

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

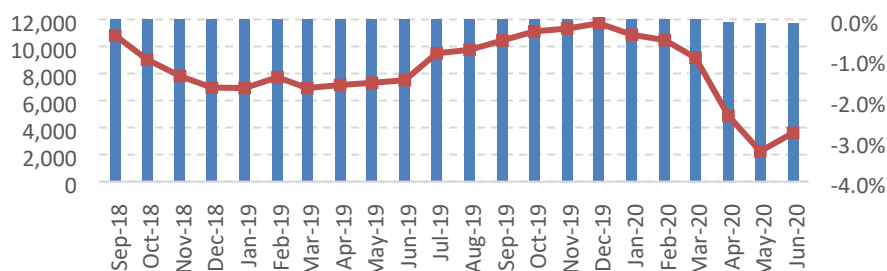
▪ País/Región:	ARGENTINA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Desarrollo de Políticas de Protección Social a Poblaciones Vulnerables en Argentina
▪ Número de CT:	AR-T1253
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Tristao, Iñez M. (SCL/SPH) Líder del Equipo; Avila, Krysia A (LEG/SGO); Bagolle, Alexandre (SCL/SPH); Delfs Ilieva, Isabel (SCL/SPH); Ibarra, Pablo (SCL/SPH); Martinez De Soto, Lilena Guadalupe (VPC/FMP); Monje Silva, Andrea (SCL/GDI); Perez Maillard, Michelle Margarita (SCL/SPH); Rucci, Graciana (SCL/LMK); Sanchez, Mario Alberto (SCL/SPH); Santos, Marilia De Souza (VPC/FMP); Silveira, Sheyla (SCL/SPH); Tejerina, Luis R. (SCL/SCL); Vazquez, Claudia (SCL/LMK)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	14 Ago 2020.
▪ Beneficiario:	República Argentina, por medio del Ministerio de Desarrollo Social
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Octubre 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Protección Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CAR-Representación Argentina
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de la CT es apoyar en el desarrollo de insumos analíticos que puedan informar la toma de decisiones y la formulación de políticas sociales efectivas, eficientes, y sostenibles para garantizar un piso de ingreso a personas en edad laboral, así como en el fortalecimiento de registros, sistemas de información e integración de bases de datos que permitan diseñar y monitorear la implementación de una estrategia de transferencias para avanzar hacia un piso de protección social.
- 2.2 **Contexto económico en Argentina.** La caída en la actividad económica desde el segundo trimestre de 2018 afectó la creación de empleo. Sobre este escenario recesivo, el avance de la COVID-19 y las medidas sanitarias para contener su transmisión a partir de marzo de 2020 han deteriorado significativamente el mercado de trabajo. De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en el segundo trimestre las tasas de actividad y empleo de la población de 14 años y más cayeron fuertemente respecto del mismo

trimestre del año anterior, pasando respectivamente de 59,5% a 49,2% (-10,3 pp.) y de 53,1% a 42,8% (-10,3 pp.), mientras que el desempleo aumentó 2,5 pp. en el mismo periodo, de 10,6% a 13,1%. Al analizar los datos por género, se puede destacar que, si bien la caída de las tasas de actividad y de empleo de las mujeres fue menor que los varones, su participación laboral continúa siendo baja, en torno de 41,2% y 35,6%, respectivamente, para el segundo semestre 2020. Según esa fuente, la pérdida de empleo fue mayor entre asalariados informales y trabajadores por cuenta propia. Por su parte, los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) registran una pérdida de empleos formales respecto del año anterior que en junio de 2020 asciende a 338.000 puestos de trabajo (-2,8%), con una aceleración de la caída a partir de marzo a causa de la COVID-19 (Gráfico 1). En este contexto de deterioro del empleo y los ingresos, la tasa de incidencia de la pobreza en el primer semestre de 2020 se incrementó en 5,5 p.p. con relación al segundo semestre de 2019, alcanzando al 40,9% de la población (11,7 millones de personas).

Gráfico 1: Evolución del empleo formal: miles de trabajadores y variación anual (%)



Fuente: SIPA

2.3 Seguridad básica del ingreso. La recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto de los pisos nacionales de protección social¹ establece cuatro garantías básicas: (i) acceso a servicios de atención de salud esencial; (ii) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure acceso a la alimentación, educación y cuidados; (iii) seguridad básica del ingreso para personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes (por desempleo, subempleo, invalidez, u otros motivos); y (iv) seguridad básica del ingreso para personas de edad. En el caso de la población en edad de trabajar, es necesario que las estrategias de extensión de la protección social se articulen con políticas para promover el empleo formal. El piso de protección puede pensarse como parte de un sistema integral: abarca las garantías básicas a las que accede toda la población y constituye la base sobre la que se desarrollan, por ejemplo, los seguros sociales que cubren a los trabajadores formales. Un aspecto que destaca esta recomendación es asegurar la sostenibilidad fiscal de los pisos de protección social.

2.4 El sistema de protección social en Argentina y la respuesta a la emergencia sanitaria. Además de los programas no contributivos para garantizar la seguridad básica de un ingreso en la niñez (asignación universal por hijo, AUH y asignación universal por embarazo, AUE) y en la vejez (pensión universal para el adulto mayor, PUAM), el gobierno nacional dispone de un conjunto de instrumentos de protección social para asegurar un piso de bienestar a personas en edad activa sin empleo formal

¹ OIT (2014), *World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development, and social justice*, Ginebra.

y con ingresos insuficientes o en situación de vulnerabilidad social. Algunos de esos instrumentos se implementaron en 2020 como respuesta a la emergencia social (ingreso familiar de emergencia, IFE o la tarjeta alimentar, TA) y otros forman parte del sistema de protección social surgido en los últimos 10 años, como las pensiones no contributivas por invalidez (PNC), el programa Potenciar Trabajo (PT)², o el programa Progresar. En conjunto, los programas no contributivos destinados a garantizar un piso de ingreso a personas entre 18 y 65 años sin empleo formal tienen una cobertura importante (los beneficios son incompatibles entre sí): el IFE, una transferencia mensual por grupo familiar surgida en abril como una medida temporal para contrarrestar las consecuencias del aislamiento social y que ha renovado hasta el momento tres meses, alcanza aproximadamente a 8,9 millones de trabajadores informales y cuentapropistas de bajos ingresos (categorías A y B), las PNC cubren a un millón de beneficiarios en situación de vulnerabilidad social e invalidez laboral, mientras que PT y Progresar tienen cerca de 500.000 titulares cada uno, en el último caso más focalizando en la población joven (personas de 18 a 24 años provenientes de hogares vulnerable y que se encuentren matriculados en cualquier nivel de la educación formal o curso de formación profesional). A esto se suman otras iniciativas nacionales de menor alcance, que también apuntan a población adulta con dificultades para acceder a empleos o generar ingresos suficientes, como el programa de jóvenes por más y mejor trabajo (62.000 destinatarios), entre otros.

- 2.5 **El sistema de protección social en el escenario post-COVID.** El relajamiento de las medidas de aislamiento y la reapertura progresiva de actividades que se viene produciendo en diferentes zonas del país, así como la incipiente recuperación económica que se espera para 2021, suponen un cambio respecto del contexto en el que se formuló el IFE. Es probable que, bajo este nuevo escenario, parte de los actuales beneficiarios retomen sus actividades laborales y ya no requieran de la transferencia para alcanzar el piso de ingreso. Sin embargo, la profundidad de la crisis y su alcance global implicarán impactos duraderos en el mercado de trabajo, por lo que un importante grupo de personas continuará necesitando apoyo aun después de la emergencia sanitaria. La necesidad de reformulación del principal programa de protección social, para garantizar la continuidad de un ingreso básico a trabajadores informales desempleados o con ingresos insuficientes y a la vez atender a la sostenibilidad fiscal de la medida, abre una oportunidad para repensar aspectos de su diseño, implementación y articulación con las demás iniciativas existentes. En este sentido, una de las iniciativas recientes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATREP). El RENATREP creará un registro de trabajadores informales, con el objetivo de promover acciones que permitan la progresiva regularización de su actividad, el acceso a servicios financieros, de capacitación, comercialización y otros programas de acompañamiento destinados a mejorar la productividad de sus actividades. Esta herramienta podrá servir como base para la construcción del perfil laboral actualizado de los y las trabajadores y articular un conjunto de servicios destinados a mejorar la trayectoria laboral y los niveles de protección de los trabajadores.

² PT surge de la fusión a principios de este año de los programas Salario Social Complementario y Hacemos Futuro, este último, a su vez, resultado del reemplazo de los programas Ellas Hacen y Argentina Trabaja, creados luego de la crisis económica de 2009 (Res N° 3182/09).

- 2.6 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Grupo BID (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, dado que busca contribuir con el diseño y formulación de políticas sociales que garanticen un piso de ingreso para población en edad activa, apoyando específicamente a trabajadores informales desempleados o con ingresos insuficientes. La CT también se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al contribuir al fortalecimiento de la capacidad del Estado de formular políticas sociales más efectivas y eficientes a partir de la creación del RENATREP que permitirá contar con un perfil laboral actualizado de los y las trabajadores y articular un conjunto de servicios destinados a mejorar la trayectoria laboral y los niveles de protección de los trabajadores; y (ii) Género y Diversidad, al contribuir a generar información desagregada y análisis diferenciados de poblaciones tales como mujeres, personas con discapacidad y población LGBT+ que permita ayudar a mejorar sus oportunidades de empleo. Adicionalmente, la CT se alinea al Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID 2020-2023 (GN-2727-12), en particular con su indicador de la Matriz de Resultados 2.2: "Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza". También es consistente con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) relacionados con el fortalecimiento de los esfuerzos de las instituciones públicas para ser más efectivas y eficientes en sus programas sociales, focalización y ejecución de proyectos del sector social, al buscar robustecer las capacidades de diseño de los programas; y con los Marcos Sectoriales de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7) y Trabajo (GN-2747-7). Finalmente, la CT está alineada con la vigente Estrategia de País del Grupo BID con Argentina para el periodo 2016-2019 (GN-2870-1), específicamente con el objetivo estratégico de aumentar la empleabilidad de la población, particularmente de mujeres³.
- 2.7 **Lecciones aprendidas.** El Banco ha generado una serie de aprendizajes que están siendo utilizados en el diseño de esta CT. Entre estas lecciones se encuentran: (i) la importancia de focalizar los programas de transferencias de ingreso para mejorar su efectividad y eficiencia redistributiva ("TMC cumpliendo veinte: Mejores prácticas en implementación de TMC en LAC - RG-K1422"; "Programa de Apoyo a la Red de Protección Social II - 2937/BL-HO"; "Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades III - 2425/OC-ME"; y "Programa de Transparencia y Equidad del Gasto En Protección Social I - 3485/OC-PN"); y (ii) lo fundamental que resulta la identificación de demandas de habilidades actuales y futuras para mejorar la pertinencia de los instrumentos de formación e intermediación laboral ("Acortando la brecha de habilidades en América Latina y el Caribe - ATN/OC-15038-RG").

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Apoyo a la realización de análisis y propuestas de diseño de un ingreso mínimo garantizado para población en edad activa (US\$250.000).** Este componente financiará asistencia técnica a través de actividades de consultoría destinadas a: (i) generar diagnósticos integrales del sistema de protección social argentino, que permitan identificar huecos y superposiciones entre programas, y establecer una comparación con las mejores prácticas a nivel internacional; (ii) desarrollar ejercicios analíticos para dimensionar a la población objetivo de un

³ Asimismo, esta CT es consistente con la Estrategia del Grupo BID con Argentina 2020-2023 en proceso de aprobación, en sus objetivos estratégicos de reducción de la pobreza, y de mejorar la empleabilidad de la población.

programa de ingreso mínimo garantizado considerando distintas alternativas de focalización, en especial para ciertos grupos poblacionales (tales como mujeres, personas con discapacidad y población LGBT+, entre otros), estimaciones del costo fiscal de los escenarios planteados y posibles mecanismos de financiamiento; y (iii) desarrollar propuestas de articulación del ingreso mínimo garantizado con otros programas, tanto para la prestación de servicios destinados a promover la generación de ingreso autónomo (capacitación, comercialización⁴, financieros) como desde el punto de vista de la consolidación de información, integración de bases de datos y utilización de medios de pago. Los productos esperados de este componente son: (i) un diagnóstico completado; y (ii) una propuesta de política diseñada. El indicador de resultado asociado a este componente es la propuesta de política diseñada discutida por las altas autoridades de gobierno.

- 3.2 Componente 2. Apoyo a la implementación de un registro de trabajadores del sector informal (US\$100.000).** Este componente financiará actividades destinadas a la implementación, mantenimiento, definición y aplicación de estándares de calidad para el RENATREP y las acciones que de este registro se deriven con el objetivo de regularizar la actividad y focalizar mejor las acciones dirigidas a estos trabajadores. Entre otras actividades, se podrán financiar estudios normativos que analicen los cambios regulatorios necesarios para la implementación de esta herramienta, análisis de los procesos operativos involucrados en la gestión del registro y aspectos vinculados a los sistemas de información. Los productos esperados de este componente son: (i) un diagnóstico que incluya análisis normativos para identificar los cambios regulatorios necesarios para la implementación del RENATREP; (ii) un diseño de procesos implementado; (iii) sistema de información diseñado, incluyendo el formulario web y tablero de control; y (iv) una nueva base de datos creada. Para todos estos productos se asegurar la desagregación de datos desde una perspectiva de género y diversidad a fin de poder realizar análisis diferenciados que posteriormente informen las políticas públicas. El indicador de resultado asociado a este componente es el número de trabajadores informales inscriptos en el RENATREP.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo a la realización de análisis y propuestas de diseño de un ingreso mínimo garantizado para población en edad activa	Diagnóstico integral del sistema de protección social	80.000
	Simulación de beneficiarios y costo fiscal	80.000
	Diseño de propuesta de política	90.000
	TOTAL	250.000
Componente 2. Apoyo a la implementación de un registro de trabajadores del sector informal	Análisis y estudios normativos	30.000
	Diseño de procesos	30.000
	Diseño de sistemas y herramientas de gestión	40.000

⁴ Se refiere a la articulación con programas del MDS, por ejemplo, el Plan Nacional de Ferias, que apoyan la realización de ferias francas e itinerantes.

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento Total
	TOTAL	100.000
TOTAL		350.000

IV. Organismo Ejecutor y estructura de ejecución

- 4.1 En función del grado de especialización técnica requerida para la preparación de los términos de referencia y para la supervisión de los productos de las consultorías financiadas por la CT, el gobierno de Argentina ha solicitado que el Banco ejecute la CT. SCL/SPH tiene la capacidad técnica y operativa para llevar adelante estas tareas y será responsable por su ejecución.
- 4.2 Las actividades que se ejecutarán bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo 5) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisición establecidos por el Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en la sección AM-650 del Manual Administrativo "Fuerza de Trabajo Complementaria"; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y sus Directrices Operativas (OP-1155-4); y (iii) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-28) para logística y otros servicios relacionados.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Se ha identificado un riesgo relacionado con la temporalidad de los productos del Componente 1, vis a vis la urgencia de las reformas. Los insumos analíticos que deberían informar el rediseño de los instrumentos de protección social requieren de un tiempo para su elaboración, a la vez que la situación actual en términos de medidas de contención social ante la pandemia es difícil de sostener desde el punto de vista fiscal. La estrategia de mitigación para este riesgo es la ejecución ágil de los recursos de la CT con la elaboración de los términos de referencia de las contrataciones previo a la elegibilidad de los fondos.
- 5.2 Un segundo riesgo, en este caso vinculado al Componente 2, se relaciona con que la inscripción de los trabajadores al RENATREP es de carácter voluntario para aquellos que no sean titulares del programa PT, por lo que podrían no alcanzarse las metas previstas si los incentivos a la inscripción no resultan claros para los potenciales beneficiarios. La actividad de mitigación vinculada con este riesgo será la difusión de esta herramienta en el territorio mediante campañas directas que realizará el MDS una vez que las condiciones sanitarias permitan este acercamiento.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta CT ha sido clasificada como Categoría "C", ya que no habrá impactos negativos ambientales o sociales vinculados a la misma.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - AR-T1253](#)

[Matriz de Resultados - AR-T1253](#)

[Términos de Referencia - AR-T1253](#)

[Plan de Adquisiciones - AR-T1253](#)