover la convivencia entre diferentes grupos socioculturales en el GChArg a través del conocimiento y respeto mutuo de sus prácticas culturales.
  - UNICEF (OP) apoya a las autoridades educativas para reforzar el rol de Auxiliares Docentes Indígenas y maestros/as bilingües y capitalizar la inclusión de docentes interculturales en los equipos curriculares y técnicos de los ministerios de educación provinciales. Asimismo, UNICEF (OP), fomenta el enfoque intercultural en la relación entre sistema educativo con las familias u hogares, pasando de lógicas individuales a otras de vínculos comunitarios en el marco de un dialogo y concertación con las autoridades educativas chaqueñas. Se pueden recuperar para este trabajo algunas experiencias en salud y la labor de largo plazo de transformación de las prácticas educativas en PLANEA y SRTIC.

### **6.2.2 Mejorar el enfoque territorial de la respuesta de UNICEF y del SNU (incluyendo tanto intervenciones locales directas como labores de abogacía y cabildeo para mejorar las políticas públicas de mejoramiento de condiciones) en el Chaco**

- UNICEF (OP) refuerza las capacidades municipales (en el marco del despliegue de la estrategia MUNA), en monitoreo de políticas y presupuestos públicos territoriales (provincias, municipios) y la inserción de temáticas transversales en los planes de acción de las instituciones (p.e: discapacidad, gestión climática). El diseño y apoyo a las herramientas de generación de datos locales necesitaría estar articulado con los sistemas de información nacionales ya existentes en los tres niveles de la administración pública. Asimismo, ser homogéneo entre unidades administrativas de los territorios chaqueños con el fin de reforzar el análisis del GChA como área territorial y poder medir las condiciones, coberturas o inequidades entre diferentes grupos poblacionales y localidades.
  - UNICEF (OP) promueve la elaboración de diagnósticos situacionales provinciales y municipales (en el marco de MUNA), para profundizar en la caracterización de la situación de la infancia teniendo en cuenta las variaciones interprovinciales y poder moldear las intervenciones de UNICEF a partir de la evidencia local<sup>1221</sup>.

---

<sup>1221</sup> En 2018 UNICEF realizó un informe sobre la situación de la infancia y adolescencia en la provincia del Chaco que, aparentemente, no ha tenido continuidad. La VTR no ha identificado otros análisis provinciales similares.

## 6.3 DIMENSION ORGANIZACIONAL

### 6.3.1 Reforzar mecanismos de coordinación internos y externos.

#### Internamente

UNICEF (OP) consolida su estructura de trabajo conjunto entre diferentes programas / sectores con el fin de lograr mayor cohesión del acompañamiento al nivel municipal (MUNA) y reforzar los esfuerzos en curso de las mesas provinciales y las políticas municipales de primera infancia.

#### Externamente

- La OCR promueve programas conjuntos entre agencias del SNU con el fin de mejorar la eficacia y complementariedad de la respuesta a problemáticas multidimensionales de pobreza y exclusión crónicas en el Gran Chaco (argentino y americano). El UNCT diseña una estrategia conjunta de movilización de fondos de posibles donantes con interés en el GChA (en concertación entre OCR, UNICEF, Development Coordination Office).

## ANEXOS

---

ANEXO 1 TÉRMINOS DE REFERENCIA

ANEXO 2 MATRIZ DE EVALUACIÓN

ANEXO 3 ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS

ANEXO 4 INFORME VISITA DE TERRENO SALUD Y EDUCACIÓN CHACO SALTEÑO

ANEXO 5 REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA SISTEMÁTICA – PROBLEMÁTICAS  
ESTRUCTURALES EN SALUD EN EL GRAN CHACO ARGENTINO

ANEXO 6 PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS

ANEXO 7 MAPAS Y GRÁFICOS DE INDICADORES CLAVE

ANEXO 8 REVISIÓN ACOTADA DEL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN EN SALTA Y  
CHACO

ANEXO 9 VALORACIÓN DE LA OFICINA DE PAÍS SOBRE ASPECTOS CLAVE DE UNA  
EVENTUAL ESTRATEGIA PARA EL GCHA (MENTI)

ANEXO 10 LIMITACIONES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

ANEXO 11 DATOS POBLACIÓN CHACO ARGENTINO

ANEXO 12 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS ACCIONES DE UNICEF

ANEXO 13 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS