

PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO AL AJUSTE FISCAL Y REFORMAS SOCIALES

(AR-0189)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: República Argentina

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

MONTO Y FUENTE: BID: US\$450,0 millones

Total: US\$450,0 millones

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	18 meses
Período de gracia:	4 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1% del préstamo
Comisión de crédito:	0,75% por año sobre el balance no desembolsado del préstamo

OBJETIVOS:

El programa tendría los siguientes objetivos:

- (a) proveer recursos de rápido desembolso para dar apoyo a las medidas tomadas por el gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica del país;
- (b) asegurar que el gasto público en programas de entrega de servicios sociales básicos focalizados hacia los grupos de bajos ingresos, se mantenga a niveles adecuados y mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos;
- (c) acompañar al gobierno argentino en la implantación de reformas importantes en los sectores de servicios sociales, salud, laboral y educativo; y,
- (d) viabilizar asistencia técnica al Ministerio de Economía y los sectores sociales beneficiados para que preparen, procesen e implanten las reformas previstas.

DESCRIPCION:

Los componentes en que se centrarían las actividades del programa propuesto en este documento serían:

1. **Servicios sociales focalizados**, con el objeto de mantener un enfoque integrado respecto al gasto social en el país, se han reunido en este componente actividades fundamentales en las cuales el gobierno y el Banco tienen particular interés. Las primeras se refieren al propósito de minimizar el costo social del ajuste fiscal, sin

abandonar esfuerzos para mejorar los programas focalizados. En segundo lugar se pretende introducir un elemento ordenador al sector alimentario que permita un mayor rendimiento a los programas nacionales y provinciales. Las terceras actividades tienen que ver con la necesidad creciente de que el público cuente con mayor información respecto a los costos y resultados del gasto social público, para promover su eficiencia.

El componente de servicios sociales focalizados incluiría los siguientes subcomponentes:

- a. **Canasta de programas de protección social:** está conformada por programas focalizados y financiados por la nación que cubre los sectores de empleo, nutrición, salud, educación, desarrollo social y saneamiento. Estos programas por un monto para 1995 de US\$1.039,5 millones, fueron evaluados a efecto del análisis de esta operación en cuanto a sus objetivos, instrumentos de focalización, entrega de servicios, monitoreo, evaluación, eficiencia y transparencia. La evaluación permitió confirmar en que medida los programas cumplen con los criterios de: (i) estar focalizados a los pobres o a grupos poblacionales vulnerables y/o apoyar reformas sociales; y, (ii) tener un programa de ejecución realizable durante este año. La evaluación también permitió identificar programas que, por su importancia para el alivio de la pobreza y/o el desempleo, deberán mejorar su desempeño a corto plazo.
 - b. **Plan Social Alimentario:** para coordinar y mejorar el desempeño de los programas alimentario-nutricionales, nacionales y provinciales, focalizados a los grupos vulnerables.
 - c. **Desarrollo de sistemas de información del gasto social nacional y provincial,** para mejorar la eficiencia y focalización de los programas sociales, especialmente en salud y educación.
2. **Reformas sociales,** en los sectores de salud, laboral y educación con el propósito de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía, especialmente a los grupos más pobres. Estas reformas asegurarán un ambiente que incentive en el mediano y largo plazo, la generación de empleo productivo,

educación de alta calidad, mayor eficiencia y equidad en la entrega de servicios de salud y la focalización, eficiencia y transparencia de programas de reducción de pobreza.

3. Fortalecimiento de las instituciones responsables por la preparación, procesamiento e implantación de las reformas de los sectores salud, laboral, educación, y los programas de empleo y nutrición.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente clasificó en la reunión del 16 de mayo de 1995 esta operación en la Categoría II.

BENEFICIOS:

Se espera que este programa, conjuntamente con otras iniciativas y esfuerzos que realiza el gobierno, produzca los siguientes beneficios:

- a. Proveer al gobierno con recursos para soporte de balanza de pagos los cuales contribuirán a consolidar el plan de convertibilidad y la política económica en un ambiente de estabilidad y crecimiento, lo que a su vez permite mantener alta demanda de trabajo y un adecuado nivel de ingresos reales para los grupos más desfavorecidos de la población.
- b. Sostener las asignaciones presupuestarias y aumentar la eficiencia de programas sociales orientados a la atención de las necesidades de los grupos de menores ingresos. El sostenimiento del gasto en estos programas y el aumento de su eficiencia operativa se traducirá en un mayor bienestar y una mayor capacidad de acumulación y sostenimiento del capital humano de esos grupos, protegiéndolos así de las posibles consecuencias desfavorables del programa de ajuste.
- c. Introducir reformas sociales que permitan crear un ambiente más favorable para la acumulación y utilización del capital humano de la población en general, y de los grupos más pobres en particular. Este aspecto es de crucial importancia, dada la necesidad de atacar los factores subyacentes al rezago de los grupos más pobres en el acceso a la educación, la salud y el mercado de trabajo.

**FOCALIZACION
A LOS GRUPOS
DE BAJOS
INGRESOS:**

Conforme a lo estipulado en el documento de la Octava Reposición, AB-1704 se ha determinado que el programa propuesto cumple con las características de un programa focalizado hacia los sectores pobres, y se clasifica dentro de "Area Social" ya que la Canasta

de programas sociales focalizados está destinada a programas de empleo, nutrición, salud, educación, desarrollo social y saneamiento.

RIESGOS:

En primer lugar, dada la volatilidad de los mercados financieros internacionales, es posible que el país tenga repetidos choques adversos que motiven mayores reducciones del gasto fiscal y hagan insostenible aún los modestos compromisos previstos en el programa. Para enfrentar ese riesgo, el programa prevee que puedan producirse reducciones en el gasto en los programas sociales protegidos, pero limitándola a un 50% del porcentaje de reducción del gasto fiscal total.

En segundo lugar, es posible que se presente una fuerte resistencia a las reformas sociales previstas en el programa, dado que estas afectan poderosos grupos de intereses creados. Para enfrentar este riesgo, y donde se prevee que las acciones de reforma pudieran ser particularmente conflictivas, el programa se orienta a generar un ambiente de discusión pública que abra la posibilidad de generar nuevos consensos en términos de las reformas previstas.

En tercer lugar, podría existir resistencia institucional a la implantación de las acciones de mejoramiento para los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil. Para minimizar este riesgo, se han previsto mecanismos de discusión que aseguren el logro de consensos entre las instituciones participantes, como parte del proceso de elaboración e implantación de dichas acciones.

Los riesgos del programa en la parte relacionada a regulación del mercado de trabajo tienen que ver con dos factores esenciales: (i) la capacidad del gobierno de implementar en forma eficaz los regímenes de excepcionalidad creados a través de este programa. Para mitigar el impacto de este riesgo, el programa centra una parte importante de su atención en la provisión de asistencia técnica y en la capacitación de funcionarios públicos para una más rápida y eficaz implementación de las prácticas y procedimientos previstos en las Leyes de Promoción del Empleo, de Pequeña y Mediana Empresa y de Riesgos de Trabajo; y, (ii) la capacidad de las asociaciones sindicales de obstaculizar la discusión acerca del proceso de reforma global de las regulaciones del mercado de trabajo. Para enfrentar este riesgo, el programa propuesto insiste en el estudio de alternativas y en la creación de un ambiente de discusión pública, más que en la definición de la forma precisa de las reformas. Este proceso servirá para aumentar el conocimiento sobre las desventajas que las rigideces

de la actual regulación crean para los propios trabajadores, al mismo tiempo que la reforma a implementar sea percibida no como una imposición del gobierno sino como el resultado de un debate público abierto y democrático.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

El programa propuesto por el gobierno mediante esta operación cumple con la estrategia del Banco para el país relacionada con asegurar la provisión de servicios sociales básicos a las poblaciones más carentes y la reformas de los sectores sociales para mejorar su eficiencia y calidad. La prioridad y urgencia de esta operación fue convenida entre el gobierno argentino y una misión especial del Banco en marzo de 1995.

DESEMBOLSOS:

El préstamo sería desembolsado en tres tramos: un primer tramo por US\$250,0 millones y dos tramos subsiguientes por US\$100,0 millones cada uno. El prestatario le presentará al Banco, dentro de los noventa (90) días siguientes al desembolso de cada tramo, un estado de cuenta para dicho tramo, preparado de acuerdo a términos de referencia aceptables al Banco y certificado por la Auditoría General de la Nación.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

a. **Condiciones generales para el desembolso del financiamiento:** El prestatario presentará evidencias satisfactorias al Banco de que: (i) ha mantenido para el resto del año de 1995 el presupuesto autorizado al nivel vigente en marzo de 1995 para cada programa de la Canasta, salvo que de manera acumulada hubiese sido necesario ajustar el presupuesto nacional en 4% o más. En este caso, el coeficiente de ajuste de la Canasta sería no mayor del equivalente al 50% del porcentaje de ajuste del presupuesto nacional; y (ii) el marco de política macroeconómica es consistente con los objetivos del programa.

b. Condiciones especiales

(i) **Previas al desembolso del primer tramo**

1. **Canasta de programas protegidos:** Presentar a satisfacción del Banco: (a) los planes financieros y físicos actualizados de ejecución presupuestaria de cada programa de la Canasta.

(ii) **Previas al desembolso del segundo tramo**

1. **Canasta de programas protegidos:** Presentar a satisfacción del Banco: (a) evidencias de que el gasto "devengado" según los registros de la SH en relación al presupuesto vigente de 1995 alcanza

al menos aproximadamente un 62% para el Grupo A y al menos aproximadamente, un 50% para el Grupo B; (b) una canasta de programas protegidos para 1996 cuyo crédito presupuestario global deberá estar incluido en la propuesta del presupuesto nacional presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Dicho crédito se mantendrá en el nivel en términos reales, equivalente al crédito vigente al 31 de marzo de 1995 correspondiente a la Canasta de ese año, ajustado a la variación del PBI. La composición de la Canasta de 1996, deberá realizarse de acuerdo con los criterios que se usaron para la Canasta de 1995 y la asignación interna de recursos deberá ser sustancialmente similar a la de 1995; (c) un informe de evaluación sobre la administración del Programa de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil en por lo menos dos provincias; y, (d) evidencia de que se han tomado las acciones de mejoramiento de desempeño de los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil.

2. **Plan social alimentario:** Presentar evidencia a satisfacción del Banco de que: (a) se ha diagnosticado la situación de los programas alimentario-nutricionales, se han formulado las recomendaciones y se ha iniciado la implementación de las medidas necesarias para superar sus deficiencias; y, (b) se ha elaborado una propuesta del plan social alimentario y del texto del proyecto de decreto presidencial respectivo.
3. **Evaluación de programas sociales provinciales:** Evidencia de que se han evaluado programas de educación y salud en dos provincias.

(iii) Previas al desembolso del tercer tramo

1. **Canasta de programas protegidos:** Presentar a satisfacción del Banco: (a) evidencias de que el gasto "devengado" según los registros de la SH en relación al presupuesto vigente de 1995 alcanza al menos aproximadamente un 90% para el Grupo A y al menos aproximadamente un 70% para el Grupo B; (b) evidencia de que se han tomado las acciones de mejoramiento de desempeño de los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil; y, (c) evidencias de que el ritmo de gastos "devengados" en 1996 de los programas protegidos corresponde a los planes de ejecución de que trata el párrafo 3.14 de esta propuesta y de que

dichos gastos hayan sido por lo menos un 23% aproximadamente del total de los créditos presupuestados de la Canasta de 1996.

2. **Plan social alimentario:** Presentar a satisfacción del Banco: (a) plan social alimentario; y, (b) Decreto Presidencial del plan social alimentario.

3. **Evaluación de programas sociales provinciales:** Evidencia de que se han evaluado programas de educación y salud en dos provincias distintas a las anteriores.

(c) **Otras condiciones especiales:** (i) A más tardar al 31 de marzo de 1996 el organismo ejecutor presentará al Banco copia de los planes financieros y físicos de ejecución presupuestaria de cada programa protegido de la Canasta de 1996, los que contendrán la programación trimestral de las metas financieras y físicas de los mismos.

(ii) Dentro de los 30 días después de la firma del contrato el ejecutor presentará evidencia, a satisfacción del Banco, de que se ha conformado o contratado un equipo interdisciplinario de expertos para la formulación del plan social alimentario de acuerdo a los términos de referencia mutuamente pactados.

(iii) El prestatario se compromete a que se seguirán las normas ambientales del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento en los programas protegidos de refacción de vivienda, agua y saneamiento y en los de obras de saneamiento nuevas.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación macroeconómica

- 1.1 En el período 1990-1995, Argentina ha tenido un desempeño macroeconómico excepcional. La inflación descendió de un nivel cercano al 3.000% en 1989 al 3,9% en 1994, y el Producto Bruto Interno (PBI) creció, en promedio, más del 7,5% anual en el período 1991-1994. La inversión fija bruta aumentó del 14% del PBI en 1990 a más del 20% en 1994. El ahorro interno creció del 13% del PBI en 1992 a más del 17% en 1994. La relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones, ha mejorado notablemente. Asimismo, un ambicioso programa de privatizaciones ha logrado modernizar segmentos importantes de la estructura productiva, aumentando la eficiencia global de la economía y proveyendo montos significativos al gobierno. No obstante, el aumento de tasas de interés en Estados Unidos y la reciente crisis en México ha tenido un fuerte impacto negativo en los mercados de capitales de América Latina. Este impacto ha sido particularmente negativo en Argentina, donde los retiros de depósitos del sistema financiero desde el 20 de diciembre de 1994 a finales de marzo de 1995 totalizaron US\$7,6 mil millones.
- 1.2 En relación al balance externo, durante el período 1990-1995, Argentina atrajo inversión extranjera que coadyuvó a financiar un incremento considerable de las importaciones, sobre todo de bienes de capital. Con la crisis reciente y la consecuente disminución de la afluencia de capital privado, se vieron comprometidos el equilibrio global externo y el crecimiento del PBI. El gobierno solicitó y obtuvo en marzo de 1995 una prórroga del acuerdo existente con el FMI en el marco del servicio ampliado. Asimismo, el gobierno obtuvo un compromiso de financiamiento externo de esa y otras instituciones por US\$5,0 mil millones, considerados necesarios para restablecer la confianza en el cumplimiento estricto de la Ley de Convertibilidad de marzo de 1991. Dicha Ley, que estableció un tipo de cambio fijo para el peso argentino a la par con el dólar de Estados Unidos, exige que la base monetaria esté respaldada enteramente por reservas internacionales, y su cumplimiento es uno de los principios rectores de la política económica del gobierno.
- 1.3 En relación al balance interno, como consecuencia del estancamiento en el nivel de recaudación tributaria y el aumento de gastos en relación a lo previsto, sobre todo en el sistema previsional, a finales de 1994 se manifestó un déficit fiscal. La crisis mexicana aumentó significativamente la importancia de generar un superávit fiscal para despejar dudas respecto a la capacidad del sector público para dar cumplimiento a sus obligaciones financieras. El gobierno ha ajustado la política fiscal con el objetivo de generar un superávit global en el sector público nacional no financiero (excluidas las provincias); superávit que se destinaría a amortizar la deuda pública en concordancia con el acuerdo con el FMI. El ajuste de la política fiscal ha significado recortes proyectados del gasto nacional equivalentes al 3,9% del presupuesto nacional

aprobado para 1995. Otras medidas fiscales que se han tomado incluyen un alza de 3% en la tasa del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) (aumento que será exclusivamente destinado al gobierno nacional); aumentos de los aranceles de importación; eliminación parcial de reducciones de las contribuciones patronales al régimen previsional; y la ampliación de la base imponible del IVA y el impuesto a las ganancias. No obstante, en el primer trimestre de 1995 los ingresos tributarios estuvieron por debajo de lo previsto en un 2,4%, indicando que aumentos tributarios y/o futuros recortes en el presupuesto son previsibles.

- 1.4 La reducción de los depósitos bancarios ha creado dificultades en ciertos segmentos del sistema bancario, especialmente en algunos bancos mayoristas pequeños y cooperativas de crédito, así como en algunos bancos provinciales que arrastran desde hace tiempo problemas de insuficiencia de capital y préstamos en mora. Para hacer frente en forma más amplia a los problemas que han surgido en el sistema financiero interno, el gobierno se propone crear tres fondos: el primero destinado a capitalizar, reestructurar y privatizar los bancos provinciales en el contexto de un préstamo otorgado a tal efecto por el BID; el segundo para facilitar la solvencia de bancos privados con problemas de liquidez; y el tercero para crear un régimen de seguro de depósitos. Este último sería en base de aportes del sistema financiero privado.
- 1.5 En conclusión, frente a la emergencia financiera las autoridades argentinas han actuado con celeridad para restablecer la confianza del mercado financiero en la economía doméstica y en las finanzas públicas; han logrado hacer frente a la crisis a través de una combinación de medidas fiscales, esfuerzos para la consolidación de bancos y un compromiso de US\$5,0 mil millones de financiamiento externo que provendría de organizaciones multilaterales. El BID ya contribuyó con US\$750,0 millones para el Programa de Apoyo a la Privatización de Bancos Provinciales (AR-0187), a lo que se agregarían los US\$450,0 millones del presente programa.

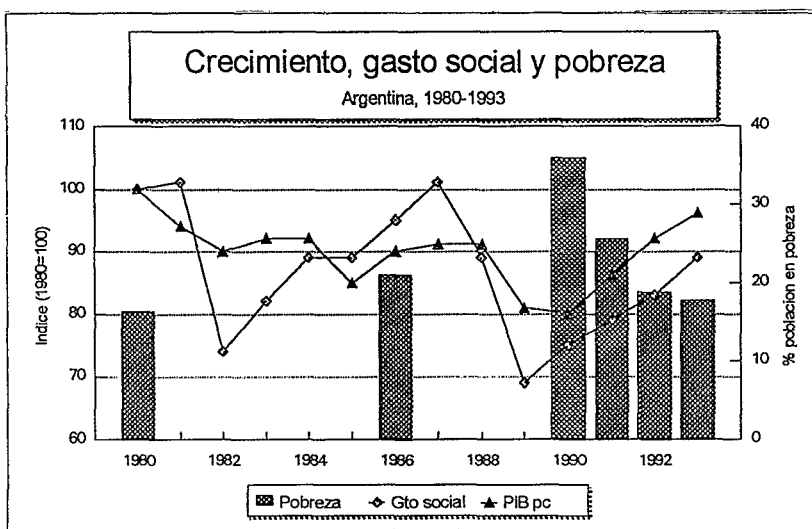
B. Interacción macroeconómica, pobreza y gasto social

- 1.6 La situación macroeconómica general y el gasto social tienen importantes vinculaciones con la incidencia de la pobreza. Un alto grado de inestabilidad macroeconómica, manifestado en altos niveles de inflación y en significativas declinaciones del producto, impacta a los grupos más pobres de la población tanto directamente a través de sus efectos sobre el empleo, como indirectamente a través de sus efectos sobre los salarios reales. Dado que los niveles de gasto social suelen ser la variable de ajuste fiscal frente a situaciones de crisis macroeconómicas, el gasto social tiende a comportarse en forma pro-cíclica, aumentando en las etapas de crecimiento acelerado y disminuyendo más que proporcionalmente en etapas recesivas.
- 1.7 Por lo tanto, los pobres son doblemente afectados por los choques adversos que recibe la economía. De un lado, sufren los efectos

directos e indirectos de la crisis económica que resulta en una disminución del consumo privado de bienes y servicios. Pero por el otro, la contracción cíclica del gasto social se traduce en una disminución del consumo de servicios sociales justo cuando éstos son más necesarios para apalear, aunque sea parcialmente, la caída del consumo privado.

- 1.8 Como puede observarse en el Gráfico No. 1 siguiente, tanto la declinación del producto, como la contracción del gasto social (ambos medidos per capita) se reflejaron en un aumento significativo de la incidencia de la pobreza, que paso de 16% en 1980 a más de 30% en 1990. La recuperación del crecimiento y el aumento sostenido del gasto social a partir de 1989 se han traducido en una significativa reducción de la incidencia de la pobreza, que cayó a 17,6% en 1993. Esta evolución de la pobreza esta asociada, en el corto plazo, al impacto que el crecimiento tiene sobre el empleo y los salarios, y en el mediano plazo, al impacto que tiene el gasto social sobre la acumulación y el mantenimiento del capital humano de la población.

GRAFICO No. 1 a/



a/ No se cuenta con los datos de pobreza correspondientes a 1982 a 1985 y 1987 a 1988.

C. Pobreza y vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos

- 1.9 Como se pudo notar en la sección anterior, en 1980 aproximadamente el 16% de la población argentina se encontraba en situación de pobreza. De este grupo, la mitad (8%) eran pobres "estructurales", es decir, personas que habían permanecido en pobreza por un largo período y que registraban altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. El otro 8% eran "nuevos pobres", es decir, personas cuyo nivel de ingreso había caído como consecuencia de una

desfavorable coyuntura económica. El segmento de población afectado por pobreza estructural se compone, entre otros, de poblaciones indígenas, hogares pobres rurales, migrantes estacionales y mujeres jefes de hogar con muchos hijos menores. Esta población reside principalmente en las provincias andinas al norte de Argentina. La población de "nuevos pobres" y/o vulnerables esta compuesta, entre otros, por trabajadores cesantes en edades maduras, mujeres y jóvenes sin calificación laboral, familias con un alto índice de dependencia y con jefes de hogar sin mayor educación. Esta población se concentra en el área metropolitana de Buenos Aires y la región pampeana, en donde reside el 70% de la población argentina.

- 1.10 De acuerdo con lo observado en la sección anterior, y luego de una década de bajo crecimiento y alta inflación, la pobreza pasó a afectar a mas del 30% de la población en 1990. Sólo a partir de 1993, luego de algunos años de acelerado crecimiento y baja inflación, los índices de pobreza recobraron el nivel de 1980. Si bien esto denota la importancia que tiene el crecimiento económico y la estabilidad de precios en reducir la incidencia de la pobreza en el grupo "nuevos pobres" y revela la vulnerabilidad de ese grupo a los movimientos cíclicos de la economía, es necesario recordar que el grupo de pobres "estructurales" aún requiere un tratamiento diferenciado incluyendo significativas inversiones en infraestructura física y social para consolidar su mejoramiento.

D. Gasto social en Argentina

- 1.11 El gasto social consolidado que se presenta en el Cuadro No. 1 está compuesto por dos grupos: (i) gastos en seguridad social y en seguros médicos (obras sociales); y, (ii) gastos sectoriales tales como en educación y salud pública. Ambos tipos de gasto son efectuados a nivel nacional y provincial. Como consecuencia de la recuperación de la economía en los noventa y del actual régimen legal que obliga a ciertos aumentos automáticos del gasto social, éste ha crecido en un 70%, de US\$30,3 mil millones en 1991 a US\$51,5 mil millones en 1994; durante el mismo período el gasto público total creció en un 63%, pasando de US\$47,9 mil millones a US\$78,3 mil millones. En términos relativos en 1994 el gasto social representó 18% del PBI y el gasto total público el 26,4%.
- 1.12 Los gastos en seguro sociales provienen de contribuciones salariales y tienen regímenes legales propios, mientras que el gasto sectorial, se financia con ingresos tributarios principalmente bajo un régimen de coparticipación tributaria mediante el cual se reparten entre la Nación y las provincias, las recaudaciones del IVA y otros impuestos de acuerdo a proporciones fijas.

CUADRO No. 1 GASTO SOCIAL CONSOLIDADO (En US\$ mil millones)				
	1991	1992	1993	1994
Seguros Sociales	16,7	22,1	25,8	29,6
Sectores	13,6	17,3	20,2	21,9
Total	30,3	39,4	46,0	51,5

- 1.13 En el Cuadro No. 2 se desagrega el gasto social sectorial correspondiente a 1994 de acuerdo a los principales sectores y por el nivel gubernamental que lo efectúa.

CUADRO No. 2 GASTO SOCIAL SECTORIAL DESAGREGADO 1994 (En US\$ mil millones)			
	Nación	Provincias y Municipios	Total
Educación	2,0	8,0	10,0
Salud	1,1	4,0	5,1
Nutrición	0,2	0,6	0,8
Otros	1,9	4,1	6,0
Total	5,2	16,7	21,9

- 1.14 Como se puede observar los rubros más importantes del gasto sectorial son educación y salud, que absorben alrededor del 70% de los recursos. Adicionalmente, como consecuencia de la descentralización ocurrida durante los últimos años más del 75% del gasto sectorial lo efectúan las provincias y municipios. Estudios realizados sobre el impacto distributivo del gasto sectorial social indican que este gasto es relativamente progresivo, particularmente en lo que se refiere a programas de educación básica, salud pública, nutrición y bienestar social: de los US\$21,9 mil millones de gasto social sectorial, aproximadamente US\$5,3 mil millones favorecen al primer quintil de la población. Por otro lado, se estima que el gasto focalizado exclusivamente a pobres, grupos vulnerables y/o al apoyo de reformas sociales alcanza US\$2,1 mil millones, de los cuales US\$1,3 mil millones corresponden a gasto efectuado por la Nación y el resto por las provincias y municipios.

E. El ajuste fiscal en 1995

- 1.15 En marzo de 1995, ante la caída en la entrada de capitales producto de la volatilidad del mercado financiero internacional, el gobierno

reformuló sus perspectivas de crecimiento del PBI de 6,5% a 3,0% para 1995, manteniendo la meta de inflación en 3,0%. La reducción en el ritmo de actividad económica y de los ingresos tributarios obligó al gobierno a producir un ajuste fiscal, revisando el presupuesto vigente con el objetivo de generar un "superávit" financiero en el sector público no-financiero (excluidas las provincias) que garantice el cumplimiento de sus obligaciones, dentro de un estricto cumplimiento a la ley de convertibilidad.

- 1.16 El ajuste fiscal aprobado en marzo por el Congreso Nacional incluye entre otras, las siguientes medidas: (i) aumento transitorio de la tasa del impuesto sobre el valor agregado (IVA) de 18% para 21%, quedando los recursos adicionales excluidos del régimen de coparticipación federal con las provincias; (ii) aumento de los aranceles de importación; (iii) equiparación de las contribuciones patronales al régimen previsional para todas las actividades económicas; y (iv) ampliación de base imponible del IVA y del impuesto a las ganancias, eliminándose ciertas deducciones y exenciones.
- 1.17 Las medidas mencionadas fueron complementadas por acciones tendientes a reducir el gasto público, entre las cuales se destacan: (i) reducción de las retribuciones del personal del sector público nacional en un porcentaje de reducción que varía de cero (0) hasta 15% para tramos de retribuciones totales a partir de US\$2.000 equivalentes mensuales; y, (ii) reducciones en los gastos administrativos y en el programa de inversiones.
- 1.18 Como resultado de esas acciones, se espera que el presupuesto vigente de la administración nacional (sector público no financiero excluido las provincias) presente un "superávit" financiero de US\$1.711,3 millones que sería utilizado para amortizar la deuda pública y mantener una relación adecuada entre la base monetaria y reservas, de acuerdo con las metas negociadas con el FMI.

F. La inflexibilidad presupuestaria

- 1.19 El examen de la composición de recursos y distribución de gastos del presupuesto de la administración nacional (sector público no financiero excluidas las provincias) permite concluir que la reformulación del presupuesto para obtener el superávit financiero fue una tarea difícil, que requirió decisiones importantes del gobierno, teniendo en vista la falta de flexibilidad. La rigidez del presupuesto se origina en: (i) la forma como se distribuyen los ingresos entre la Nación (administración central) y las provincias; (ii) la vinculación entre ciertos ingresos tributarios y su asignación específica; y (iii) la naturaleza de los gastos de la administración nacional.
- 1.20 En lo que se refiere a la distribución de recursos, el régimen de coparticipación federal de impuestos (Ley 23548 y otras) determina un 42,34% de la masa de recursos coparticipables para la Nación (administración nacional), un 56,66% para las provincias y el 1% restante para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Además,

legislación específica determina que el 11% del IVA sea destinado a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), y que 36% del impuesto sobre las ganancias sea distribuido en un 20% a la seguridad social, un 10% al Fondo del Conurbano Bonaerense, un 4% al Fondo de Infraestructura Básica Social y 2% al Fondo A.T.N.

- 1.21 La destinación específica se aplica también a otros impuestos administrados directamente por la Nación y que no integran la coparticipación, como los de combustibles y de energía eléctrica. Como resultado de estos mecanismos, de un total de US\$36,8 mil millones (11,8% del PBI) recaudados por la Nación y las provincias, la administración nacional recibiría US\$23,8 mil millones, de los cuales US\$6,9 mil millones (28,8%) estarían afectados para destinación específica.
- 1.22 La naturaleza del gasto crea un factor adicional a la asignación específica para reducir aun más la flexibilidad de las autoridades nacionales en un recorte presupuestario. Así, de un presupuesto de gastos revisado en marzo de 1995 (crédito vigente) de US\$41,3 mil millones, los gastos en seguridad social vinculados a contribuciones específicas representan US\$13,9 mil millones y el servicio de la deuda interna y externa US\$3,6 mil millones. Sumando el monto referente a asignaciones específicas (US\$6,9 mil millones), se obtiene un monto de US\$24,4 mil millones que corresponde a los créditos cuya reducción es inviable. Esto implica que en las condiciones actuales, 59,1% de los créditos vigentes en el presupuesto de la administración nacional no pueden ser objeto de recortes adicionales.
- 1.23 A título de ejemplo, se verifica que un recorte de 2% en el presupuesto global de gastos (US\$826,4 millones) resultaría, después de excluir los gastos vinculados con seguridad social, servicio de la deuda y asignaciones específicas, en una reducción adicional de 4,9% en los demás rubros de gasto.
- 1.24 Considerando la inflexibilidad que los mecanismos descritos crean en las asignaciones presupuestarias, la protección de los programas sociales focalizados es de extrema importancia para evitar cortes adicionales a sus presupuestos en el marco de nuevas reducciones presupuestarias asociadas a una reducción de los ingresos fiscales.

G. Programas en ejecución en los sectores sociales: lecciones aprendidas

- 1.25 En 1990 el gobierno argentino inició procesos de reformas en los más importantes sectores sociales, dirigidos fundamentalmente a producir cambios estructurales, actualizar leyes y normas, establecer sistemas modernos de programación, ejecución, supervisión y evaluación de proyectos de inversión y a aumentar los recursos financieros destinados a dichos sectores. En apoyo a estos esfuerzos, el Banco ha financiado recientemente ocho operaciones por un monto equivalente a US\$1.066,8 millones, con la

siguiente participación por sectores: (a) ciencia y tecnología US\$156,0 millones (14,6%); (b) desarrollo provincial, municipal y urbano US\$411,8 millones (38,6%); (c) educación básica US\$300,0 millones (28,1%); (d) capacitación laboral US\$154,0 millones (14,5%); y, (e) salud US\$45,0 millones (4,2%). Si bien hasta la fecha no se tienen resultados concretos de estos programas, la experiencia acumulada en su ejecución demuestra, con excepción del Programa de Reconversión Productiva, debilidades institucionales de los entes ejecutores, demoras en los procesos licitatorios para la adquisición de bienes y servicios, falta de transparencia en normas, procedimientos y controles internos, y ausencia de mecanismos de evaluación de resultados. A través de dichos programas los ejecutores disponen de recursos financieros para viabilizar las reformas, racionalizar las inversiones y agilizar la ejecución.

- 1.26 Adicionalmente, el país está realizando esfuerzos coordinados para instalar sistemas sectoriales para mejorar la programación, evaluación, divulgación, focalización y transparencia del gasto social nacional y provincial, público y privado. En este programa el Banco acompañará al gobierno en el mejoramiento de la transparencia del gasto social a través de sistemas de información pública y de acelerar el proceso de reforma de algunos de estos sectores.

H. Racionalidad del programa y justificación de la participación del Banco

- 1.27 La crisis financiera en Argentina podría tener un doble impacto sobre los grupos de menores ingresos. De un lado, al producir una desaceleración del crecimiento económico podría deteriorarse aún más los niveles salariales y de inserción laboral de los grupos más necesitados, aumentando de esta manera la necesidad de asistencia social para la población afectada. Por otra parte, la desaceleración de la economía trae como consecuencia una disminución en los ingresos fiscales del gobierno nacional y los provinciales que requiere de una reducción de gastos para mantener el equilibrio fiscal. En ausencia de medidas correctivas, el ajuste fiscal de la Nación, y eventualmente de las provincias, podría traducirse en una reducción de servicios e inversiones financiados por programas de gasto social focalizado en los sectores más pobres de la población.
- 1.28 Para enfrentar la situación descrita se deben cumplir tres tareas fundamentales. En primer lugar, resulta imprescindible mantener la disciplina fiscal y monetaria para evitar una crisis económica que afectaría desproporionalmente a los grupos más pobres y vulnerables de la población. En segundo lugar, se necesita simultáneamente proteger a los sectores de menores ingresos de los efectos que una reducción del gasto fiscal podría tener en términos de disminuir su acceso a servicios sociales, particularmente aquellos provistos por los programas sociales focalizados. Esto requiere no solamente mantener un nivel de gasto adecuado, sino también mejorar la eficiencia y efectividad de dicho gasto. Finalmente, resulta igualmente importante producir un conjunto de reformas que mejoren la inserción laboral y la calidad y el acceso de la población a los

servicios sociales. Esto permitirá acelerar la acumulación de capital humano y aumentar la eficiencia de su uso en el mercado de trabajo.

- 1.29 Si la segunda tarea se justifica en la manifiesta necesidad de proteger a los más pobres de las consecuencias de los ajustes fiscales, la tercera tarea es indispensable para garantizar la sustentabilidad de los esfuerzos que se hagan hoy para proteger a dichos grupos. En efecto, las reformas sociales tienden a reducir las causas de pobreza, y por lo tanto, la demanda por programas focalizados, lo cual, a su vez, facilita el mantenimiento del equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica.
- 1.30 El programa propuesto por el gobierno mediante esta operación incorpora las tres tareas identificadas como fundamentales y cumple con la estrategia del Banco para el país relacionada con asegurar la provisión de servicios sociales básicos a las poblaciones más carentes y la reformas de los sectores sociales para mejorar su eficiencia y calidad. La prioridad y urgencia de esta operación fue convenida entre el gobierno argentino y una misión especial del Banco en marzo de 1995.
- 1.31 Paralelamente a este programa, el Banco Mundial está preparando un Programa de Apoyo al Sector Social que consiste en dos operaciones simultáneas con financiamiento combinado por US\$300,0 millones: un Proyecto de Protección Social (US\$150,0 millones) y un Proyecto de Reforma de las Obras Sociales Nacionales (US\$150,0 millones). El programa se aprobaría este año y tendría un período de ejecución de aproximadamente dos años, bajo la modalidad de "Time Slice".
- 1.32 El Banco Mundial y el BID han convenido en usar requisitos e instrumentos substancialmente similares para validar los desembolsos y asegurar la supervisión, monitoreo y evaluación de ambos programas.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

2.1 El programa tendría los siguientes objetivos:

- a. Proveer recursos de rápido desembolso para dar apoyo a las medidas tomadas por el gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica del país;
- b. Asegurar que el gasto público en programas de entrega de servicios sociales básicos focalizados hacia los grupos de bajos ingresos, se mantenga a niveles adecuados y mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos;
- c. Acompañar al gobierno argentino en la implantación de reformas importantes en los sectores de servicios sociales, salud, laboral y educativo; y,
- d. Viabilizar asistencia técnica al Ministerio de Economía y los sectores sociales beneficiados para que preparen, procesen e implanten las reformas previstas.

B. Descripción y elementos del programa

2.2 Los componentes en que se centrarían las actividades del programa propuesto en este documento serían los siguientes y se describen a continuación:

- (1) Servicios sociales focalizados, los cuales se rigen básicamente por la matriz de condicionalidades específicas que figura en el Anexo II-1, y se compone de:
 - a. Canasta de programas de protección social
 - b. Plan social alimentario; y,
 - c. Desarrollo de sistemas de información del gasto social nacional y provincial.
- (2) Reformas sociales, el cual sería acompañado por el Banco de acuerdo a los compromisos del gobierno detallados en la carta de política que aparece en el Anexo II-2.
- (3) Fortalecimiento institucional para sectores sociales involucrados en el programa 1/.

1/ La ejecución de este componente no requiere financiamiento del programa. El gobierno se propone utilizar los recursos del préstamo multisectorial de preinversión (740/OC-AR).

1. Componente de servicios sociales focalizados

- 2.3 Con el objeto de mantener un enfoque integrado respecto al gasto social en el país, se han reunido en este componente actividades fundamentales en las cuales el gobierno y el Banco tienen particular interés. Las primeras se refieren al propósito de minimizar el costo social del ajuste fiscal, sin abandonar esfuerzos para mejorar los programas focalizados. En segundo lugar se pretende introducir un elemento ordenador al sector alimentario que permita un mayor rendimiento a los programas nacionales y provinciales. Las terceras actividades tienen que ver con la necesidad creciente de que el público cuente con mayor información respecto a los costos y resultados del gasto social público, para promover su eficiencia.
- 2.4 En relación al componente de servicios sociales focalizados a continuación se describen los subcomponentes:

a. Canasta de programas de protección social

- 2.5 Como se comentó anteriormente, en el primer trimestre de 1995 el gobierno ajustó su política fiscal con el objeto de generar un superávit global en el sector público nacional no financiero, para enfrentar la reciente crisis financiera del país en el marco de un acuerdo con el FMI. El ajuste significó un recorte equivalente al 3,9% del presupuesto nacional aprobado para 1995, y se tradujo en una reducción de aproximadamente 18% en el financiamiento de un subconjunto de programas sociales nacionales dirigidos a proveer asistencia o servicios básicos a grupos vulnerables y/o carentes. Sin embargo, durante el último período, el nivel de ingresos tributarios resultó inferior a lo proyectado, razón por lo cual se prevén nuevos recortes de gasto en el transcurso del año. De seguirse la tendencia usual, esto implicaría nuevamente reducciones más que proporcionales en los programas sociales mencionados. Los grupos de menores ingresos beneficiarios de estos programas se verían seriamente afectados, a menos que los presupuestos de ciertos programas sociales se sometan a un régimen especial de protección, tal como el que se propone acompañar con este programa.
- 2.6 Adicionalmente, y con el objeto de mejorar el uso de esos recursos, se considera importante que los programas en cuestión mejoren su eficiencia y eficacia, ya que en muchos casos están operando de manera subóptima.
- 2.7 De acuerdo a lo señalado previamente, de los US\$21,9 mil millones de gasto social sectorial, aproximadamente US\$5,3 mil millones favorecen al primer quintil de la población. Se estima, sin embargo, que el gasto focalizado exclusivamente a pobres, grupos vulnerables y/o al apoyo de reformas sociales alcanza US\$2,1 mil millones, de los cuales US\$1,3 mil millones corresponden a gastos efectuados por la Nación y el resto por las provincias y municipios.
- 2.8 La siguiente Canasta de programas de protección social está conformada por programas focalizados y financiados por la Nación, los cuales fueron evaluados a efecto del análisis de esta operación en

cuanto a sus objetivos, instrumentos de focalización, entrega de servicios, monitoreo, evaluación, eficiencia y transparencia. La evaluación permitió confirmar en que medida los programas cumplen con los criterios de: (i) estar focalizados a los pobres o a grupos poblacionales vulnerables y/o apoyar reformas sociales; y, (ii) tener un programa de ejecución realizable durante este año. La evaluación también permitió identificar programas que, por su importancia para el alivio de la pobreza y/o el desempleo, deberán mejorar su desempeño a corto plazo.

- 2.9 Los programas que fueron seleccionados para la Canasta en función del análisis descrito, se presentan en el Cuadro No. 3 siguiente y cubren los sectores de empleo, nutrición, salud, educación, desarrollo social y saneamiento. Su presupuesto total para 1995 alcanza US\$1.039,5 millones. A fin de darle un tratamiento diferencial en la condicionalidad de la Canasta, los programas fueron clasificados en Grupos A y B. El Grupo A contiene los programas de mayor eficiencia en su ejecutabilidad. El Grupo B incluye los programas cuya ejecución es menos predecible, sea porque son nuevos o porque su ejecución depende de niveles decisivos más complejos. En atención a los factores imprevisibles en la ejecución de los programas de la Canasta, es condición que el Grupo A ejecute su gasto en al menos un 90% y el Grupo B en al menos un 70%.

CUADRO No. 3
ARGENTINA
PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO AL AJUSTE FISCAL Y REFORMAS SOCIALES
CANASTA DE PROGRAMAS DE PROTECCION SOCIAL 1995
(en US\$ millones)

PROGRAMAS	CREDITO VIGENTE		JURISDICCION
	(SDS/MT)	(SH)	
GRUPO A		<u>762,9</u>	
EMPLEO		<u>526,7</u>	
Generación de empleo		184,5	Ministerio de Trabajo
1. —Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS)	30,5		
2. —Programa de Asistencia Solidaria (PROAS)	39,6		
3. —PRENO/PROEDIS	22,4		
4. —PEP	30,0		
5. —Otros programas	62,0		
6. Atención del seguro de desempleo		285,8	Ministerio de Trabajo
7. Estudio, Seg. y Prom. de Economía Lab. y Soc. (PROYECTO JOVEN)		56,4	Ministerio de Econ., Obras y Serv.
NUTRICION		<u>74,8</u>	
8. Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA)		43,1	Secretaría de Desarrollo Social
9. Normatización y Asist. en Nutrición Materno-Infantil		31,7	Ministerio de Salud y Acción Social
SALUD		<u>49,9</u>	
10. Programa Reconversión Centros de Salud y Desarrollo Infantil (PROMIN)		36,3	Ministerio de Salud y Acción Social
11. Normatización, suministros y supervisión de vacunaciones (PAI)		13,6	Ministerio de Salud y Acción Social
EDUCACION		<u>97,0</u>	
12. Mejor educación para todos		50,1	Ministerio de Cultura y Educación
13. Mejoramiento de la infraestructura escolar		46,9	Ministerio de Cultura y Educación
AGROPECUARIO		<u>14,5</u>	
14. Programa Social Agropecuario		14,5	Ministerio de Econ., Obras y Serv.
GRUPO B		<u>276,6</u>	
DESARROLLO SOCIAL (PROSOL)		<u>52,0</u>	Secretaría de Desarrollo Social
15. —Refracción de vivienda, agua y saneamiento	26,8		
16. —Fondo de inversión	7,0		
17. —Preinversión	1,0		
18. —Fortalecimiento de la sociedad civil y CENOC	6,4		
19. —Otros programas	10,8		
SALUD		<u>19,4</u>	
20. Control de enf. transmitidas por vectores (Chagas)		19,4	Ministerio de Salud y Acción Social
EDUCACION		<u>190,3</u>	
21. Gestión de progr. y proy. educ. (Formac. y capac. docente)		52,8	Ministerio de Cultura y Educación
22. Implementación ley federal 24195		137,5	Ministerio de Cultura y Educación
SANEAMIENTO		<u>14,9</u>	
23. Provisión Agua Potable Saneamiento Cloacal Pobl. Carenciadas (PASPAYs)		14,9	Ministerio de Econ., Obras y Serv.
TOTAL		<u>1.039,5</u>	

SDS: Secretaría de Desarrollo Social
MT: Ministerio de Trabajo
SH: Secretaría de Hacienda

2.10 Se prevé que durante 1995, las actividades y beneficios de los principales programas incluidos en la Canasta serían:

- (i) **Empleo:** los programas de generación de empleo permiten crear puestos de trabajo transitorios asociados a programas de aprendizaje o construcción de obras públicas, benefician a aproximadamente 170.000 personas, principalmente jóvenes, jefes de hogar sin calificación profesional y desocupados por tiempo prolongado; el programa seguro de desempleo favorecería a aproximadamente 93.000 desocupados del sector formal de la economía;
- (ii) **Nutrición:** beneficiarían alrededor de 190.000 personas, entre niños menores de dos años y mujeres embarazadas, y a 178.000 ancianos, que no cuentan con la cobertura del sistema de seguridad social, a través de suplemento alimenticio y acciones de prevención de la salud de la madre y el niño;
- (iii) **Salud:** están destinados a mejorar el estado sanitario y nutricional de las embarazadas y niños menores de seis años, contribuir al desarrollo sicosocial de los niños de dos a cinco años y controlar las enfermedades inmunoprevenibles que afectan a los niños en su primer año de vida y a las mujeres embarazadas. La atención integral de la madre y el niño beneficiaría a 18.000 mujeres y 47.000 niños y se inmunizaría a 680.000 niños y 140.000 madres;
- (iv) **Educación:** están destinados a mejorar la calidad y cobertura de los servicios educativos para garantizar la escolaridad de diez años, y capacitar a los docentes para que asuman su responsabilidad en el proceso de transformación del sistema educativo. Las metas de estos programas para 1995 procuran elevar la tasa de escolaridad al 97%, mediante el equipamiento de 6.500 escuelas, la construcción de 120.000 m² de aulas, la reparación de 1.000 escuelas y la capacitación de 250.000 docentes, beneficiando a 1,5 millones de alumnos;
- (v) **Desarrollo social:** incluye el Programa de Refacción de Vivienda, Agua y Saneamiento que procuraría soluciones habitacionales para 21.000 familias de áreas urbano-marginales y provisión de agua potable a 93.000 personas mediante ampliación de redes existentes; y el proyecto Fondo de Inversión Social que con un préstamo del Banco Mundial iniciaría su operación este año, en beneficio de poblaciones carenciadas del norte argentino;
- (vi) **Saneamiento básico:** incluye programas cuyo propósito es la erradicación de la enfermedad del cólera y que benefician a poblaciones carenciadas pequeñas y aisladas, mediante la construcción de sistemas de agua potable y eliminación de excretas. Los beneficiarios se estiman en 101.000; y,
- (vii) **Social agropecuario:** para incrementar los ingresos de los productores minifundistas y beneficiar a 14.000 familias.

- 2.11 Los programas de la canasta que serán objeto de acciones inmediatas de mejoramiento de desempeño en base a las pautas acordadas con el gobierno son los de Generación de Empleo y Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil.
- 2.12 Para los Programas de generación de empleo el gobierno se ha comprometido a: (i) **Diseñar un sistema de Información** que contenga diagramas de flujo de información, informes, formas de publicidad y canales de acceso al público al sistema. El sistema deberá proveer facilidades a los desempleados para anotarse y recibir orientaciones acerca de posibles programas de empleo donde pueda afiliarse. Finalmente el sistema deberá funcionar como boca de acceso y canal de distribución de todos los programas de generación de empleo. Implantar dicho sistema en por lo menos en cuatro provincias(dos para el Programa de Asistencia Solidaria y dos para el Programa de Entrenamiento Ocupacional); (ii) **Diseñar una metodología para la selección de proyectos** que permita pesar los indicadores relacionados a las (Necesidades Básicas Insatisfechas) tales como nivel de bajos ingresos, mortalidad infantil, desempleo, y de eficiencia tales como empleos generados por peso invertido los cuales ya se utilizan en la actualidad y comunicar esa evaluación al público y a los beneficiarios. Esencialmente esa metodología es un sistema de pesos para cada uno de los atributos que actualmente se utilizan informalmente para seleccionar proyectos. Así mismo se deberá implantar la metodología descrita primero a nivel central y luego a nivel descentralizado; y, (iii) **Mejorar la capacidad operativa del MTSS**, mediante el apoyo a los Gerentes Regionales de Empleo para el cumplimiento de sus funciones como implementadores a nivel provincial de los programas de empleo.
- 2.13 Para el Programa de Normatización y Asistencia Materno-Infantil (distribución de leche) y con el objeto de realizar experiencias pilotos que pudiesen posteriormente ser replicadas, el gobierno se ha comprometido a realizar e implementar las siguientes acciones para dos provincias: (i) **Sistema de focalización:** Diseñar un sistema de focalización que contenga: (a) incorporación de otros agentes tales como Organizaciones No Gubernamentales, para la identificación de beneficiarios potenciales; y (b) aplicación efectiva de criterios de elegibilidad del programa; (ii) **Propuesta de mejoramiento de la gestión:** que incluya: (a) revisión del sistema existente de información gerencial, incluyendo la revisión de las planillas de reporte; y, (b) revisión del sistema de asignación de recursos provinciales e intra-provinciales incorporando parámetros de riesgo nutricional, capacidad operativa y costo-eficiencia; (iii) **Diseñar un sistema de información pública** que genere información periódica en cada provincia sobre: (a) costo total del programa en la provincia; (b) porcentaje de éste utilizado en leche; (c) costo componente nutricional por beneficiario atendido; (d) cantidad de leche entregada por beneficiario y total de leche entregada por mes; y, (e) dirección, teléfono y entidad responsable para quien desee ampliar información.
- 2.14 Con respecto a la Canasta, los compromisos del gobierno serían: (i) mantener para el resto del año 1995 el presupuesto autorizado

al nivel vigente en marzo de 1995 para cada programa, salvo que de manera acumulada hubiese sido necesario ajustar el presupuesto nacional en 4% o más. En ese caso, el coeficiente de ajuste de la Canasta sería no mayor al equivalente a 50% del porcentaje de ajuste del presupuesto nacional; (ii) mantener los niveles de ejecución de gastos para cada programa de acuerdo al presupuesto vigente de 1995; (iii) presentar una canasta de programas protegidos para 1996 cuyo crédito presupuestario global deberá estar incluido en la propuesta del presupuesto nacional presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Dicho crédito se mantendrá en el nivel en términos reales, equivalente al crédito vigente al 31 de marzo de 1995 correspondiente a la Canasta de ese año, ajustado a la variación del PBI, de modo tal de mantener constante el cociente entre gasto y PBI real en cada uno de estos programas. La composición de la Canasta de 1996 deberá realizarse de acuerdo con los criterios que se usaron para la Canasta de 1995 y la asignación interna de recursos deberá ser sustancialmente similar a los de 1995; (iv) presentar un informe de evaluación sobre la administración del Programa de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil en por lo menos dos provincias; (v) realizar las acciones para mejorar el desempeño de los programas de Generación de Empleo y Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil a que se refiere los párrafos 2.12 y 2.13 de este documento; y, (vi) mientras no le corresponde al nivel federal ejecutar el gasto social bajo responsabilidad de las provincias y municipios, la Nación está abocada a crear un sistema de información sobre niveles de pobreza y efectividad de todos los programas sociales, independientemente de a quién le corresponde su ejecución. Se espera que la divulgación pública de esta información incentive a los gobiernos provinciales y locales a mejorar la eficiencia y efectividad en estos programas.

b. Plan social alimentario

- 2.15 En Argentina los programas alimentarios-nutricionales tienen una adecuada cobertura poblacional y están focalizados hacia los sectores mas vulnerables. Por ejemplo, los programas de provisión de leche del MSAS, para madres embarazadas, los comedores infantiles para niños menores de seis años y los comedores escolares, todos financiados por POSOCO y PROSONU. En el caso de la población de edad avanzada existen el ASOMA y PAMI; y, PRO-HUERTA para las familia y comunidades. Estos programas están bien diseñados, muchos de ellos son de larga trayectoria, aceptados por la población y funcionan regularmente en todo el país en forma descentralizada, comprándose en la actualidad todos los alimentos en las provincias. No obstante estos logros, se registran los siguientes problemas en la ejecución de los mismos: (i) falta de regularidad en la entrega de los fondos de la Nación a las provincias, o en la asignación que éstas hacen a los programas alimentarios, lo cual demora las licitaciones y el pago a los proveedores y produce discontinuidad en los servicios; y, (ii) falta de contenido técnico-nutricional en los programas.

- 2.16 El escaso contenido técnico-nutricional se debe a que: (i) en ausencia de sistemas de supervisión técnica y control administrativo adecuados, cada provincia desarrolla sus programas de acuerdo a sus normas, intereses o circunstancias; y, (ii) no existe información sobre los programas (no se conoce el número real de beneficiarios, ni las cantidades de alimento que recibe cada beneficiario, ni el impacto nutricional que tiene en los beneficiarios), lo que hace imposible evaluar el proceso e impacto de los mismos, y por consiguiente dificulta introducir rectificaciones técnicas.
- 2.17 Esta situación se ha traducido en que, a pesar de la inversión y esfuerzo que se están desplegando, los programas alimentario-nutricionales no sean todo lo eficientes y eficaces que podrían ser. Para lograr esto último, se requeriría implantar las siguientes acciones: (i) establecer una política clara que sea coordinada, supervisada, controlada y evaluada por una entidad coordinadora de políticas nutricionales que asigne los recursos de forma eficiente y evite la duplicación de esfuerzos; (ii) focalizar los programas a grupos poblacionales de acuerdo a su vulnerabilidad biológica (madres embarazadas y lactantes, niños preescolares y de educación básica, y ancianos), su situación social (pobreza) y su ubicación geográfica (en general áreas rurales y municipios más pobres); (iii) asegurar coberturas adecuadas que garanticen un impacto en los indicadores de salud y nutrición del país; (iv) integrar los programas de atención primaria preventiva materno-infantil en salud con las actividades formativas de conductas y hábitos alimentarios en educación; (v) tener una logística simple que asegure la continuidad en la distribución de alimentos al beneficiario, procurando que éstos sean fáciles de almacenar, distribuir y consumir; (vi) acompañar los programas con educación nutricional; (vii) disponer de sistemas de información que permitan mejorar su gestión y evaluar su impacto. Deben acompañarse de sistemas de monitoreo del crecimiento y desarrollo, y de vigilancia del estado nutricional. En educación se necesita establecer indicadores precisos para medir impactos de acuerdo a objetivos nutricionales (asistencia, deserción escolar, repitencia); (viii) contar con sistemas de control de calidad de los productos alimentarios que se distribuyan; y, (ix) contar con financiamiento adecuado que asegure su persistencia en el tiempo. El impacto de los programas nutricionales se obtiene a largo plazo, por lo que es necesario asegurar su sustentabilidad mediante financiamientos estables que no interrumpan la entrega de alimentos 2/.
- 2.18 El gobierno argentino está de acuerdo con la creación de redes de seguridad alimentaria a los hogares más pobres y vulnerables, en concordancia con la tendencia que se observa en la mayoría de los países de la región y las recomendaciones de los organismos técnicos internacionales, para lo que se requiere generar una propuesta

2/ El financiamiento de estas acciones está incluido en el componente de fortalecimiento institucional a que se refieren los párrafos 2.44 y 2.45.

de acción basada en la equidad, integralidad, eficiencia y participación. En la presente operación, el compromiso del gobierno sería: (i) confirmar el diagnóstico de la situación actual de los programas alimentario-nutricionales con la información existente de estudios y análisis anteriores, y proponer intervenciones para mejorar su implementación; (ii) formular una propuesta de plan social alimentario que dé un marco general a los cambios que deben implementarse en todos los programas alimentario-nutricionales para mejorar su eficiencia y eficacia. Esta propuesta debe abarcar mecanismos de supervisión técnica, control administrativo, evaluación y auditoría de los programas, sistemas de información y diseño de instrumentos de focalización; y, (iii) fundamentar desde el punto de vista técnico y jurídico un decreto presidencial necesario para poner en marcha el plan social alimentario.

c. Componente de desarrollo de sistemas de información del gasto social nacional y provincial

- 2.19 Una de las actividades incluidas en el eventual Programa de Protección Social del Banco Mundial es la preparación y puesta en marcha, para el segundo semestre de 1995, del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). El objetivo principal del SIEMPRO es servir como catalizador para cambiar el enfoque y administración de programas sociales, promoviendo la transparencia, participación de la sociedad civil y la focalización de servicios sociales hacia los pobres. Está dirigido específicamente a: (i) establecer información para monitorear y analizar la situación de pobreza en Argentina y, consecuentemente focalizar los programas sociales; (ii) establecer metodologías y sistemas para enfocar la pobreza y monitorear y evaluar programas dirigidos a los pobres; (iii) diseminar y transferir metodologías desarrolladas y sistemas de información a entidades nacionales y provinciales; y, (iv) asesorar al gabinete social nacional a priorizar y coordinar programas sociales focalizados.
- 2.20 Algunos hitos importantes en el desarrollo del SIEMPRO son: (i) establecer y poner en marcha la unidad ejecutora central; (ii) establecer y poner en marcha su plan operativo; (iii) establecer el Fondo de Transferencia por US\$2,0 millones para brindar asistencia técnica a los Ministerios de Acción Social provinciales, con el objeto de establecer y capacitar unidades ejecutoras provinciales del sistema; y, (iv) firmar convenio con el INDEC para la realización de una encuesta de condiciones de vida.
- 2.21 Se espera que el establecimiento y puesta en marcha de la unidad ejecutora central y del plan operativo del SIEMPRO ocurra en el cuarto trimestre de 1995; y, asimismo que el establecimiento y puesta en vigencia del Fondo de Transferencias y la firma del convenio con el INDEC se realicen en el primer trimestre de 1996.
- 2.22 Por otro lado, se debe destacar que el país esta haciendo esfuerzos sectoriales para mejorar la base de información estadística y la gestión de programas. Por ejemplo, en educación se realizan reformas fundamentales de organización y gestión en un contexto de

responsabilidad descentralizada. Como parte de este esfuerzo, se está constituyendo la red federal de información educativa que permitirá evaluar el desempeño de los distintos niveles educativos en base a indicadores de costo eficiencia y calidad educativa; y, en salud se realizan esfuerzos para mejorar la gestión administrativa y financiera de la prestación de servicios a través del hospital público de autogestión, mediante el desarrollo de sistemas de información que manejen los movimientos financieros y de prestaciones médicas del hospital. También se despliegan esfuerzos para hacer más equitativa y homogénea la prestación de servicios de salud en la seguridad social, a través de la reforma estructural de sus mecanismos financieros e informativos.

- 2.23 Independientemente de lo anterior, la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se propone incorporar en sus informes algunos datos sobre la eficiencia del gasto social. Con este objetivo, se llevará a cabo, como experiencia piloto, la realización de diagnósticos evaluativos sobre la ejecución de programas de educación y salud en cuatro provincias, en base a términos de referencia acordados con el Banco. El trabajo incorporará la derivación de indicadores de costo eficiencia usando información de base confiable. La presentación de resultados revisados y calificados de las evaluaciones que se realicen en las dos primeras provincias será condición para el desembolso del segundo tramo y la presentación de resultados revisados y calificados de las evaluaciones realizadas para las dos provincias restantes, será condición para el desembolso del tercer tramo.

2. Componente de reformas sociales

- 2.24 En 1992 el gobierno inició un acelerado proceso de reformas en los sectores sociales de salud, laboral y educación, con el propósito de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, especialmente a los grupos más pobres. A continuación se describen las etapas de reformas que se han cumplido y los resultados que se esperan alcanzar en el marco de este programa. Estas reformas asegurarán un ambiente que incentive en el mediano y largo plazo, la generación de empleo productivo, educación de alta calidad, mayor eficiencia y equidad en la entrega de servicios de salud y la focalización, eficiencia y transparencia de programas de reducción de pobreza.

a. Sector salud

- 2.25 El sector salud argentino gasta anualmente alrededor de un 9% del PBI de la Nación, lo cual es alto comparado con otros países de la región; paradójicamente, la situación de salud vista a través de indicadores tradicionales no refleja este esfuerzo. Dicho sector se compone de múltiples factores donde la seguridad social es el principal financiador de recursos de salud en el país. Existen alrededor de 360 obras sociales nacionales (fondos de seguridad social, en su mayoría de carácter sindical); a su vez, cada provincia tiene su obra social provincial, la cual financia

servicios de salud con la contribución salarial del empleo público. El gasto público en salud se realiza en su mayor parte a través de las provincias.

- 2.26 Algunos de los problemas principales que afectan al sector salud se reflejan en: (i) exceso de médicos (tasa de 29 x 10.000 hab. en 1990 ^{3/}), altamente especializados y concentrados en las grandes ciudades; (ii) amplio acceso a la facultad de medicina y egreso sin mayores exigencias técnicas, lo que se traduce en profesionales de baja calidad técnica; (iii) heterogeneidad en la calidad de la prestación de servicios y graves problemas de monitoreo de ésta, ya que no existe un sistema de acreditación, categorización y certificación; y, (iv) no existe claridad ni consenso sobre el costo monetario de la prestación de servicios de salud, lo cual no permite planificar las necesidades del sector.
- 2.27 En la seguridad social, sistema que cubre alta proporción de la población, se prestan servicios de salud de calidad variable, la cobertura no es homogénea, los servicios están altamente racionados y acusan ineficiencia en el uso de los recursos. Algunos de estos problemas se deben a que aún no se tiene una identificación completa y actualizada de los beneficiarios de la seguridad social, lo que implica que las contrataciones por prestación de servicios, los pagos efectuados por éstos y los movimientos financieros del sistema se realizan sobre la base incompleta del número de beneficiarios a cubrir.
- 2.28 El gobierno argentino está instrumentando una estrategia de avance gradual, para revertir los déficits y debilidades del sector salud. De manera prioritaria los esfuerzos se dirigen a: (i) reformar el sistema de obras sociales buscando ampliar la competencia y reestructurar el sistema desde el punto de vista financiero y legal; (ii) mejorar la gestión en los hospitales públicos a través de los Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), que proporciona mecanismos para la eficiente recuperación de costos y mejorar el sistema de información de beneficiarios de la seguridad social; (iii) hacer el sistema de salud más equitativo a través de un sistema de categorización, habilitación y acreditación de prestadores; y, (iv) mejorar la calidad del profesional médico y a su vez enfatizar la medicina familiar. Estos esfuerzos están concentrados en los cambios que introduce el Hospital Público de Autogestión y los que se vislumbran para el sistema de seguridad social.
- 2.29 **Resultados esperados:** Las reformas previstas en este programa las cuales son factibles realizar durante su período de ejecución, ayudarían a aumentar la eficiencia y equidad del sector mediante el alcance de los siguientes resultados: (i) **perfeccionar el sistema de información** de modo que permita identificar los beneficiarios del sistema, sus características, calcular con mayor exactitud el monto de recursos en salud y la recuperación de costos de atención

^{3/} Cifras de OPS. Para 1995 la tasa se calcula de 35 x 10.000 de acuerdo a comunicación verbal del Ministerio de Salud en Argentina.

en los hospitales públicos; (ii) mejorar la calidad de la prestación para enfocar esfuerzos hacia la consecución de un sistema que monitoree y mejore la calidad de la prestación de servicios de salud; (iii) reconversión de recursos humanos en salud, para readaptar la oferta de servicios médicos a las necesidades de un mercado que empieza a orientarse y a girar alrededor de la medicina familiar con el propósito de racionalizar el uso de los servicios y mejorar los sistemas de referencia y contrareferencia de pacientes; y, (iv) establecer un plan médico obligatorio, con el propósito de hacer más equitativo, homogéneo y costo eficiente la prestación de servicios de salud a través del diseño preliminar de un paquete o plan de servicios médicos obligatorio.

b. Sector laboral

- 2.30 El mercado de trabajo argentino se ha caracterizado durante los últimos dos años por un aumento sostenido de la subocupación y desocupación, pese al acelerado crecimiento durante el período (6% y 6,1% respectivamente en 1993 y 1994). Tomando como referencia 1992, la subocupación ha pasado de 8,2% a 10,3% en 1994, y el desempleo de 7% a 11,5%, lo que afecta sobre todo al grupo de 15 a 19 años cuya tasa de desocupación pasó de 16,3% a 34,1% en el período. Más preocupante aún es el hecho de que entre 1993 y 1994 el número total de trabajadores empleados ha disminuido en 1,4%.
- 2.31 Buena parte de los analistas adjudican esta evolución (previa a la crisis mexicana) a la presencia de importantes rigideces en la regulación del mercado de trabajo que, en un ambiente de estabilidad de precios, impiden un adecuado ajuste del mercado de trabajo e introducen un alto grado de impredecibilidad en los costos laborales. En un ambiente inflacionario el impacto de esas regulaciones era fácilmente evadible dada la flexibilidad de precios (incluido el salario real). En un ambiente de estabilidad de precios, en cambio, el ajuste del mercado de trabajo requiere flexibilidad de los salarios nominales y predictibilidad de costos, y la regulación laboral se torna efectivamente restrictiva.
- 2.32 En términos sustantivos, el objetivo de la reforma que se acompañará con este préstamo es generar un sistema regulatorio más flexible que evite que todo el peso del ajuste recaiga sobre el empleo, posibilitando la adecuación de los salarios y las condiciones de trabajo a la dinámica de una economía abierta. Los instrumentos usados apuntan a crear un abanico de alternativas de contratación y negociación que expandan el rígido marco actual (el cual privilegia el contrato indefinido a jornada completa y una determinación de salarios centralizada por sector), a aumentar la previsibilidad de los costos laborales y a generar un adecuado nivel de descentralización en la estructura de negociación salarial.
- 2.33 En términos estratégicos, el proceso de reforma requiere del desarrollo de consensos basados en información más amplia acerca de los costos y beneficios que la actual regulación laboral genera para los trabajadores y para la sociedad como un todo. Con el objetivo de iniciar ese proceso, el gobierno firmó con la Confederación

General del Trabajo y las cámaras empresariales durante 1992 un acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social. Este acuerdo define una propuesta ambiciosa de modernización, apoya un rol activo de los actores sociales, define prioridades en el tiempo y difiere para su última etapa la idea de una reforma integral del marco regulatorio del mercado de trabajo. Aprendiendo de frustrantes experiencias anteriores, se pretende de esta forma facilitar el consenso respecto a la reforma y viabilizar la toma de decisiones.

- 2.34 A inicios de 1995 se lograron avances substanciales con la aprobación por el Congreso de las siguientes Leyes: (i) Ley de Fomento del Empleo (LFE), que obliga a los empleadores a asegurarse, reduce litigios, define los riesgos a cubrir, crea incentivos a la prevención, evita la superposición de indemnizaciones, agiliza su otorgamiento y crea un procedimiento administrativo para la determinación de la incapacidad. Dicha Ley establece diversos regímenes de excepcionalidad a través de contratos temporales, extensión del período de prueba, costos proporcionales de seguridad social para trabajadores a tiempo parcial y contratos de aprendizaje de 3 a 24 meses; y, (ii) Ley de Pequeña y Mediana Empresa (PyMES), la que, entre otros beneficios, habilita un nivel especial de contratos colectivos especiales para pequeñas empresas y permite variar las fechas de pago de aguinaldos y vacaciones, modificar el régimen de extinción de la relación laboral y renegociar los convenios colectivos como mecanismo de prevención de crisis de empresa.
- 2.35 Adicionalmente el gobierno presentó al Congreso Nacional un proyecto de Ley de Riesgos del Trabajo (LRT) que crea un sistema de seguros sociales para infortunios laborales de gestión privada con fiscalización pública, introduce la obligatoriedad de asegurarse para los empleadores, reduce la litigiosidad, define los riesgos a cubrir, limita las indemnizaciones, agiliza su otorgamiento y crea un procedimiento administrativo simple para la determinación de la incapacidad.
- 2.36 Las reformas del marco regulatorio del mercado de trabajo previstas en este programa, se orientan hacia: (i) flexibilizar las condiciones de contratación y despido, que permita aumentar el empleo y reducir la evasión de la legislación laboral; (ii) aumentar la predictibilidad de los costos laborales, que permita aumentos del salario real en consonancia con la evolución de la productividad; y, (iii) introducir cambios en el sistema de negociación colectiva, que permitan una mayor flexibilidad de los niveles salariales y las condiciones de trabajo.
- 2.37 **Resultados esperados:** durante el período de ejecución de este programa: (i) promulgación del reglamento de la LFE; (ii) promulgación del reglamento del Título III de la Ley de PyMES y nombramiento formal de la comisión especial de seguimiento; (iii) anteproyecto de reglamento de la LRT; (iv) publicación de documentos técnicos y realización de eventos de difusión sobre métodos

alternativos de negociación colectiva; y, (v) publicación de documentos técnicos y realización de eventos de difusión sobre la reforma del régimen de relaciones laborales para empleadas domésticas.

c. Sector educación

- 2.38 La Ley Federal de Educación (Ley 24.195 aprobada el 14 de abril de 1993) define una nueva organización del sistema educativo nacional, sustituyendo progresivamente los niveles primario y secundario por los de educación general básica y educación polimodal, respectivamente, y modificar los contenidos de la enseñanza. En el marco de esta transformación resulta imprescindible establecer un nuevo régimen laboral que se corresponda con la nueva organización escolar, garantice la profundización del proceso de transformación y corrija las deficiencias de los estatutos actuales.
- 2.39 El proceso de descentralización del sistema educativo que se inició en 1971, concedió autonomía a las provincias en los niveles básico, secundario y terciario no universitario, incluyendo las reformas de sus regímenes laborales docentes para adaptarlos a los requisitos que establece la nueva Ley Federal de Educación. El análisis de los estatutos del docente vigentes en 12 provincias argentinas mostró la necesidad de: (i) actualizar y precisar las funciones pedagógicas; (ii) explicitar las tareas y responsabilidades técnico-pedagógicas; (iii) priorizar los aspectos profesionales del magisterio; (iv) puntualizar las funciones de transmisión y distribución del conocimiento como parte importante de las actividades escolares; (v) diferenciar las carreras para el personal docente, técnico, administrativo y directivo; (vi) mejorar los regímenes de incompatibilidades y licencias docentes, para aumentar la eficiencia del sistema educativo; y, (vii) revisar las escalas salariales actuales.
- 2.40 En el Programa de Reformas e Inversiones en Educación financiado en diciembre de 1994 con el préstamo 845/OC-AR, se previó que las provincias dispusieran de la asistencia técnica necesaria para elaborar, negociar e implantar nuevos regímenes laborales en los próximos cinco años. Con el objeto de dinamizar el proceso de reforma, el Ministerio de Cultura y Educación Nacional ha adelantado un borrador preliminar de un modelo de un nuevo régimen profesional docente, el que se propone, en el presente programa, completar y poner a disposición de las provincias para que sirva de base para sus propias regulaciones. La adaptación de dicho modelo por las provincias permite que éstas adelanten, a corto plazo, el proceso de negociación y consenso con las asociaciones de maestros, lo que facilita la posterior aprobación del nuevo régimen por las legislaturas respectivas. El modelo propenderá al mejoramiento de la calidad de la educación y a regular las relaciones laborales y profesionales del cuerpo docente, en el marco de la nueva Ley de Educación, para lo cual deberá incluir, como mínimo, normas respecto a: (i) profesionalizar la función docente; (ii) evaluación; (iii) formación y capacitación; (iv) carrera docente; (v) ingreso y movilidad; (vi) promociones y ascensos; (vii) remuneración; y, (viii) disciplina.

- 2.41 La transformación de la estructura académica y organizativa del sistema educativo, prevista por la Ley Federal de Educación, hace necesario capacitar a los docentes activos para aplicar los nuevos contenidos curriculares, y a los directivos y supervisores para familiarizarlos con la nueva estructura educativa, sus normas y reglamentos. En respuesta a estas necesidades, el Ministerio de Cultura y Educación desarrolló en 1994 con recursos propios, programas regulares para la formación y capacitación de docentes, directivos y supervisores, en los cuales participaron aproximadamente 150.000 personas.
- 2.42 Basado en esta experiencia, en 1995 el Consejo Federal de Educación aprobó la red federal de formación docente continua y se presupuestaron los recursos necesarios para operarla a nivel nacional, con participación de instituciones públicas y privadas de capacitación. La red prevé además sistemas para la evaluación de la calidad de las ofertas de capacitación de las instituciones participantes y la acreditación de las mismas.
- 2.43 **Resultados esperados:** (i) diseñar a nivel nacional un modelo del nuevo régimen profesional docente y aplicarlo en por lo menos una provincia; (ii) diseñar un modelo de alternativas de estructuras salariales y aplicarlo en por lo menos una provincia, con demostración de su impacto sobre los costos educativos; (iii) poner en marcha la red federal de formación continua en por lo menos una provincia, evaluar y aprobar proyectos provinciales de capacitación y capacitar docentes en por lo menos tres provincias; y, (iv) completar un censo nacional de docentes y establecimientos educativos.

3. Componente de fortalecimiento institucional

- 2.44 Las reformas propuestas en esta operación requieren de instituciones ágiles y eficientes que las preparen, procesen e implanten en un tiempo relativamente corto. La introducción de las reformas que, a mediano y largo plazo, lograrán hacer más eficientes los servicios que prestan a sus beneficiarios, enfrenta actualmente limitaciones severas en la falta de flexibilidad para usar recursos presupuestales para contratar servicios especializados. Lo anterior resulta en necesidades significativas de cooperación técnica para iniciar el fortalecimiento de instituciones centrales y sectoriales y la ejecución de las acciones preparatorias a las reformas que garanticen el alcance de las metas previstas.
- 2.45 Durante la misión de análisis se revisaron los términos de referencia de la asistencia técnica propuesta, que prevé la contratación de aproximadamente 532 meses/consultor por un monto total que se estima en US\$3.360 miles equivalentes, distribuidos así: (a) Sector salud, contratación de 16 meses/consultor, en diseño de sistemas de categorización y acreditación de instituciones y prestadores, de programas de formación de médicos de familia y reconversión de recursos humanos en salud con este enfoque; (b) Sector laboral, contratación de 312 meses/consultor, para entre otras tareas: (i) elaborar el reglamento de la LFE; (ii) elaborar el reglamento del Título III de la Ley de PyMES; (iii) elaborar el reglamento de la LRT; (iv) analizar el impacto del régimen de indemnización por despidos sobre la generación de empleo y elaborar

una propuesta de regímenes alternativos de extinción de la relación de trabajo; (v) desarrollar estudios del impacto de formas alternativas de negociación colectiva sobre el empleo, los salarios y los actores sociales, la realidad actual de la contratación colectiva, la descripción de los costos y beneficios asociados a distintas alternativas de reforma de la legislación en cuanto a la contratación colectiva; y, (vi) implementar un plan de capacitación para funcionarios del MTSS que intervienen en tareas de intermediación laboral, mediación en contratación colectiva y conciliación de conflictos; (c) **Sector educación**, contratación de 38 meses/consultor en las áreas de política y administración de recursos humanos, legal y salarial para la formulación del Modelo de Régimen Laboral Docente; (d) **Ministerio de Economía**, contratación de 32 meses/consultor para información sobre gasto social; (e) **Secretaría de Desarrollo Social**, contratación de 78 meses/consultor para el plan social alimentario; (f) **Ministerio de Salud**, contratación de 20 meses/consultor para el mejoramiento del programa de normatización y asistencia materno-infantil; y (g) **Ministerio de Trabajo**, contratación de 36 meses/consultor para el mejoramiento de los programas de generación de empleo.

III. EJECUCION Y FINANCIAMIENTO

A. Ejecutor

- 3.1 El ejecutor del programa sería el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a través de la Secretaría de Hacienda (SH). La Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales, dependencia de la Secretaría de Hacienda, actuaría como unidad coordinadora del programa.
- 3.2 En la ejecución del programa participarían además en calidad de sub-ejecutores: (i) el Banco Central para evidenciar las importaciones; (ii) los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud y Educación responsables por la ejecución de los programas de empleo, salud y educación incluidos en la Canasta de Programas Protegidos y la realización de las reformas en dichos sectores; y, (iii) la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), responsable por la ejecución de programas incluidos en la Canasta y de las reformas previstas en el plan social alimentario. El ejecutor se propone establecer relaciones institucionales con los sub-ejecutores mencionados, las que detallarían las responsabilidades, deberes, contribuciones, calendarios, informes y otros insumos de las partes, para asegurar la buena marcha del programa.
- 3.3 La unidad coordinadora del programa estaría encargada de la supervisión, monitoreo y evaluación del programa, mantener las relaciones con el Banco, procesar la asistencia técnica preparatoria, preparar y procesar las solicitudes de desembolsos y preparar los informes de avances y resultados que se acuerden. Adicionalmente deberá cumplir con los demás requisitos que se fijen en el eventual contrato de préstamo.

B. Financiamiento y períodos de ejecución, amortización y gracia

- 3.4 El programa se financiaría con un préstamo de los recursos del capital ordinario del Banco por US\$450,0 millones, el que se desembolsaría en 18 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo y se amortizaría en 20 años, con cuatro años de gracia.

C. Desembolsos

- 3.5 Los desembolsos se realizarían en tres tramos por US\$250,0 millones el primero y US\$100,0 millones los dos restantes. El primer tramo se desembolsaría en junio de 1995 y se estima que el segundo se desembolsaría en noviembre de 1995 y el tercero en junio de 1996, sujeto a las siguientes condicionalidades:

1. Condición general para desembolso

- 3.6 El prestatario presentará evidencias satisfactorias al Banco de que ha mantenido para el resto del año de 1995 el presupuesto

autorizado al nivel vigente en marzo de 1995 para cada programa de la Canasta, salvo que de manera acumulada hubiese sido necesario ajustar el presupuesto nacional en 4% o más. En este caso, el coeficiente de ajuste de la Canasta sería no mayor del equivalente al 50% del porcentaje de ajuste del presupuesto nacional;

2. Condiciones especiales de desembolsos para cada tramo

a. Primer tramo

i. Canasta de programas protegidos

- 3.7 Presentar a satisfacción del Banco: (a) evidencias de que el marco de política macroeconómica es consistente con los objetivos del programa; (b) los planes financieros y físicos actualizados de ejecución presupuestal de cada programa en la Canasta. Específicamente, los planes deberán contener los montos mensuales de gasto en cada programa para 1995, y las metas o resultados trimestrales que cada programa espera tener al ejecutar dicho gasto, expresadas en las unidades que el programa indique más apropiadas; y (c) confirmación que el presupuesto autorizado para 1995 en lo referente a los programas en la Canasta se mantiene según lo acordado.

b. Segundo tramo

i. Canasta de programas protegidos

- 3.8 Presentar a satisfacción del Banco: (a) evidencias de que el marco de política macroeconómica es consistente con los objetivos del programa; (b) evidencias de que el gasto "devengado" según los registros de la SH en relación al presupuesto vigente de 1995 alcanza al menos aproximadamente un 62% para el Grupo A y al menos aproximadamente, un 50% para el Grupo B; (c) una canasta de programas protegidos para 1996 cuyo crédito presupuestario global deberá estar incluido en la propuesta del presupuesto nacional presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Dicho crédito se mantendrá en el nivel en términos reales, equivalente al crédito vigente al 31 de marzo de 1995 correspondiente a la Canasta de ese año, ajustado a la variación del PBI. La composición de la Canasta de 1996 deberá realizarse de acuerdo con los criterios que se usaron para la Canasta de 1995 y la asignación de recursos deberán ser sustancialmente similares a los de 1995; (d) un informe de evaluación sobre la administración del Programa de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil en por lo menos dos provincias; y, (e) evidencia de que se han tomado las acciones de mejoramiento de desempeño de los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil.

ii. Plan social alimentario

- 3.9 Presentar evidencia a satisfacción del Banco de que: (a) se ha diagnosticado la situación de los programas alimentario-

nutricionales, se han formulado las recomendaciones y se ha iniciado la implementación de las medidas necesarias para superar sus deficiencias; y, (b) se ha elaborado una propuesta del plan social alimentario y del texto del decreto presidencial respectivo.

iii. Evaluación de programas de educación y salud

- 3.10 Evidencia de que se han evaluado programas de educación y salud en dos provincias.

c. Tercer tramo

i. Canasta de programas protegidos

- 3.11 Presentar a satisfacción del Banco: (a) evidencias de que el marco de política macroeconómica es consistente con los objetivos del programa; (b) evidencias de que el gasto "devengado" según los registros de la SH en relación al presupuesto vigente de 1995 alcanza al menos aproximadamente un 90% para el Grupo A y al menos aproximadamente un 70% para el Grupo B; (c) evidencia de que se han tomado las acciones de mejoramiento de desempeño de los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil; y, (d) evidencias de que el ritmo de gastos "devengados" en 1996 de los programas protegidos corresponde a los planes de ejecución presentados de acuerdo a lo señalado en el párrafo 3.14; y, de que dichos gastos hayan sido por lo menos un 23% aproximadamente del total de los créditos presupuestados de la Canasta de 1996.

ii. Plan social alimentario

- 3.12 Presentar a satisfacción del Banco: (a) plan social alimentario; y, (b) Decreto Presidencial del plan social alimentario.

iii. Evaluación de programas de educación y salud

- 3.13 Evidencia de que se han evaluado programas de educación y salud en dos provincias distintas a las anteriores.

D. Condiciones especiales

- 3.14 A más tardar al 31 de marzo de 1996, el organismo ejecutor presentará al Banco copia de los planes financieros y físicos de ejecución presupuestaria de cada programa protegido de la Canasta de 1996, los que contendrán la programación trimestral de las metas financieras y físicas de los mismos.
- 3.15 Dentro de los 30 días después de la firma del contrato y con objeto de elaborar el plan social alimentario e introducir mejoras inmediatas en los programas nutricionales, el ejecutor presentará evidencia, a satisfacción del Banco, de que se ha conformado o

contratado un equipo interdisciplinario de expertos para la formulación del plan social alimentario de acuerdo a los términos de referencia mutuamente pactados.

- 3.16 El prestatario se compromete a que se seguirán las normas ambientales del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento en los programas protegidos de refacción de vivienda, agua y saneamiento y los programas de obras de saneamiento nuevas.

E. Revisiones periódicas

- 3.17 Con el propósito de evaluar los resultados que se alcancen en la ejecución del programa, se ha previsto realizar revisiones de medio término aproximadamente en noviembre de 1995 y en junio de 1996. Para facilitar esta tarea el ejecutor prepararía y enviaría al Banco, con un mes de anticipación a cada fecha, un informe que contenga, por lo menos, lo siguiente:

1. Primer informe

- 3.18 Reformas sociales: Salud: (a) sistema de información: evidencias de que las acciones de reformas son conducentes a la determinación de las falencias y necesidades del sistema de información actual y a su perfeccionamiento; (b) calidad de la prestación: avance del proceso que busca desarrollar un sistema de categorización, habilitación y certificación de prestadores; (c) reconversión de recursos humanos: pertinencia de las reformas al objetivo de racionalizar el uso del servicio y mejorar los sistemas de referencia y contrareferencia; y, (d) plan médico obligatorio: evidencias de que las acciones de reforma conducen a la determinación de un PMO y al diseño de una estrategia de consenso. Laboral: (a) Ley de Fomento del Empleo: proyecto de reglamento suscrito por el Ministro de Trabajo; y, (b) Ley de Pequeña y Mediana Empresa: proyecto de reglamento del Título III suscrito por el Ministro de Trabajo. Educación: (a) régimen profesional docente: modelo del nuevo régimen profesional docente y recomendaciones para su aplicación a las autoridades provinciales, matriz de costos del sistema educativo actual desagregada en 24 provincias, modelo de costo del sistema (matriz y software de una nueva estructura salarial); y, (b) red federal de formación, capacitación y reconversión docente: puesta en marcha de la red en por lo menos una provincia, evaluación y aprobación por el MCE de proyectos provinciales de capacitación y resultados del censo nacional sobre establecimientos docentes y alumnos.

2. Segundo informe

- 3.19 Reformas sectoriales: Salud: (a) Sistemas de Información: identificación y cuantificación de necesidades y falencias del sistema y estrategia de perfeccionamiento y actualización del sistema de información, costos y cronograma de implantación; (b) calidad de la prestación: evidencia de que se ha actualizado el marco normativo

existente, se han adecuado las disposiciones de la ANSSAL a la Resolución 432/92 y de que se han actualizado. Resultados y alcances de la divulgación a nivel provincial de estas acciones a través del COFESA; (c) reconversión de recursos humanos en salud: perfil médico de familia (pre-grado y post-grado), especificaciones técnicas para el desempeño de sus funciones, conceptualización de programa de reconversión y convenios con facultades de medicinas del país la formación del médico de familia y adecuar los mecanismos institucionales apropiados para incorporar el médico de familia; y (d) plan médico obligatorio: diseño preliminar de un plan médico obligatorio, de un plan de actividades de consenso con descripción del tipo de actividades, costos y cronograma de implantación. Laboral: (a) Ley de Fomento del Empleo: promulgación del reglamento de la Ley; (b) Ley de Pequeñas y Medianas Empresas: promulgación del Título III de la Ley y evidencias de que se ha constituido la comisión especial de seguimiento; (c) Ley de Riesgos del Trabajo: anteproyecto de reglamento; (d) negociación colectiva: Evidencia de que se han publicado documentos técnicos y realizado eventos de difusión sobre métodos alternativos de negociación colectiva; y, (e) mujer y relaciones laborales: evidencias de que se han publicado documentos técnicos y realizado eventos de difusión sobre reforma del régimen de relaciones laborales para empleadas domésticas. Educación: (a) Régimen Profesional Docente: diseño del nuevo régimen profesional docente en una provincia; y resultado de los análisis de simulación de diversas alternativas de reformas salariales aplicado a una provincia.

- 3.20 Si de la revisión de los informes presentados por el ejecutor, el Banco no encuentra satisfactorio el estado de ejecución del programa, el ejecutor deberá presentar dentro de los 30 días siguientes los informes o planes en que manifieste las medidas que implantará para ajustar la ejecución, el cronograma propuesto y presupuesto correspondiente.

F. Procedimiento de adquisiciones

- 3.21 Las políticas del Banco establecidas en el documento GP-116-4 requiere que se realicen licitaciones públicas internacionales para compras de los sectores público y privado en exceso de US\$5,0 millones. Para montos menores, las adquisiciones realizadas por el sector público se deberán efectuar de acuerdo a los procedimientos establecidos en la legislación local, si dicha legislación es consistente con las políticas de adquisiciones del Banco.
- 3.22 En el contexto de las políticas existentes del Banco, los recursos del financiamiento podrán utilizarse para compensar al país por gastos en moneda extranjera efectuados por importaciones de bienes dentro de los seis meses previos a la firma del contrato de préstamo, siempre que los requisitos establecidos por el Banco para esta operación han sido satisfechos y que las mismas no excedan 50% del monto agregado del préstamo.

G. Contabilidad y auditoría

- 3.23 El prestatario tendrá la responsabilidad de mantener registros separados (plan, catálogo o estado de cuentas) donde se consignen las transacciones que se utilizarán en los desembolsos y que permitan facilitar la preparación oportuna de los estados de cuenta e informes del proyecto. Los registros del proyecto deberán ser llevados de manera que básicamente consignen las importaciones que se van a incluir en el proyecto; incluyan un detalle necesario para identificar los bienes adquiridos; importador; exportador; el costo de las importaciones en cada categoría y el origen de los bienes.
- 3.24 El prestatario deberá presentar al Banco, dentro de los noventa (90) días siguientes al último desembolso de cada tramo, un estado de cuenta correspondiente a dicho tramo, debidamente certificado por la Auditoría General de la Nación y de conformidad con los términos de referencia que se acuerden oportunamente.

H. Impacto ambiental

- 3.25 El Comité del Medio Ambiente le otorgó Clasificación II al programa en su sesión del 16 de mayo de 1995.

I. Carta de política

- 3.26 Durante la misión de análisis el gobierno y el Banco acordaron un borrador de la Carta de Política, que describe las acciones que se desarrollarían con el programa, objetivos y políticas diseñadas para apoyar los esfuerzos inmediatos y futuros que realizará el Gobierno de Argentina para consolidar el proceso de reformas sociales y mejorar la eficacia y eficiencia de programas sociales focalizados. Se entiende que esta carta de política es un componente integral de este programa y las acciones allí expuestas serían compromisos adquiridos por el gobierno que se realizarían, en lo posible, dentro del período de ejecución del presente programa. La carta de política definitiva fue negociada y se acordó su envío al Banco con anterioridad a la presentación de esta propuesta al Directorio Ejecutivo del Banco.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Esta operación le da al gobierno y al Banco instrumentos adecuados para proteger a la población de menores recursos de las posibles consecuencias desfavorables del ajuste fiscal. En lo inmediato, la operación provee al gobierno con recursos para soporte de balanza de pagos que permiten consolidar la credibilidad del plan de convertibilidad y, con él, de la actual política económica en un ambiente de estabilidad y crecimiento. En el marco del acuerdo firmado por el gobierno argentino con el FMI y en conjunto con otras operaciones del Banco y del Banco Mundial en Argentina, el programa haría una contribución significativa al sostenimiento de un ambiente macroeconómico estable que permita mantener un alto nivel de demanda de trabajo y, por lo tanto, un adecuado nivel de ingresos reales para los grupos más desfavorecidos de la población.
- 4.2 En lo inmediato también, el programa resulta de un acuerdo con el gobierno respecto a la necesidad de sostener las asignaciones presupuestarias y aumentar la eficiencia de operaciones de un conjunto de programas sociales orientados a la atención de las necesidades de los grupos de menores ingresos. El sostenimiento del gasto en estos programas y el aumento de su eficiencia operativa se traducirá en una mayor capacidad de acumulación y sostenimiento del capital humano de esos grupos, protegiéndolos así de las posibles consecuencias desfavorables del programa de ajuste.
- 4.3 En un término más mediano, las reformas sociales contempladas en el programa, permitirán crear un ambiente más favorable para la acumulación y utilización del capital humano de la población en general, y de los grupos más pobres en particular. Este aspecto es de crucial importancia, dada la necesidad de atacar los factores subyacentes al rezago de los grupos más pobres en el acceso a la educación, la salud y el mercado de trabajo. Es este rezago el que ocasiona su vulnerabilidad y el que hace necesario que se tenga que recurrir a programas de asistencia social frente al ajuste fiscal. De no adoptarse medidas de reforma que ataquen ese rezago, la demanda por gasto en programas sociales será mucho mayor que la disponibilidad para esos gastos en cualquier hipótesis razonable de proyección.

B. Riesgos

- 4.4 El programa enfrenta riesgos significativos. En primer lugar, dada la volatilidad de los mercados financieros internacionales, es posible que el país tenga repetidos choques adversos que motiven mayores reducciones del gasto fiscal y hagan insostenible aún los modestos compromisos previstos en el programa. Para enfrentar ese riesgo, el programa prevee que puedan producirse reducciones en el gasto en los programas sociales protegidos, pero limitándola a un 50% del porcentaje de reducción del gasto fiscal total.

- 4.5 En segundo lugar, es posible que se presente una fuerte resistencia a las reformas sociales previstas en el programa, dado que estas afectan poderosos grupos de intereses creados. Para enfrentar este riesgo, y donde se prevee que las acciones de reforma pudieran ser particularmente conflictivas, el programa se orienta a generar un ambiente de discusión pública que abra la posibilidad de generar nuevos consensos en términos de las reformas previstas.
- 4.6 En tercer lugar, podría existir resistencia institucional a la implantación de los planes de mejoramiento para los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil. Para minimizar este riesgo, se han previsto mecanismos de discusión que aseguren el logro de consensos entre las instituciones participantes, como parte del proceso de elaboración e implantación de dichos planes.
- 4.7 Los riesgos del programa en la parte relacionada a regulación del mercado de trabajo tienen que ver con dos factores esenciales: (i) la capacidad del gobierno de implementar en forma eficaz los regímenes de excepcionalidad creados a través de este programa; y, (ii) la capacidad de las asociaciones sindicales de obstaculizar la discusión acerca del proceso de reforma global de las regulaciones del mercado de trabajo.
- 4.8 Dada la complejidad de las reformas propuestas en este programa, la capacidad del gobierno de difundir la existencia de estos regímenes excepcionales y de implementar en forma eficiente su uso por empresas y sindicatos es crucial para su éxito. En este sentido, el programa centra una parte importante de su atención en la provisión de asistencia técnica y en la capacitación de funcionarios públicos para una más rápida y eficaz implementación de las prácticas y procedimientos previstos en las Leyes de Promoción del Empleo, de Pequeña y Mediana Empresa y de Riesgos de Trabajo.
- 4.9 Las asociaciones sindicales han insistido repetidamente en rechazar reformas del marco regulatorio que impliquen una mayor flexibilidad en el funcionamiento del mercado de trabajo (particularmente aquellas referidas a regímenes de extinción de la relación laboral y a la negociación colectiva), pues dichas reformas son percibidas como contrarias a los intereses de sus representados. Dada la envergadura del poder político y económico de esas organizaciones este es un factor a ser tomado seriamente en cuenta en la implementación del programa. Para enfrentar este riesgo el programa propuesto insiste en el estudio de alternativas y en la creación de un ambiente de discusión pública, más que en la definición de la forma precisa de las reformas. Este proceso servirá para aumentar el conocimiento sobre las desventajas que las rigideces de la actual regulación crean para los propios trabajadores, al mismo tiempo que la reforma a implementar sea percibida no como una imposición del gobierno sino como el resultado de un debate público abierto y democrático.

**PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO AL AJUSTE FISCAL
Y REFORMAS SOCIALES (AR-0189)
Matriz de Condicionalidad
Servicios Sociales Focalizados**

D E S E M B O L S O S			
PROBLEMA	El prestatario presentará evidencias satisfactorias al Banco de que: (i) ha mantenido para el resto del año de 1995 el presupuesto autorizado vigente en marzo de 1995 para cada programa de la Canasta, salvo que de manera acumulada hubiese sido necesario ajustar el presupuesto o más. En este caso, el coeficiente de ajuste de la Canasta sería no mayor del equivalente al 50% del porcentaje de ajuste del presupuesto en el marco de política macroeconómica es consistente con los objetivos del programa.		
	1er. TRAMO	2do. TRAMO	3er. TRAMO
DE PROGRAMAS DE PROTECCION SOCIAL			
del gobierno primer trimestre ó un recorte gene- esto nacional, ros destinados al de programas idos a proveer os a grupos Para ese e, el nivel de rios ha resultado yectado, razón evén nuevos sto público en el año. De seguirse ual, esto amente reduc- e proporcionales as sociales. Los ores ingresos e estos programas mente afectados, s presupuestos ramas sociales se égimen especial Adicionalmente, de mejorar el uso os, se considera los programas en en su eficiencia y en muchos erando de ma.	Presentación a satisfacción del Banco de: a. Los planes trimestrales financieros y físicos actualizados de ejecución presupuestal de cada programa de la Canasta de 1995. Específicamente, los planes deberán contener tanto los montos mensuales de gasto en cada programa para 1995, como las metas de resultado que cada programa espera obtener al ejecutar dicho gasto.	Presentación, a satisfacción del Banco, de: a. Evidencia de que el gasto "devengado" según los registros de la SH en relación al presupuesto vigente de 1995 aproximadamente alcanza al menos un 62% para el Grupo A y al menos aproximadamente, un 50% para el Grupo B. b. Una canasta de programas protegidos para 1996 cuyo crédito presupuestario global deberá estar incluido en la propuesta del presupuesto nacional presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Dicho crédito se mantendrá equivalente, en términos reales y ajustado a la variación del PBI, al crédito vigente al 31 de marzo de 1995 correspondiente a la Canasta de ese año. Tanto la composición de la Canasta de 1996, que deberá realizarse de acuerdo con los criterios que se usaron para la Canasta de 1995, como la asignación interna de recursos deberán ser sustancialmente similares a los de 1995. c. Un informe de evaluación sobre la administración del Programa de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil en por lo menos dos provincias. d. Evidencia de que se han tomado las acciones de mejoramiento de desempeño de los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil.	Presentación de evidencia a Banco de que: a. El gasto "devengado" según los registros de la SH en relación al presupuesto vigente de 1995 alcanza al menos un 90% para el Grupo A y al menos un 70% para el Grupo B. b. Se han tomado las acciones de mejoramiento de desempeño de los programas de Generación de Empleo y de Normatización y Asistencia en Nutrición Materno-Infantil. c. (i) el ritmo de gastos "devengados" en 1996 de los programas protegidos corresponde a los planes de mejoramiento presentados de acuerdo con el Contrato de Préstamo y (ii) dichos gastos hayan alcanzado al menos un 23% del crédito presupuestado para 1996.

**PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO AL AJUSTE FISCAL
Y REFORMAS SOCIALES (AR-0189)
Matriz de Condicionalidad
Servicios Sociales Focalizados**

PROBLEMA	ACCIONES	D E S E M B O L S O S		
		1er. TRAMO	2do. TRAMO	3er. TRAMO
PLAN ALIMENTARIO				
Los programas alimentarios- no tienen una adecuada cobertura no están focalizados hacia los sectores prioritarios. Existen programas para madres de niños menores de seis años escolares, pero no en familia y comunidades. Aunque los programas están bien diseñados, aceptados por la comunidad y funcionan regularmente en todo el país, existen los siguientes problemas de funcionamiento: (a) falta de regularidad en la asignación de fondos a las provincias, o en la ejecución de éstas hacia los programas lo que ocasiona demoras en las licitaciones y el pago de los recursos, produciendo discontinuidad en la ejecución; y (b) falta de contenido técnico- administrativo adecuado; cada provincia ejecuta los programas de acuerdo a sus propias circunstancias; (ii) al no existir información sobre los programas (no se conoce el beneficiarios real, ni las cantidades de recursos que recibe cada beneficiario, y menos el impacto que va teniendo en los programas, y por lo tanto, no se realizan las rectificaciones técnicas a ellos.	a. Confirmar el diagnóstico de la situación actual de los pro- gramas alimentario-nutricionales con la información existente de estudios y análisis anteriores, y proponer intervenciones de implementación inmediata. b. Formular una propuesta de plan social alimentario como marco general a los cambios urgentes que deben implementarse en los programas alimentario- nutricionales tendientes a mejorar su eficiencia y eficacia. Esta propuesta debe comprender mecanismos de supervisión técnica, control administrativo, evaluación y auditoría de los programas, así como también el sistema de información que se requiere, y el diseño de los instrumentos de focalización. c. Fundamentar desde el punto de vista técnico y jurídico un Decreto Presidencial necesario para poner en marcha el plan social alimentario.		Presentar evidencia a satisfacción del Banco de que: a. Se ha diagnosticado la situa- ción de los programas alimentario-nutricionales, se han formulado las recomendaciones y se ha iniciado la implementa- ción de las medidas necesarias para superar sus deficiencias. b. Se ha elaborado una propuesta del plan social alimentario y del texto del decreto presidencial respectivo.	Presentar a satisfacción: a. Plan social alimentario b. Decreto presidencial sobre el plan social alimentario

**PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO AL AJUSTE FISCAL
Y REFORMAS SOCIALES (AR-0189)
Matriz de Condicionalidad
Servicios Sociales Focalizados**

PROBLEMA	ACCIONES	D E S E M B O L S O S		
		1er. TRAMO	2do. TRAMO	3er. TRAMO
ALLO DE SISTEMAS DE INFORMACION DEL GASTO SOCIAL NACIONAL Y PROVINCIAL				
Se, la Secretaría de Programación del Ministerio de Economía, Obras y Públicos publica informes anuales sobre el gasto social en Argentina. Estos no incluyen información acerca de la eficiencia y eficacia de los programas.	Se llevará a cabo como experiencia piloto la realización diagnósticos evaluativos sobre la ejecución del gasto en educación y salud en cuatro provincias, en base a términos de referencia acordados con el Banco. El trabajo incorporará la derivación de indicadores sencillos de costo eficiencia con base en información de base confiable.		Evaluación del gasto social en salud y educación en dos provincias.	Evaluación del gasto social en salud y educación en tres provincias diferentes durante el segundo tramo.



CARTA DE POLITICA

En relación al Programa Sectorial de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales ("Programa"), presento a continuación un resumen del marco conceptual de esta operación, las medidas tomadas por el Gobierno de la Nación y las acciones que se propone desarrollar en el futuro inmediato, incluyendo el período junio 1995 a junio de 1996, en el cual se ejecutará el Programa.

I. SITUACION MACROECONOMICA Y AJUSTE FISCAL

En el período 1990-1995, Argentina ha tenido un desempeño macroeconómico formidable. La inflación descendió de un nivel cercano al 3.000% en 1989 al 3,9% en 1994, y el PBI creció, en promedio, más del 7,5% anual en el período 1991-94. La inversión fija bruta aumentó del 14% del PBI en 1990 a más del 20% en 1994. El ahorro interno creció del 13% del PBI en 1992 a más del 17% en 1994. La relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones, ha mejorado notablemente. Asimismo, un ambicioso programa de privatizaciones ha logrado modernizar segmentos importantes de la estructura productiva, aumentando la eficiencia global de la economía y proveyendo montos significativos al gobierno. No obstante, la reciente crisis de liquidez en México ha tenido un fuerte impacto negativo en los mercados de capitales del resto de América Latina, en particular en Argentina. Para hacer frente a esta situación, entre otras acciones, el Gobierno Nacional fue compelido este año a efectuar un ajuste fiscal que implicó un recorte general del presupuesto de la nación y una reducción de los montos presupuestados destinados al financiamiento de programas sociales dirigidos a los grupos más carentes y vulnerables de la población.

II. CANASTA DE PROGRAMAS DE PROTECCION SOCIAL

La situación macroeconómica actual del país pudiera significar la necesidad de efectuar nuevos recortes en el presupuesto nacional. Sin embargo, el Gobierno de la Nación está conciente de que es importante mantener a niveles adecuados el gasto en ciertos programas sociales destinados a la población de baja renta. Entre los programas sociales promovidos y financiados por el Gobierno Nacional y las Provincias, se ha escogido una Canasta de Programas de Protección Social, los cuales mantendrán un nivel de gasto adecuado durante el período de ajuste. Asimismo los programas de la Canasta serán objeto de acciones inmediatas de mejoramiento, entre otras condiciones que se acuerden con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

III. PLAN SOCIAL ALIMENTARIO

Con el objeto de iniciar un proceso de ordenamiento en el sector alimentario y lograr mayor efectividad y focalización en el uso de



los recursos destinados a su financiamiento, el Gobierno de la Nación estudia la creación de un Plan Social Alimentario. Es nuestro propósito de que dicho Plan establezca políticas nacionales para la asistencia alimenticia y especifique los instrumentos mediante los cuales se cumplirían dichas políticas. Las políticas e instrumentos buscarían mejorar la equidad, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos por parte de los actuales programas nacionales y provinciales de distribución de alimentos.

IV. REFORMAS SECTORIALES

En 1992 el Gobierno inició un acelerado proceso de reformas en los más importantes sectores sociales del país, con el propósito de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, especialmente a los grupos más pobres. A continuación se describen las etapas de reformas que se han cumplido y las acciones que el Gobierno se propone desarrollar en el futuro inmediato para consolidar y profundizar los logros alcanzados.

A. Sector Laboral

i) Ley de Fomento del Empleo (LFE)

En 1995, fue aprobada la Ley de Fomento del Empleo (LFE), que crea nuevas modalidades de contratación entre empleadores y empleados, en adición a la modalidad predominante de contrato laboral por tiempo indefinido y de jornada completa. La LFE: (a) regula el período de prueba de tres a seis meses en los contratos por tiempo indefinido; (b) promueve la contratación a tiempo parcial; (c) contempla contratos temporales con exenciones parciales de cargas sociales para grupos particularmente vulnerables; y, (d) prevé el contrato de aprendizaje. De esta manera la LFE integra al mercado de trabajo formal situaciones de heterogeneidad manifiesta por la demanda y la oferta de trabajo.

Para la implantación de estas reformas el Gobierno reglamentará la LFE y diseñará los mecanismos e instrumentos de difusión pública de las nuevas alternativas de contratación.

ii) Ley de Pequeña y Mediana Empresa (Ley PYMES)

En el mismo año de 1995, fue aprobada la Ley de Pequeña y Mediana Empresa (Ley PYMES), cuyo Título III regula condiciones laborales especiales para las pequeñas empresas. Con el objeto de posibilitar la adaptación de la gestión de recursos humanos de las pequeñas empresas a las dinámicas condiciones de mercado de una economía abierta, la Ley PYMES habilita un nivel especial de contratos colectivos para pequeñas empresas, permite variar las fechas de pago de aguinaldos y vacaciones, modificar el régimen de extinción de la relación laboral y renegociar los convenios



colectivos como mecanismo de prevención de crisis de empresa.

Para que estas reformas se materialicen, el Gobierno se propone: (a) elaborar el Reglamento del título III de la Ley de PYMES; (b) diseñar los instrumentos administrativos y reglamentarios necesarios; (c) diseñar regímenes alternativos de extinción de la relación laboral; y, (d) asistir a la Comisión Especial de Seguimiento (creada en la Ley) en la determinación del monto máximo de facturación por sector económico. Asimismo, el Gobierno diseñará los mecanismos e instrumentos de difusión pública de las nuevas alternativas de contratación y negociación y capacitará los funcionarios intervinientes.

iii) Ley de Riesgos del Trabajo (LRT)

La normativa vigente sobre riesgos de trabajo combina una estructura perversa de incentivos a la prevención con un sistema indemnizatorio parcial, poco oportuno y de costo incierto. Esto genera protección inadecuada de los trabajadores, un sistema judicial sobrecargado por demandas pendientes y una alta imprevisibilidad de los costos laborales. Con el objeto de remediar esta situación, el Gobierno ha presentado al Congreso Nacional una nueva Ley de Riesgos del Trabajo (LRT). Dicha Ley, establece un sistema de seguro social con gestión privada y fiscalización estatal, que brinda cobertura efectiva al empleador y a la vez estipula el acceso oportuno y efectivo del damnificado a las prestaciones, a través de un proceso administrativo.

Una vez que la LRT sea sancionada por el Congreso, el Gobierno se propone reglamentarla. Dicho reglamento: (a) diseñará los mecanismos de regulación y supervisión de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, las pautas del sistema de auto-seguro y del plan de mejoramiento de seguridad e higiene industrial; (b) diseñará los sistemas para recopilar y organizar información referente a índices de siniestralidad; (c) fortalecerá los mecanismos de funcionamiento de las Comisiones Médicas; y, (d) elaborará el Listado de Enfermedades Profesionales y la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborativas.

iv) Negociación y Convenios Colectivos (NCC)

El Gobierno iniciará un proceso de discusión y análisis de los efectos del sistema de negociación y convenios colectivos de trabajo. Dicho sistema es predominantemente centralizado y dificulta el ajuste de las empresas a los acelerados cambios del entorno, expresados en una escasa generación de empleos. Con el objetivo de inducir cambios en esta situación, el Gobierno desarrollará estudios para: (a) medir el impacto de formas alternativas de negociación colectiva sobre empleo, salarios y actores sociales; (b) conocer la realidad actual de la contratación colectiva, haciendo especial énfasis en las



*Ministerio de Economía y
Obras y Servicios Públicos*

ANEXO II-2

Página 4 de 6

flexibilizaciones que de hecho se han venido produciendo, en las formas de intervención del Estado y en la capacidad de los actores sociales de producir esas adaptaciones; y, (c) describir los costos y beneficios asociados a distintas alternativas de reforma de la legislación en cuanto a la contratación colectiva. Esos estudios servirán como instrumento de apertura de la discusión pública sobre el tema, orientada a generar nuevos consensos.

Con el objeto de fortalecer la capacidad técnica y operativa del Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social (MTSS), el Gobierno ejecutará un plan de capacitación para los funcionarios que participen en la intermediación laboral, la mediación en contratación colectiva y la conciliación de conflictos. Asimismo, el Gobierno podría delegar a terceros la mediación y conciliación en conflictos laborales localizados en áreas y sectores donde el MTSS no tenga capacidad de acción rápida y eficiente.

v) Políticas de Protección a la Mujer Trabajadora (PPMT)

Las normas que establecen mayor onerosidad para el empleador cuando se contrata mano de obra femenina han fomentado el subempleo y el empleo informal de las mujeres. Para atenuar esta situación se deberán distribuir a la familia algunos de los derechos actualmente atribuidos a la mujer (especialmente los derivados de la maternidad). En este sentido, el Gobierno iniciará acciones tendientes a reducir la discriminación salarial y ocupacional y aumentar los niveles de registración y cotización al sistema de seguridad social de las mujeres trabajadoras.

B. Sector Salud

El gobierno Argentino está instrumentando una estrategia de avance gradual, para revertir los déficits y debilidades del sector salud. El país viene realizando importantes esfuerzos para mejorar la situación del sector salud, sin embargo se gasta un alto porcentaje de su PBI (9%) en este concepto sin que este esfuerzo aun se traduzca notoriamente en los indicadores esperados. Esto es debido, entre otros problemas a que: (a) el sistema de información está desactualizado e incompleto lo que no permite la adecuada identificación de beneficiarios ni la recuperación de costos de atención en salud en los hospitales públicos; (b) el sistema nacional de habilitación, categorización, acreditación y certificación de prestadores se encuentra en una etapa de desarrollo incipiente, lo que incide en la calidad de la prestación del servicio; (c) las facultades de medicina imparten una formación orientada al ejercicio de la profesión médica especializada, sin incentivar la medicina familiar; (d) el ingreso a y el egreso de las facultades de medicina no guarda equilibrio con las necesidades de recursos humanos en salud, lo que provoca un exceso de oferta de prestadores; (e) la prestación de servicios es, desde el punto de vista de la cantidad, calidad y oportunidad,



heterogénea lo que repercute negativamente en la equidad de la cobertura; y, (f) no se conoce con claridad el costo de la prestación lo que complica el proceso de presupuestación.

Para encaminar un proceso de reformas que ofrezca soluciones a los problemas mencionados, el Gobierno se propone, entre otras, desarrollar las siguientes acciones:

i) **Perfeccionar el Sistema de Información** para identificar los beneficiarios del sistema, sus características, calcular con exactitud el monto de recursos del mismo, y recuperar el costo de las prestaciones en el hospital público de autogestión, a través de: (a) la realización de estudios para identificar las falencias y necesidades del sistema actual, y (b) diseñar un plan detallado para actualizar y modernizar el padrón (altas y bajas).

ii) **Mejorar la Calidad de la Prestación**, mediante las siguientes acciones: (a) desarrollar un sistema de categorización, habilitación y certificación de prestadores; (b) compilar y analizar los trabajos existentes sobre acreditación, categorización, habilitación y certificación de prestadores; (ii) actualizar el marco normativo (Resolución 432/92) y adecuar las disposiciones de la ANSSAI a la normativa nacional; (iii) elaborar el marco normativo para certificación y recertificación de profesionales; y, (v) divulgar a nivel provincial los resultados y alcances de estas acciones a través de su presentación al COFESA (Consejo Federal de Ministros de Salud).

111) **Reconversión de Recursos Humanos**, para lo cual se deberá: (a) diseñar programas de estudio (pre-grado y post-grado) de médico de familia, y las especificaciones técnicas para el desempeño de sus funciones; (b) conceptualizar un programa de reconversión de recursos humanos; (c) motivar y sensibilizar los actores para lograr acuerdos con las facultades más importantes del país para poner en marcha el citado programa; y, (d) adecuar los mecanismos institucionales apropiados para incorporar la figura del médico de familia.

iv) **Plan Médico Obligatorio**: Se diseñará un paquete o plan preliminar de servicios médicos obligatorio para hacer la prestación de servicios de salud con criterios más equitativos, homogéneos, costo-efectivos y adecuada a las posibilidades financieras del sistema. Adicionalmente se detallarán las acciones conducentes a la obtención de consenso.



C. Sector Educación

i) Estatuto Docente

El análisis de los Estatutos del Docente vigentes en 12 provincias argentinas mostró la necesidad de: (a) actualizar y precisar las funciones pedagógicas; (b) explicitar las tareas y responsabilidades técnico-pedagógicas; (c) priorizar los factores profesionales en relación a los personales; (d) puntualizar las funciones de transmisión y distribución del conocimiento como parte importante de las actividades escolares; (e) diferenciar las carreras para el personal docente, técnico, administrativo y directivo; (f) mejorar los regímenes de incompatibilidades y licencias docentes, para aumentar la eficiencia del sistema educativo; y, (g) revisar las escalas salariales actuales.

La Ley Federal de Educación (Ley 24.195 aprobada el 14 de abril de 1993) define una nueva organización del Sistema Educativo Nacional, sustituyendo progresivamente los niveles primario y secundario por los de educación general básica y educación polimodal, respectivamente, y modificar los contenidos de la enseñanza. En el marco de esta transformación resulta imprescindible establecer un nuevo régimen laboral que se corresponda con la nueva organización escolar, garantice la profundización del proceso de transformación y corrija las deficiencias de los Estatutos actuales.

Para responder a estas necesidades, el Gobierno de la Nación se propone elaborar y poner a disposición de las provincias, un Modelo de un nuevo Régimen Profesional Docente, que contenga un mínimo de características comunes y compartidas, que sirva de base para las regulaciones respectivas. Este instrumento deberá propender al mejoramiento de la calidad de la educación y a regular las relaciones laborales y profesionales del cuerpo docente, en el marco de la nueva Ley de educación.

ii) Red Federal de Formación Continua

En el marco de la transformación de la estructura académica y organizativa del sistema educativo, prevista por la Ley Federal de Educación, el Ministerio de Cultura y Educación, inició en 1994 programas regulares para la formación y capacitación docente y la transformación de las instituciones educativas. El Gobierno se propone continuar este esfuerzo hasta cubrir la totalidad de los docentes activos y las instituciones escolares.

Dr. Domingo Cavallo
Ministro de Economía y Obras
y Servicios Públicos

LEG-AR-0067
Original: Español

APENDICE

PROYECTO DE RESOLUCION

ARGENTINA. PRESTAMO /OC-AR A LA NACION ARGENTINA
PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO AL AJUSTE FISCAL Y REFORMAS SOCIALES

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o los contratos que sean necesarios con la Nación Argentina, como Prestataria, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa Sectorial de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$450.000.000, o su equivalente en otras monedas, excepto la de la Nación Argentina, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.