

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

ARGENTINA

JUNIO DE 2005

Título del proyecto:	Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires		
Número del proyecto:	AR-L1007		
Fecha de ingreso al Programa Operativo	30 de agosto del 2004		
Jefe de División:	Alicia S. Ritchie		
Equipo de Proyecto:	Jefe: Marcia Arieira (RE1/SO1), Jesús Duarte (RE1/SO1), Riccardo Rietti (RE1/SO1), Arcindo Santos (RE1/SO1), José Jorge Seligmann-Silva (RE1/OD1), Roberto Iunes (OVE), Carlos Sampaio-Costa (LEG1), Ernesto Martínez (COF/CAR), y Kenia Mendoza (RE1/SO1).		
Prestatario:	Provincia de Buenos Aires		
Garante	La Nación Argentina		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía de la Provincia		
Plan de financiamiento:	IDB: CO	US\$	230,0 millones
	Local:	US\$	100,0 millones
	Total:	US\$	330,0 millones
Fechas tentativas:	Análisis	3 ^{er} . Trimestre de 2005	
	Aprobación	4 ^{to} .Trimestre de 2005	
PTI:	Sí (ver párrafo 4.5)		
SEQ:	Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704) (4.5 y 4.6).		

I. MARCO DE REFERENCIA

A. La Provincia de Buenos Aires: contexto demográfico y socioeconómico

- 1.1 Buenos Aires es una de las provincias federadas de la República Argentina y su gobierno es responsable de la provisión de servicios públicos a su población, incluyendo los sociales de educación y salud pública. La Provincia, con más de 14 millones de habitantes, concentra casi 40% de la población del país. De éstos, más de ocho millones

(63%) viven en los municipios del Gran Buenos Aires o conurbano bonaerense y un número significativo de estos trabaja en esta ciudad.

- 1.2 La población de la Provincia es más urbana que el promedio nacional, sin embargo sus indicadores de acceso a agua y alcantarillado son peores que la media nacional. Sin embargo, la cobertura en Educación General Básica (EGB) es prácticamente universal y las tasas de mortalidad materna e infantil son bajas, a pesar de que el porcentaje de hogares pobres e indigentes es más alto y ha aumentado en años recientes como resultado de la crisis económica que afectó al País entre 1998 y 2002 (cuadro I-1).

Cuadro I-1- Indicadores Demográficos y Socioeconómicos Seleccionados		
Indicador	Nación	Provincia
Población total (2002)	37,9 millones	14,5 millones
0-6 años (2001)	13,11%	12,26%
13-21 años (2001)	16,09%	15,54%
65 años o más (2002)	9,67%	10,26%
población urbana (2001)	89,4%	96,4%
% Hogares bajo la línea de pobreza (2003)	36.5	50.5
% Hogares bajo la línea de indigencia (2003)	15.1	21.4
Población con agua corriente (2001)	77,0%	67,6%
Población con desagües cloacales (2001)	42,5%	38,7%
Índice de Desarrollo Humano (1996)	0,826	0,820%
Tasa de cobertura Educación Inicial		85%
Tasa de cobertura EGB (6 a 12 años)	99%	99%
Tasa de cobertura EGB (13 a 15 años)	93%	97.4%
Tasa de mortalidad infantil (2003) (*)	16,5	16,2
Población dependiente de la red pública de Salud (2001)	48%	49%

(*) Por 1000 nacidos vivos

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación

B. Impacto de la crisis y principales desafíos en el sector

- 1.3 La crisis económico-financiera del 2001-02 tuvo graves efectos en la Provincia. Los niveles de pobreza aumentaron de manera significativa: entre 1998 y 2003 la proporción de hogares bajo la línea de pobreza en la Provincia pasa de aproximadamente 21% a 50%. En el conurbano bonaerense la proporción de personas viviendo en condiciones de indigencia se duplicó en apenas un año, pasando de 15% a 30% entre el 2001 y el 2002¹. Estos incrementos en los niveles de pobreza e indigencia produjeron una mayor demanda por servicios públicos y de asistencia social de emergencia, al mismo tiempo que disminuyó la recaudación tributaria y consecuentemente se deterioraron las finanzas públicas.
- 1.4 Con un déficit fiscal equivalente a 50% de sus ingresos corrientes en el 2001, y una contracción de la ejecución presupuestaria con relación al año anterior de casi 47% en términos reales en el 2002, los inevitables recortes presupuestarios en el escenario, afectaron de manera especialmente aguda las inversiones en infraestructura y equipamiento de la Provincia, particularmente en los sectores sociales, mientras los

¹ INDEC, Encuesta de Permanente de Hogares (EPH), octubre 2001 y octubre 2002.

gastos corrientes fueron relativamente poco afectados. Los niveles reales de inversión — que venían reduciéndose a partir de 1998 — se desploman en 65% entre 2000 y 2002, haciendo que la inversión real directa en ese último año representara aproximadamente 16% de los recursos invertidos en 1998. En los sectores sociales, la caída de la inversión llegó a casi 93% en el mismo periodo (Cuadro I-2).

Cuadro I-2 – Índice de Evolución de la Inversión en la Provincia de Buenos Aires

	1998	1999	2000	2001	2002
1998 = 100					
Todos sectores	100,0	80,8,	45,2	30,2	15,6
Sectores Sociales	100,0	170,5	37,5	21,5	2,7
2000 = 100					
Todos sectores			100,0	66,9	34,5
Sectores Sociales			100,0	57,3	7,2

Fuente :Ministerio de Economía de la Provincia

- 1.5 **Educación.** Las acciones adoptadas por la Provincia, con el apoyo de la Nación, para enfrentar la grave situación social generada por la crisis, permitieron minimizar su potencial impacto negativo en el sector educativo. El sistema educativo formal de la provincia tiene casi cuatro millones de alumnos: 570 mil niños en Educación Inicial (60% en jardines infantiles públicos); cerca de 2,5 millones en Educación General Básica (EGB) (72% en escuelas públicas); 790 mil jóvenes en el nivel polimodal (72% en escuelas públicas); y 160 mil en educación superior (57% en instituciones estatales). El subsector público de educación formal, administrado por la Dirección General de Cultura y Escuelas de la Provincia (DGCyE) tiene a su cargo cerca de 2,8 millones de alumnos, 14 mil centros educativos y cerca de 170 mil docentes.
- 1.6 A pesar del deterioro social, del aumento extraordinario de la pobreza en la provincia, y de las reducciones en términos reales del presupuesto del sector (26% entre 2002 y 2001 y 7,6% adicional entre 2003 y 2002), las tasas de asistencia escolar no descendieron y la Provincia garantizó, con algunos pormenores, la operación del sistema escolar público. Esto se ve reflejado en el comportamiento de las tasas de cobertura. La asistencia escolar del grupo de 6-12 años (Educación General Básica –EGB- 1 y 2) se mantuvo en 99%, la del grupo de 13-15 años (EGB 3) alrededor del 97% y la del grupo de 16 a 18 años (Educación Polimodal) en 78%. Sin embargo, la tasa de cobertura neta de la educación inicial para niños de cinco años se estancó en ese mismo periodo, luego de haber aumentado de 70% a 85% entre 1995 y 1999; y en el grupo de 16 a 18 años hubo incrementos preocupantes en las tasas de repitencia (del 5,2% en el 2001 a 8,5% en 2004) y en las tasas de abandono interanual (de 10,6% a 13,8 en el mismo periodo).
- 1.7 Los recursos para inversión en educación, que habían sido bastante reducidos durante toda la segunda mitad de los noventas (menos del 1% del presupuesto sectorial), pero que habían repuntado levemente hacia 1999 y 2000, fueron severamente recortados en el periodo 2001-2003, pasando a representar alrededor del 0,5% del presupuesto total de la DGCyE, mayormente concentrado en atender a los compromisos de operación del sistema escolar existente. Como resultado, no ha habido recursos para atender las crecientes necesidades de ampliación, recuperación o mejoramiento de la infraestructura física y de equipamiento de la educación pública provincial. Las inversiones necesarias

para la ampliación de la cobertura en educación inicial se aplazaron, la modernización informática de las escuelas se atrasó, y los recursos para atender la decaída infraestructura, o para sustituir o mejorar las escuelas deterioradas se han reducido.

- 1.8 La infraestructura escolar de la Provincia hace años que superó su capacidad máxima de servicio. En educación inicial, no solo hay un faltante de infraestructura para lograr las metas de universalización de los niños de cinco años, sino que una tercera parte de los establecimientos requiere sustitución, un 28% requieren rehabilitación, un 35% requiere reemplazo parcial o total de equipamiento y solo 300 (de cerca de 1.700) tiene equipamiento para el desayuno o merienda de los niños. Las escuelas del nivel de la EGB tienen una situación similar: una cuarta parte necesita ser sustituida, un 35% requiere rehabilitación, 35% requiere de reemplazo parcial o total de equipamiento y 15% no tienen comedores. En ese mismo nivel, 60% de las escuelas no han sido dotadas de laboratorios de informática.
- 1.9 **Salud.** Con el aumento en el desempleo generado por la crisis, el porcentaje de personas que, sin cobertura de servicios de salud de las obras sociales o planos médicos, pasan a depender de los servicios de la red pública, llega en el 2001 a casi la mitad (49%) de la población de la Provincia (y a 52% de la población en el conurbano bonaerense)².
- 1.10 Este aumento de la demanda por los servicios de salud de la red pública se refleja en el número de consultas médicas externas y egresos hospitalarios, el cual aumentó en aproximadamente 33% y 11% entre 1999 y 2003 respectivamente, y ocurre en el momento en que se reducen los recursos para inversiones en el sector: los gastos reales de inversión en Salud en la Provincia que ya se venían reduciendo desde el 1998, se desploman en cerca de 93% entre 2001 y 2002, cuando el total de los gastos de capital para el sector representaba, en términos reales, aproximadamente 7% de los gastos de inversión del año 2000 y 3% de los montos invertidos a mediados de los años noventa. Además, la crisis agudizó los problemas de accesibilidad de la población a medicamentos y elevó los costos de otros insumos importados necesarios a la provisión de la atención a la salud.
- 1.11 Aunque los cortes presupuestarios no hayan alcanzado de forma tan dramática a los gastos corrientes (principalmente los gastos con recursos humanos para operar los servicios), el deterioro edilicio, de equipamientos y mobiliario, la inoperatividad de sistemas e instalaciones sanitarios y eléctricos y el deterioro de las condiciones de vida de la población se reflejan directamente sobre los indicadores de salud de la Provincia: (i) aumenta la mortalidad por enfermedades infecto-contagiosas que en el 2002 pasan a ser la tercera causa de muerte en la Provincia llegando a representar poco más del 9% del total de muertes³; (ii) las tasas de mortalidad infantil y materna, que venían presentando

² En 1991, único otro año con información disponible, esa proporción era de 37% (38,5% en el conurbano). Aunque no existan datos que permitan hacer una comparación más directa con el periodo inmediatamente anterior a la crisis, se supone que el aumento observado en la tasa de desocupación en la Provincia, que pasa de aproximadamente 14% en mayo de 1998 a más de 22% en mayo del 2002 así como el impacto de la crisis sobre las condiciones económicas y financieras de las Obras Sociales y empresas privadas de planos de salud hayan llevado a un aumento en el número de personas no cubiertas por esos instrumentos.

³ A mediados de los años 90 esa proporción se encontraba alrededor del 3%.

tendencias declinantes, pasan a aumentar en los primeros años del milenio,⁴ y (iii) un aumento en el 2002 en relación con 1995 en el número de casos de retardo intrauterino del crecimiento, nacimiento prematuro, o peso inadecuado al nacer, así como un deterioro en la talla de los niños en el segundo año de vida, indicando un empeoramiento de las condiciones nutricionales de la Provincia.

- 1.12 **Desarrollo Humano**. El período de crisis coincide con el momento en que se redefinían entre el Estado Nacional y las Provincias, las responsabilidades por la conducción de las políticas sociales de reducción de la pobreza y atención a grupos vulnerables. En la Provincia, la respuesta inmediata a la crisis fue dada por el Plan Vida, el de mayor cobertura poblacional, administrado por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH), instrumento utilizado para coordinar la respuesta a las necesidades de la población afectada, en especial al aumento de la demanda por atención alimentaria. Posteriormente, en 2002, se creó el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, dividido en 2003 para conformar dos Ministerios – el Ministerio de Desarrollo Humano (MDH) y el Ministerio de Trabajo.
- 1.13 Entre 1999 y 2003, la Provincia registró un incremento en la demanda por los Programas Alimentarios y de Emergencia tanto en aquellos ejecutados solamente con recursos de presupuesto provincial como en aquellos financiados por transferencias de la Nación, como es el caso del Programa Ingresos para el Desarrollo Humano (IDH). Asimismo, la multiplicidad de programas, la baja coordinación de los diferentes actores y niveles institucionales y la inexistencia de instrumentos de gestión dificultó dimensionar de forma más precisa el tamaño exacto de la demanda. En el caso de los programas, la crisis evidenció la deficiente capacidad de la Provincia para actuar de forma pro-activa en respuesta a las necesidades alimentarias y demás necesidades críticas de la población más vulnerable y necesitó utilizar el apoyo de redes de servicio ya existentes en la sociedad civil. Este ha sido el caso de la articulación de la distribución de alimentos con las redes vecinales existentes, de manzaneras y comadres y de la creación, en los comedores vecinales, de programas de atención a niños y apoyo a las familias, concepto a partir del cual se desarrolla la propuesta de creación de Unidades de Desarrollo Infantil (UDIs) (ver párrafo 1.22).

C. Estrategia de la provincia post-crisis

- 1.14 A pesar de los recortes en inversiones durante el período 2001-2003, se mantuvieron los mismos niveles aproximados de gastos corrientes que permitieron mantener niveles mínimos de prestaciones de servicios sociales básicos - principalmente a los sectores sociales más vulnerables a la crisis. Asimismo, durante 2003 y 2004, la recaudación de impuesto, tanto de origen nacional como provincial, sobre cumplió las previsiones

⁴ La tasa de mortalidad infantil pasa de 14,8 por mil nacidos vivos en el 2001 a 16,2 por mil nacidos vivos en el 2003. La tasa de mortalidad materna, a su vez, se eleva de 13 por 100.000 nacidos vivos en el 2000 a 31 por 100.000 nacidos vivos en el 2002. Las informaciones relativas a mortalidad materna e infantil ponen también en evidencia la existencia de deficiencias en el proceso de atención de la embarazada (captación precoz, escasez, ausencia o mala calidad de los controles prenatales), en la calidad de la atención del parto y el puerperio y en las políticas sobre salud sexual y reproductiva dirigidas a reducir el aborto: en el 2002, 59% de las muertes neonatales eran reducibles por tratamiento oportuno en el embarazo, parto o puerperio.

presupuestarias como resultado del aumento en el nivel de actividad y de los esfuerzos de la Provincia en la administración tributaria y en la lucha contra la evasión impositiva⁵.

- 1.15 En este sentido, luego de casi una década de poca capacidad financiera para sostener los niveles mínimos necesarios para el mantenimiento o la expansión de la infraestructura económica y social, el contexto actual favorable de recuperación económica permite a la Provincia buscar, en un marco fiscal responsable, recuperar su capacidad de realizar inversiones con el objetivo de revertir el deterioro ocurrido en el período de la crisis y generar la infraestructura necesaria para atender los incrementos o cambios en la demanda por servicios.
- 1.16 Para implementar esta estrategia, a fines del 2004, la Provincia contrajo un préstamo con el Banco Mundial destinado a apoyar para recuperar su capacidad de inversión en infraestructura económica. El Programa, por un monto total de US\$467 millones en dos etapas, se destina a mejorar la provisión de infraestructura en agua, alcantarillado y caminos provinciales, en un marco de sostenibilidad fiscal como instrumento para retomar el crecimiento económico que permita a largo plazo, reducir la pobreza y aumentar la equidad social.
- 1.17 En los sectores sociales, la Provincia también viene buscando la reactivación de las inversiones en el mismo marco de responsabilidad fiscal y, por lo tanto, ha solicitado el apoyo del Banco para un Programa de inversiones en infraestructura física, equipamientos y fortalecimiento institucional en los sectores de Educación, Salud y Desarrollo Humano enmarcado en las prioridades definidas en las políticas sectoriales respectivas.
- 1.18 En **Educación**, la Provincia busca garantizar el derecho de la educación a todos los niños y jóvenes, especialmente a aquellos pertenecientes a los grupos más pobres de la población. En particular, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) se ha propuesto: (i) avanzar en la universalización de la educación para el grupo de niños de cinco años (pasar de 85% a 90% de cobertura en los próximos cuatro años) y la ampliación de la cobertura para niños de 4 y 3 años; (ii) el mejoramiento de los índices de asistencia escolar en los jóvenes en edad de atender el ciclo polimodal y la reincorporación de los adolescentes desertores del sistema escolar; y (iii) en términos estratégicos de más largo plazo, retomar el proceso de modernización informática de la administración escolar y dotar de laboratorios de informática a las instituciones de EGB y educación polimodal.
- 1.19 Para ello, la DGCyE tiene un plan de inversiones en infraestructura y equipamiento escolar con financiamiento de diversas fuentes, incluyendo programas nacionales como el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSA) del BID, el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), el Plan 700 Escuelas, el Programa de Desarrollo y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES) del Banco Mundial, y recursos de la provincia a través del Fondo Único Descentralizado para

⁵ En enero de 2005, el Poder Legislativo de la Provincia aprobó la ley 13295 de adhesión al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley nacional 25917), comprometiéndose mediante ello a una serie de adecuaciones en la administración de las cuentas provinciales.

Inversiones en Infraestructura, el Fondo Compensador Ley 13010 y los recursos presupuestales asignados a la DGCyE. El presente programa aportará recursos para complementar las anteriores fuentes de financiamiento del Plan y proveerá asistencia técnica para un uso adecuado de las inversiones realizadas.

- 1.20 En **Salud**, una vez contenida la situación más crítica, la Provincia retomó la profundización de la política sanitaria con una visión sistémica del sector, enfatizando la atención primaria como estrategia organizadora del sistema de salud y proponiendo el reordenamiento del sistema a través de la definición de una política de referencia y contrarreferencia que busca organizar la vinculación entre niveles de atención y garantizar el flujo ordenado de los pacientes. Estas acciones tienden a resolver algunos de los problemas del sistema vinculados al acceso a una atención adecuada, el gasto innecesario por superposición de acciones, demoras y falta de oportunidad de las respuestas del sistema y sobrecarga innecesaria de servicios.
- 1.21 En lo que se refiere a la recuperación de la infraestructura, el Ministerio de Salud provincial elabora, en el marco del proyecto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ARG 00/045, el Plan de Recuperación de la Capacidad Instalada en el Segundo Nivel de Atención, que plantea básicamente acciones de remodelación, refuncionalización y/o mantenimiento, implementando una metodología que promueve la elaboración de Planes Directores para cada uno de los establecimientos de salud incluidos en el Plan.
- 1.22 En **Desarrollo Humano**, la Provincia ha centrado sus esfuerzos en desarrollar los modelos de atención, el aparato institucional y los instrumentos de gestión (incluyendo seguimiento y supervisión) necesarios al MDH para que cumpla de manera adecuada con su responsabilidad por el diseño y ejecución de la política social de la Provincia. Estos incluyen: (i) pasar del modelo actual de atención centrado en prestaciones alimentarias a un sistema integrado de atención a la infancia y la adolescencia que involucre a los niños y sus familias, al gobierno provincial y municipal, a los actores de otros sectores (Educación o Salud) y a las entidades no gubernamentales. En este contexto, dos modelos de servicios de atención integrada son particularmente importantes: las Unidades de Desarrollo Infantil (UDIs)⁶ y de los Servicios Locales (SLPD) y Zonales (SZPD) de Protección de los Derechos de los Niños.⁷
- 1.23 Finalmente, el Ministerio reconoce la necesidad de mejorar su capacidad gerencial, para obtener una mayor eficiencia en la entrega de los servicios y prestaciones bajo su responsabilidad. El desarrollo de instrumentos gerenciales adecuados y su consolidación en un Sistema de informaciones para la gestión de programas sociales permitirá el

⁶ Iniciadas en su mayoría de forma espontánea durante la crisis para prestar servicios complementarios a la atención alimentaria a niños/as en situación de vulnerabilidad y sus familias, con guardería, atención escolar complementaria y apoyo socio-psicopedagógico, las UDIs brindan atención integral a la población de 0 a 14 años, y sus familias.

⁷ Creados por la Ley 13.298, “De la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños”, los SLDP y SZPD son órganos desconcentrados e instancias desde donde la Provincia concentrará las acciones de promoción y protección de derechos de los niños.

seguimiento de las políticas y acciones sociales en la Provincia y de sus beneficiarios, mejorando su capacidad de identificar y responder a necesidades cambiantes en el sector.

D. Estrategia del Banco en el país y en el sector

- 1.24 La Estrategia del Banco en Argentina para el período 2004-2008, tiene como objetivo principal el apoyo al país para alcanzar un crecimiento sostenible y más equitativo mediante acciones en tres temas estratégicos: (i) el fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal; (ii) el fortalecimiento del entorno para el crecimiento de las inversiones y de la productividad, incrementando la competitividad del país; y (iii) la reducción de la pobreza, la reconstitución del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente. Se destaca que las acciones en estos tres temas incluirán préstamos dirigidos a los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales). El Programa propuesto responde a estos objetivos al fortalecer la capacidad de la Provincia y de sus instituciones públicas en la prestación de servicios sociales y en el desarrollo de instrumentos eficaces de gestión de programas sociales, para lograr mayor eficiencia y efectividad en su entrega a la población.

E. Experiencia del Banco en el país, el sector y la provincia

- 1.25 El Banco y el país tienen una larga historia de cooperación en los sectores sociales, en particular el apoyo al Plan de Emergencia Social y Sanitaria a través de los programas de Becas, Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), Reforma de la Atención Primaria de la Salud (PROAPS) y Mejoramiento de Barrios, así como, recientemente, el Programa de Mejoramiento Educativo (1345/OC-AR); y el préstamo Sectorial Social “Argentina Avanza” (1606/OC AR) entre otros. En años recientes, con el impacto de la crisis, el Programa del Banco con el país se ha caracterizado por la realización de préstamos sectoriales y de emergencia. En este sentido, la retomada del crecimiento económico en el país, permite también que el Banco regrese a un programa de préstamos de inversiones más tradicionales, como es el caso del Programa propuesto. De los programas de inversión anteriores, las principales lecciones aprendidas señalan la importancia de que el diseño del Programa tome en cuenta (i) la capacidad de ejecución y gestión de las áreas responsables; (ii) la evaluación del nivel y tipo de riesgos del contexto en el cual se desarrollaría el programa; y (iii) la necesidad de contar con un sistema de información y con informaciones de línea de base adecuadas a la gestión, el monitoreo y la evaluación de impacto de las acciones financiadas. Por otra parte, otro factor determinante del éxito de determinadas operaciones es la alta prioridad que les asigna el Gobierno, reflejada en sólidos equipos técnicos, capacidad de liderazgo y disponibilidad presupuestal de recursos. Finalmente, el nivel de compromiso y de prioridad asignado por el ejecutor es un factor determinante del éxito durante la ejecución de los proyectos.
- 1.26 Al nivel Provincial, el Banco ha financiado el Programa de “Apoyo a la Modernización del Estado y al Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires” (979/OC-AR). Este préstamo ha presentado algunas dificultades en su ejecución originados en aspectos institucionales y en los sucesivos controles internos que requiere la Provincia para procesar las licitaciones. Las lecciones aprendidas sugieren, entre otros aspectos, la importancia de: (i) definir una política y una estrategia del Programa que reduzca el

impacto de eventuales cambios en las autoridades provinciales relacionadas con los ministerios participantes; (ii) estimar el impacto de las inversiones en los costos recurrentes, con vistas a la sostenibilidad fiscal de mediano plazo; (iii) acordar previamente los pliegos de licitación a utilizar y capacitar a los recursos humanos que estarán involucrados en los procesos de adquisiciones y desembolsos, y (iv) definir criterios explícitos para la elegibilidad del gasto.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo del Programa es mejorar los niveles de cobertura de servicios de calidad en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.

B. Estructura del Programa

- 2.2 Para lograr estos objetivos, el Programa financiaría dos componentes:

1. Componente 1 - Infraestructura física y equipamientos en educación, salud y desarrollo humano (US\$201,9 millones)

- 2.3 El objetivo de este componente es financiar la rehabilitación y la construcción de infraestructura edilicia y la adquisición de los equipamientos que permitan a la Provincia mejorar los niveles de cobertura de los servicios en educación, salud y desarrollo humano de forma de atender la demanda por estos servicios que se agudizó con la crisis de 2001. Además de los aspectos específicos a ser considerados en el interior de cada sector, las inversiones priorizarán a las zonas más pobres de la provincia. Específicamente, el componente financiaría:
- a. En Educación: (i) construcción y equipamiento de establecimientos de nivel inicial; (ii) rehabilitación y equipamiento de establecimientos de nivel inicial; (iii) sustitución y equipamiento de establecimientos de EGB; (iv) rehabilitación y equipamiento de establecimientos de EGB; (v) dotación (equipamientos y mobiliario) de laboratorios de informática en establecimientos de EGB; (vi) dotación de equipamientos informáticos y mobiliario a distritos educativos de la Provincia; y (vii) conectividad de las instituciones escolares y los servicios de administración de la DGCyE a internet e intranet..
 - b. En Salud: (i) construcción, rehabilitación, ampliación y equipamiento de centros de atención primaria de salud; (ii) construcción, rehabilitación, ampliación y equipamiento de servicios de atención hospitalaria; y (iii) equipamientos para el tercer nivel de atención, incluyendo la rehabilitación de espacios para su instalación.
 - c. En Desarrollo Humano: (i) la construcción o rehabilitación y la adquisición de equipos para Unidades de Desarrollo Infantil (UDI); (ii) la construcción y adquisición de equipos para Servicios Locales (municipales) de Protección de Derechos de los Niños; (iii) el equipamiento de instalaciones para Servicios Locales

(municipales) de Protección de Derechos de los Niños; (iv) la construcción y equipamiento de Servicios Zonales de Protección de Derechos de los Niños.

2. Componente 2 - Fortalecimiento sectorial para la entrega de servicios y gestión en educación, salud y desarrollo humano (US\$13,8 millones)

2.4 El objetivo de este componente es dotar a los sectores sociales de la Provincia de los instrumentos y los recursos técnicos y gerenciales necesarios a mejorar su capacidad de operación y mantenimiento de la infraestructura física – tanto la financiada por el Programa como la infraestructura sectorial de servicios – y de la capacidad de gestión de los programas bajo su responsabilidad. El componente también financiaría apoyo para que el MECON de la Provincia mejore su capacidad de seguimiento de los gastos sociales provinciales y de programas que reciben financiamiento externo. El componente financiaría:

- a. En Educación: (i) capacitación de directivos, docentes y personal administrativo en el uso de los equipamientos y sistemas de informática.
- b. En Salud: (i) desarrollo e implantación de un sistema de información sanitaria provincial; (ii) desarrollo e implantación de un sistema unificado de información para el seguimiento de programas a nivel provincial; (iii) desarrollo e implantación de sistemas de gestión para los servicios de atención primaria y hospitalaria, así como para el seguimiento de contratos de gestión con establecimientos y municipios; (iv) desarrollo e implementación de un sistema de referencia y contrarreferencia; y (v) capacitación técnica de equipos ministeriales y efectores en los niveles provincial y municipal.
- c. Desarrollo Humano: (i) la implantación de un sistema de información para el gerenciamiento de prestaciones, contraprestaciones y beneficiarios de los programas sociales; (ii) servicios de auditoria de gestión de programas y prestaciones; (iii) monitoreo y evaluación de programas; (iv) el desarrollo e implantación de un sistema unificado de información para el seguimiento de programas sociales a nivel provincial; (v) capacitación y fortalecimiento de recursos humanos para la operación de las UDIs y de los servicios locales y zonales de protección de derechos del niño; (vi) la capacitación de recursos humanos en la Provincia, los municipios y en organizaciones no gubernamentales y redes de la sociedad civil para la prestación de los servicios que brinda el Ministerio.

C. Dimensionamiento del Programa

2.5 El dimensionamiento presentado es preliminar y resulta de las evaluaciones sectoriales del estado de la infraestructura en los sectores sociales. Las necesidades de inversiones son mayores que lo que podrán alcanzar los recursos del Programa y por lo tanto, para el dimensionamiento final, está en preparación una muestra indicativa de proyectos que tiene por finalidad de: (i) dimensionar el componente de inversiones en obras físicas a partir de los análisis de costos de los proyectos tipo presentados y que sean técnica económica, institucional y ambientalmente factibles; (ii) determinar los criterios que

serán incorporados al Reglamento Operativo del Programa para aplicación en la elegibilidad subsiguiente de los proyectos a ser financiados, incluyendo la topología de los proyectos y las soluciones de mínimo costo. Asimismo, el dimensionamiento del Programa tomará en cuenta los resultados del análisis de la capacidad fiscal de la Provincia, incluyendo el impacto en el presupuesto de los gastos recurrentes generados por las nuevas inversiones.

D. Focalización

- 2.6 Para la focalización de las inversiones en Educación, el Plan de la DGEyC ya tiene identificadas las zonas según indicadores educativos y de pobreza geográfica para la ampliación de la educación inicial. Una de las variables claves en los criterios de elegibilidad de las obras en educación son los indicadores de pobreza, usando el mapa de pobreza de la provincia. Para la focalización de las inversiones en Salud, se utilizará la metodología desarrollada por el Ministerio y que incluye indicadores demográficos, epidemiológicos, de cobertura y de necesidades básicas insatisfechas, entre otros.
- 2.7 En lo que refiere a las UDIs, la cobertura actual se ha configurado en pleno periodo de crisis, resolviéndose las situaciones de emergencia en forma puntual y sin margen para ingreso de beneficiarios con base en criterios previamente definidos. Asimismo, en el marco del programa se prevé pasar a un sistema de admisión que incluya instancias de canalización preferencial a través de los servicios locales de protección de derechos, con aplicación de fichas para todos los postulantes interesados la publicidad transparente de los criterios. Este dispositivo se aplicará desde el inicio para las nuevas UDIs edificadas por el programa, y en forma gradual con base en los egresos de la nomina actual o la ampliación de cupos dentro de cada centro ya instalado. Para los Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos de los Niños, su naturaleza es no focalizada y de acceso universal. Sin embargo, también por la naturaleza de sus servicios, la instalación de los Centros zonales será en las cabeceras de los Municipios. En el interior de estos, la instalación de los centros locales será en los barrios donde haya mayor promedio de demanda histórica de causas en la justicia asistencial.
- 2.8 Sin perjuicio de las necesidades específicas de focalización de las acciones específica, se está analizando la utilización del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH)⁸ o del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) desglosado en nivel de localidades para la focalización general de las inversiones, lo que permitiría garantizar la cobertura de los servicios de Educación Inicial, Atención Primaria de Salud y Atención a la Primera Infancia, priorizando aquellas áreas al interior de los municipios donde estos servicios son de hecho inexistentes o deficientes.

⁸

Desarrollado por el INDEC con base en el Censo de Población y Hogares de 2001.

E. Costos y financiamiento

- 2.9 El costo total estimado del Programa es de cerca de US\$330,0 millones, con un financiamiento de US\$230,0 millones. La distribución por fuente de financiamiento se muestra en el cuadro II-1:

Cuadro II-1. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA (en US\$ millones)				
CATEGORÍAS	BID-CO	LOCAL	TOTAL	
Componente 1:				
Inversiones en Infraestructura y Equipamiento en E	202.0	6.6	208.6	63.2%
Educación	85.6	0.0	85.6	25.9%
Salud	89.6	6.3	95.9	29.1%
Desarrollo Humano	26.8	0.3	27.1	8.2%
Componente 2:				
Fortalecimiento sectorial para la entrega de servicio	13.8	85.7	99.5	30.2%
Educación	2.0	0.0	2.0	0.6%
Salud	2.0	0.0	2.0	0.6%
Desarrollo Humano	5.9	0.0	5.9	1.8%
Economía	3.9	0.1	4.0	1.2%
Prestaciones	0.0	85.6	85.6	25.9%
Administración	7.5	3.0	10.5	3.2%
Costos Financieros	6.7	4.7	11.4	3.5%
Total	230.0	100.0	330.0	100.0%

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 El prestatario será la Provincia de Buenos Aires y el garante será la Nación Argentina. El ejecutor del Programa será el MECON, con los Ministerios de Salud (MS), Desarrollo Humano y la DGCyE actuando como ejecutores. Las siguientes serán sus funciones y responsabilidades:
- El MECON a través de la Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito (UCO), será el ejecutor del Programa. Como tal, será responsable de: (i) coordinar la ejecución, asegurando una adecuada articulación transversal entre los sectores; (ii) supervisar el desarrollo de cada uno de los componentes; (iii) administrar los recursos financieros del préstamo; y (iv) actuar como contraparte directa del prestatario ante el Banco en los aspectos operativos.
 - El MS, el MDH y la DGCyE como coejecutores del Programa serían responsables de: (i) ejecutar técnicamente el préstamo en sus respectivas áreas, incluyendo la

responsabilidad por la licitación, contratación y supervisión de obras y compra de equipos; (ii) generar la información sectorial necesaria para el seguimiento de la operación y evaluación de su impacto.

- c. A efectos de fortalecer la comunicación y coordinación entre Ministerios, se considerará la creación de un Comité Directivo del Programa integrado por los Subsecretarios de cada Ministerio y por el Coordinador General del Programa. Este Comité será responsable, entre otros, de aprobar: (i) los Planes Operativos Anuales, incluyendo el Plan de Contrataciones; (ii) los Informes Semestrales de Avance; (iii) los cambios al Reglamento Operativo del Programa u otros manuales que se acuerden con el Banco; (iv) la contratación de las evaluaciones previstas (intermedia y final) y la revisión de los informes resultantes.
- 3.2 Se encuentra en etapa avanzada la realización de la Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del ejecutor y coejecutores, como resultado del cual se obtendrá una Matriz de Riesgo y un Plan de Fortalecimiento Institucional para acompañar la ejecución del Programa.
- 3.3 El Reglamento Operativo del Programa incluirá los criterios de elegibilidad de municipios, establecimientos, beneficiarios y los parámetros técnicos a ser utilizados en las decisiones sobre rehabilitaciones u obras nuevas, entre otros aspectos. Además de considerar soluciones de mínimo costo e incorporar costos recurrentes en los costos totales de las inversiones, este análisis incluirá la focalización en la pobreza entre los criterios de priorización y de elegibilidad de los proyectos. Sin embargo, esta focalización puede tener características diferentes según diferentes tipos de inversión – en algunos casos, el criterio de focalización geográfica es suficiente, en otros puede ser necesario utilizar instrumentos específicos de identificación de beneficiarios. El Reglamento Operativo del Programa incluirá en detalles los parámetros a ser utilizados en cada caso.

A. Indicadores de seguimiento y evaluación de resultados e impacto

- 3.4 Se requerirá que durante la ejecución el Ejecutor mantenga un sistema de información compatible con los indicadores para las distintas instancias de evaluación. Para ello, durante la Misión de Análisis, se revisará la propuesta de informaciones de seguimiento y de línea de base para los indicadores de desempeño, de resultados e impacto según lo definido en el Marco Lógico del Programa (Anexo III-1).
- 3.5 Esta prevista la realización de una evaluación intermedia del Programa, una vez transcurrido el 50% del plazo o desembolsado el 50% de los recursos, según lo que se verifique en primer término, y una evaluación final dos meses antes del último desembolso, incorporando los resultados alcanzados, el análisis de la gestión del Programa, las lecciones aprendidas y la perspectiva de los beneficiarios entre otros. Los resultados de esta evaluación serán incorporados en el PCR del Programa.
- 3.6 El seguimiento del marco fiscal del Programa se realizará mediante la realización de escenarios fiscales sobre los cuales se desarrollaría el mismo. Este análisis utilizará el modelo de sostenibilidad de la deuda del Ministerio de Economía de la Provincia el cual

incorporará el impacto fiscal y financiero de los préstamos del BID y del Banco Mundial, así como los supuestos referentes al impacto del canje de la deuda provincial en cesación de pagos. Se elaborará una planilla específica detallando los impactos directos e indirectos del financiamiento del BID en los gastos sociales de la provincia. Se estimará también el impacto fiscal en nivel municipal del programa a ser financiado por el BID en los casos en que los gastos recurrentes estén a cargo de los mismos.

- 3.7 Las proyecciones fiscales serán compatibles con el proceso de saneamiento fiscal y financiero que la Provincia ha emprendido desde mediados del 2001. Estas proyecciones serán monitoreadas semestralmente conjuntamente con el Banco Mundial. En caso de producirse cambios en las mismas como consecuencia de shocks o situaciones extraordinarias, la Provincia se compromete a tomar los cursos de acción necesarios para retomar la trayectoria prevista en el marco fiscal acordado.

IV. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios esperados

- 4.1 El Programa permitirá a la Provincia recuperar los niveles de inversión en infraestructura social en Salud, Educación y Desarrollo Humano necesarios para atender la demanda por estos servicios en un contexto macroeconómico nacional más favorable. En paralelo, las inversiones de fortalecimiento institucional permitirán mejorar la capacidad técnica de los ministerios sectoriales y del MECON para el seguimiento de los programas sociales provinciales
- 4.2 En Educación, el programa aumentará la cobertura de la educación inicial (para la edad de cinco años), esperando que la tasa de asistencia para este grupo de edad pase de 85% a 90% y las inversiones en infraestructura y equipamiento beneficiarán a niños de educación inicial y de educación básica de los dos quintiles más pobres de la población. Las inversiones en equipos de informática y conectividad beneficiarán al conjunto de la educación pública en la provincia con las ganancias en eficiencia de la gestión y en el seguimiento de las acciones de la DGCyE en los territorios y, además, beneficiarán en especial a la población de las zonas más necesitadas, cuyas escuelas serán articuladas a las nuevas tecnologías de información y comunicación.
- 4.3 En Salud, las inversiones en obras y equipos constituyen el soporte material que permitirá el adecuado funcionamiento del sistema público y la resolución del aumento de la demanda en espacios físicos adecuados. Así, la población se favorecerá con una mejor capacidad de respuesta de los servicios de atención primaria, en particular materno-infantil, como puerta de entrada al sistema de salud disminuyendo la presión numérica sobre la atención hospitalaria y consecuentemente, mejorando su calidad. Con ello la población podrá tener un acceso continuado a un conjunto básico de servicios prestados por la red pública. Asimismo, se beneficiarán los niveles municipal y regional en gestión y organización del sistema de salud.
- 4.4 En Desarrollo Humano, se espera (i) la equiparación de oportunidades y respeto de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad familiar y social con la expansión del

modelo de las UDIs y la creación de los centros locales y zonales de protección de derechos de los niños y (ii) el mejoramiento de la atención pública a las familias más vulnerables con la consolidación del sistema de información social y la capacitación de recursos humanos en el nivel provincial, municipal y de efectores no gubernamentales para brindarles servicios sociales que contribuyan a romper con el ciclo vicioso de la pobreza en el que están inmersos.

B. Clasificación PTI/SEQ

- 4.5 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Esta operación también califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) por el criterio sectorial – con inversiones en Educación Básica y pre-escolar, desarrollo humano y atención a grupos vulnerables y atención primaria de salud.

C. Impactos sociales y ambientales

- 4.6 El impacto social del Programa será extremadamente positivo, considerando que las inversiones permitirán recuperar la infraestructura en servicios sociales como Educación, Salud y Desarrollo Humano de forma que la Provincia pueda mejor responder a la demanda de la población por estos servicios - en especial la de su población más pobre y vulnerable.
- 4.7 Los impactos ambientales que se anticipan son de baja magnitud. Asimismo, para potenciar las oportunidades ambientales que se vislumbran con la acción del Banco, se propone una Estrategia Ambiental y Social (ESS) que se concretizará a través de la preparación de una Evaluación Ambiental (EA) del Programa. El Anexo IV-1 del PCD presenta en más detalle los impactos previsibles del Programa, respectivas mitigación y el contexto para la ESS. La EA concernirá en particular sobre los siguientes puntos: (i) estándares y normas para diseño y operación de escuelas y centros de salud en lo que toca seguridad, agua potable, evacuación de aguas servidas y manejo de residuos sólidos; (ii) normas y fiscalización para la fase de obras; (iii) diseño (TDR) de la actualización del Manual de Operadores en Higiene Hospitalaria; (iv) planes de gestión interna de los residuos especiales y patógenos que se generen en las unidades de salud; (v) fortalecimiento institucional de la Secretaría de Política Ambiental, la Autoridad responsable por la fiscalización de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos; y (vi) elaboración de un Sistema de Gestión Ambiental que se integrará al Reglamento Operativo del Programa.

V. ASPECTOS ESPECIALES Y RIESGOS

A. Aspectos especiales

- 5.1 El MECON ha solicitado al Banco que se utilice el mismo mecanismo adoptado en el préstamo del Banco Mundial por lo cual el ente responsable de la auditoría externa del Programa sería el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Asimismo, previo a la Misión de

Análisis y a la luz de esta solicitud, el Banco evaluará su factibilidad o en su defecto, la conveniencia de utilizar firmas auditoras independientes.

B. Riesgos

- 5.2 Un riesgo del Programa es la posibilidad de desfase intersectorial en el ritmo de inversiones y en la capacidad para la operación de algunos de los servicios. Para mitigarlo, además de las acciones de fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de gestión sectorial y del MECON, el Programa incorpora mecanismos de seguimiento de metas del Programa que se espera contribuirán a garantizar la coordinación entre las acciones financiadas en los dos componentes del Programa.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 6.1 El PCD fue revisado por el CESI en su reunión del 1 de abril de 2005. Se espera llevar a cabo una misión de orientación en julio de 2005 y una de análisis en agosto de 2005. Se ha contratado una consultoría para realizar el análisis institucional y de riesgo (SECI) que deberá estar con los trabajos concluidos para la misión de análisis y una consultoría que, en coordinación con los trabajos del SECI y con base en los resultados del análisis institucional y de riesgo, desarrollará los mecanismos operativos del Programa.

ARGENTINA
Programa de Apoyo a las Inversiones en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires
AR-L1007
Marco Lógico (versión conceptual)

Resumen de Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
FIN Contribuir para recuperar y sostener un nivel de inversiones sociales compatible con los objetivos de aumento de equidad social y reducción de la pobreza.	Reducción en el valor y en las diferencias regionales (intra-provinciales) en el IPMH* Línea de Base: Censo Demográfico 2001	Censo Demográfico	El país mantiene un crecimiento económico per capita positivo a lo largo del período. La Provincia mantiene su proceso de saneamiento fiscal y financiero.
PROPÓSITO Mejorar los niveles de cobertura de servicios de calidad en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.	<u>Educación</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. cobertura en educación inicial para niños de 5 años aumenta de xx a yy <u>Salud</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. disminuye la proporción de muertes neonatales reducibles por tratamiento oportuno de xx% a yy% 2. cobertura de parto institucional aumenta de x a y 3. proporción de embarazadas con ciclo completo de control prenatal aumenta de x a y <u>Desarrollo Humano</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. aumenta la cobertura de atención integral a niños/as y familias pobres de xx a yy 	SIEMPRO Datos administrativos de la Provincia Encuestas de hogares	

* Índice de Privación Material de Hogares, INDEC

<p>COMPONENTES</p> <p>I. Infraestructura física en Educación, Salud y Desarrollo Humano</p> <p>Financiar la rehabilitación y la construcción de infraestructura edilicia y la adquisición de los equipos que permitan a la Provincia ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios en educación, salud y desarrollo humano.</p>	<p><u>Sector Educación:</u></p> <p>90 nuevos jardines infantiles construidos 350 jardines rehabilitados; 150 establecimientos de EGB sustituidos rehabilitados y equipados; 860 laboratorios de informática en establecimientos de EGB y polimodales instalados (equipos, mobiliario y conectividad); dotación de 134 distritos educativos de la provincia equipados con equipos informáticos, mobiliario y conectividad.</p> <p><u>Sector Salud:</u></p> <p>185 unidades de atención primaria de salud construidas y equipadas. XX unidades básicas de salud rehabilitadas y equipadas; un hospital general materno infantil construido y equipado. XX servicios del área materno infantil refaccionados y ampliados en hospitales provinciales; equipamiento médico-diagnóstico para servicios hospitalares de la provincia instalados</p> <p><u>Sector de Desarrollo Humano:</u></p> <p>120 UDI rehabilitados, construidos y con equipamiento. 50 SLPD construidos y equipados 150 SLPD equipados 12 SZPD construidos y equipados</p>	<p>Sistema de Seguimiento del Programa</p>	<p>Mantenimiento de los valores de básicos de mano de obra y materiales de la construcción.</p>
--	---	--	---

<p>II. Fortalecimiento sectorial para la entrega de servicios y gestión en Educación, Salud y Desarrollo Humano.</p> <p>Dotar los sectores sociales de la Provincia de los instrumentos y la capacidad técnica y administrativa necesarios a mejorar su capacidad de operación y mantenimiento de la infraestructura física – tanto la financiada por el Programa como la infraestructura sectorial de servicios – y de la capacidad de gestión de los programas bajo su responsabilidad.</p>	<p><u>Educación</u> XX Directivos, YY Docentes y ZZ personal administrativo capacitado en el uso de equipamientos y sistemas de informática</p> <p><u>Salud</u> Sistema de Información Sanitaria desarrollado e implantado</p> <p>Sistemas de Información y Gestión desarrollado e implantado.</p> <p>Sistema de Referencia y Contrarreferencia implantado</p> <p>Personal capacitado en procesos de gestión de los servicios y en temas específicos, para los niveles local, regional y central.</p> <p><u>Desarrollo Humano</u> Sistema de información Gerencial implantado</p> <p>Servicios de Auditoria de Gestión de Programas y Prestaciones implantados</p> <p>Sistema de información para el seguimiento y evaluación de programas implantado</p> <p>Equipos técnicos de operación de las UDIs, SLPD y SZPD capacitadas</p> <p>Recursos humanos y equipos provinciales, locales y de organizaciones no-gubernamentales capacitados.</p> <p><u>Economía</u> Sistema de seguimiento de programas sociales Provinciales implantado</p>		
--	---	--	--