

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

PROGRAMA SECTORIAL SOCIAL: ARGENTINA AVANZA

(AR-0290)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jorge Tejada Jefe; José Seligmann-Silva (RE1/OD1); Mónica Rubio (RE1/SO1); Marcelo Cabrol (RE1/SO1); Gustavo Márquez (RES); Carlos Sampaio (LEG); Ernesto Martínez (COF/CAR); Ernesto Báscolo (Consultor) y Kenia Mendoza (RE1/SO1).

INDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Introducción	1
B.	Evolución macroeconómica reciente y perspectiva	1
C.	Pobreza y equidad-evolución y perspectiva	3
D.	Estrategia del País para el sector social.....	4
E.	Estrategia del Banco con el país.....	5
F.	Estrategia del Programa	6
G.	Experiencia en el sector y lecciones aprendidas	6
H.	Coordinación con otras agencias multilaterales	7
II.	EL PROGRAMA.....	8
A.	Objetivos	8
B.	Descripción.....	8
1.	Entorno macroeconómico estable	8
2.	Acciones de reforma social	9
3.	Protección de gasto social	17
4.	Indicadores de seguimiento del progreso social.....	18
C.	Costo y financiamiento.....	19
D.	Condiciones del financiamiento	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	20
A.	Prestatario y ejecutor.....	20
B.	Administración del programa.....	20
C.	Período de ejecución, montos y condiciones	20
D.	Tramitación de desembolsos	21
E.	Auditoría externa.....	21
F.	Inspección y vigilancia.....	21
G.	Seguimiento y evaluación de resultados	21
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	23
A.	Viabilidad institucional	23
B.	Beneficios.....	23
C.	Clasificación SEQ y PTI	24
D.	Impactos sociales y ambientales	24
E.	Riesgos	24
V.	MATRIZ DE CONDICIONALIDAD	25

Referencias electrónicas	
Siglas y abreviaturas	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=417303
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Préstamos BID, Programa Tentativo de Préstamos y Cartera en Ejecución	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=428121
Carta de Política	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=428654
Gasto Social Protegido	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=425508
Indicadores Intermedios de Avance	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=425587
Matriz de Resultado	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=425511
Matriz de Seguimiento	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=425516
Medios de Verificación	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=425521

RESUMEN DEL PROYECTO
ARGENTINA
PROGRAMA SECTORIAL SOCIAL: ARGENTINA AVANZA
(AR-0290)

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: La Nación Argentina			Plazo de amortización:	20 años
Garante: La Nación Argentina			Período de gracia:	5 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía			Desembolso:	24 meses (18 meses mínimo)
Fuente	Monto	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (CO)	500 millones	100	Comisión de inspección v vigilancia:	0%*
Local	-	-		
Otro Cofinanciamiento	-	-	Comisión de crédito:	0,25 % sobre montos no desembolsados
Total	500 millones	100	Moneda:	Dólares de Estados Unidos - Facilidad Unimonetaria

Esquema del Proyecto

Objetivo del proyecto: apoyar a Argentina en la implantación de su política social, como un proceso de transición desde las acciones de emergencia orientadas a contener las consecuencias de la crisis económica 2001-2002 por medio de soporte inmediato de ingresos, apoyo alimentario y abastecimiento de medicamentos para la población afectada, hacia una política permanente de inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas, en el acceso a la salud y educación de toda la población y en el sustento condicionado de ingresos de los más pobres.

Condiciones contractuales especiales: Los recursos del programa serán desembolsados en dos tramos una vez verificado el cumplimiento de la Matriz de Condiciones: el primero de US\$150 millones, que actualmente se prevé desembolsaría el último trimestre del 2004, y el segundo de US\$350 millones, que se prevé desembolsaría el segundo trimestre del 2006. Las condiciones incluyen (i) la manutención de un entorno macroeconómico adecuado (ii) acciones de reforma en los sectores de desarrollo social, educación, trabajo y salud; (iii) la protección del gasto público relacionado con un conjunto de programas sociales prioritarios; y (iv) el seguimiento de resultados de progreso social medidos con indicadores de avance.

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna

El proyecto es coherente con

la Estrategia de País: Si ☒ No ☐

El proyecto califica como: SEQ PTI [NO] Sector ☐ Geográfica ☐ % de beneficiarios ☐
[SI]

ADQUISICIONES: No aplica

Fecha Verificación del CESI: 29 de octubre de 2004

¹ La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%. (*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 El propósito del programa es apoyar a Argentina en la implantación de su política social, como un proceso de transición desde las acciones de emergencia orientadas a contener las consecuencias de la crisis económica 2001-2002 por medio de soporte inmediato de ingresos, apoyo alimentario y abastecimiento de medicamentos para la población afectada, hacia una política permanente de inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas, en el acceso a la salud y educación de toda la población y en el sustento condicionado de ingresos de los más pobres. La presente operación constituye un próximo paso lógico del apoyo que el BID y el Banco Mundial han estado brindando para facilitar la transición económica y social del país¹.
- 1.2 Como parte de la operación propuesta, en conjunto con las autoridades argentinas, fueron identificadas acciones de reforma en los sectores de desarrollo social, educación, trabajo y salud. Asimismo, la manutención de un entorno macroeconómico adecuado; la protección, frente a eventuales cortes presupuestarios, del gasto público relacionado con un conjunto de programas sociales prioritarios; y el seguimiento de resultados de progreso social medidos con indicadores de avance, serán también condición de los desembolsos.

B. Evolución macroeconómica reciente y perspectiva

- 1.3 Argentina ha vivido una crisis política, económica y social de dimensiones nunca antes experimentadas en su historia contemporánea, como consecuencia de un conjunto de factores que hicieron a su economía altamente vulnerable a cambios en el entorno económico internacional y a su propia dinámica interna. A fines de 2001 y principios de 2002 el gobierno adoptó un conjunto de medidas que paralizaron el funcionamiento del sistema de pagos y de crédito, conllevaron a la suspensión del servicio de la deuda pública con acreedores privados y el abandono de la convertibilidad, acentuando la incertidumbre en el entorno legal y normativo, con graves consecuencias sobre la producción de bienes y servicios, y altísimos costos sociales. A fines de 2002, Argentina había acumulado en cuatro años una caída del 20% del Producto Interno Bruto (PIB), dejando a más de la mitad de la población bajo la línea de pobreza.

¹ Operaciones que conjuntamente constituyen un marco coordinado y continuo de apoyo a Argentina para la implementación de su política social: **BID**: Apoyo al Plan de Ingreso Social US\$490 millones (en preparación); Programa de Protección social y Reducción del Impacto del a Crisis sobre la Pobreza I y II, US \$1.500 millones y US\$400 millones (2003); Reformulación y Redireccionamiento de la Cartera Social para el Apoyar el Plan de Emergencia Social de la República Argentina, US\$694,2 millones (2002); Programa de Apoyo al Equilibrio Fiscal y a la Gestión Social US\$400 millones (2000); **Banco Mundial**: Apoyo al Plan de Ingreso de Jefas y Jefas de Hogar II (en preparación); Ajuste Estructural para la Recuperación Económica US\$500 millones (2004); Salud Materno Infantil Provincial (1era. fase, Programa de Préstamo Adaptable, APL) US\$135.8 millones (2004); Ajuste Sectorial para Salud Materno-Infantil (PMCHSAL) US\$750 millones (2003); Ajuste Estructural para la Transición Económica y Social US\$500 millones (2003); **Comisión Europea**, programado \$40 millones Euros de apoyo al sistema de atención primaria de Salud (\$30 millones) y a educación básica (\$10 millones).

- 1.4 Superada la fase más aguda de la crisis, desde el segundo trimestre del 2002, el país ha buscado reconstruir la confianza en sus instituciones y formular un marco macroeconómico capaz de llevar a la economía hacia un sendero de recuperación sostenible. Los esfuerzos de estabilización y la adaptación a las nuevas circunstancias socio-económicas han conducido a una recuperación económica basada en la utilización de la capacidad ociosa por vía de la sustitución de importaciones, las exportaciones y la recuperación del consumo interno, alcanzando en 2003 una tasa de crecimiento del PIB del 8,7% y una tasa de inflación de sólo 3,7%. Ello ha dado inicio a una mejoría de los niveles de empleo y la disminución de los índices de pobreza.
- 1.5 La recuperación económica ha continuado en el primer semestre del 2004 permitiendo recuperar los niveles de principios de 2001, con un crecimiento del 11,2% y 9% para el primer y segundo trimestres respectivamente. La utilización de la capacidad instalada en la industria alcanzó el 70% en el mes de junio, superior al 64,3% de junio del 2003. Al mismo tiempo, se empieza a observar en algunos sectores una recuperación de las inversiones de capital. Para el año como un todo, se espera que la economía siga creciendo a un ritmo acelerado (6,5 a 7,5%) manteniendo una moderada variación de precios.
- 1.6 Para afianzar la superación de la crisis, el gobierno acordó un programa de mediano y largo plazo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (de septiembre 2003 a septiembre 2006) que incluye un marco fiscal para cumplir con los objetivos de crecimiento, empleo y equidad social, al tiempo que provee una base para normalizar las relaciones con los acreedores y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública. Este programa, que prevé flujos de préstamos neutros entre el país y los organismos de crédito multilaterales durante su período de vigencia, contiene una estrategia para asegurar el fortalecimiento del sistema bancario, las reformas institucionales para facilitar la reestructuración de la deuda corporativa, ayudar a resolver los asuntos pendientes con las empresas de servicios públicos, y fundamentalmente para mejorar el clima de inversión. Asimismo, el gobierno tiene como objetivo consolidar un marco fiscal sólido y recuperar la capacidad de gestión pública en todos los niveles de gobierno. En materia fiscal, el programa incluyó un objetivo de superávit primario consolidado de 2,5% del PIB para el 2003 (2,1% Nación y 0,4% provincias) y de 3% del PIB para 2004 (2,4% Nación y 0,6% provincias), piso a partir del cual se acordarán futuros niveles de superávit primario (para 2005 y 2006) capaces de cubrir los pagos netos de la deuda en situación regular y las obligaciones que pudieran surgir bajo un acuerdo de reestructuración de la deuda en mora.
- 1.7 A fines de agosto del 2004, el FMI acordó con las autoridades argentinas retomar la Tercera Revisión del programa una vez que se concluya la reestructuración de la deuda pública en cesación de pagos con los acreedores privados. En dicho momento se evaluarán los resultados de la reestructuración de la deuda y los avances en la agenda de reformas estructurales del programa.
- 1.8 Con respecto al presupuesto 2005, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Congreso el proyecto de ley para el ejercicio 2005. Los principales supuestos son: crecimiento del PIB del 4%, inflación del 7,8% y tipo de cambio nominal del 5,5% (lo que implicaría una leve revaluación del peso). Los recursos tributarios estarían

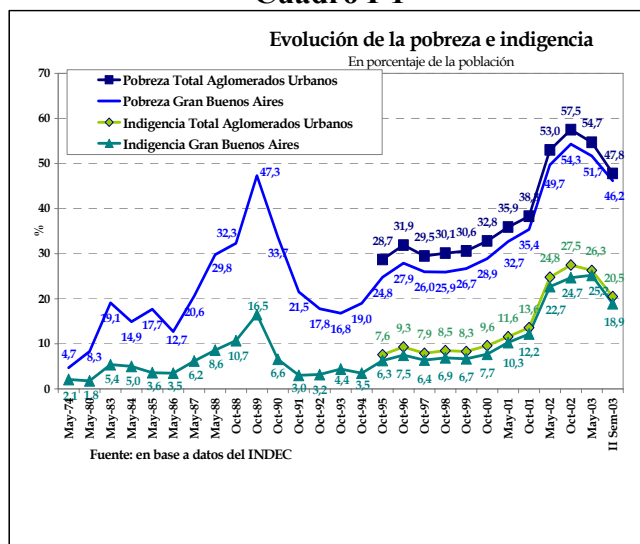
en el orden de los AR\$76.837 millones, generando una presión tributaria del 22,6% del PIB (compuesta en un 4,8% por Ganancias, 6,8% de Impuesto al Valor Agregado (IVA), 3,4% de Contribuciones a la Seguridad Social, 2,4% de Derechos a la Exportación y 1,8% de Impuesto a Débitos y Créditos Bancarios). El gasto primario aumenta en un 11% con respecto al año 2004. El superávit primario se proyecta en AR\$14.196 millones para 2005 del que se utilizarían AR\$9.575 millones para el pago de intereses de la deuda pública.

- 1.9 El razonable optimismo que surge a partir de la dinámica económica reciente contrasta, sin embargo, con los desafíos de mediano plazo que todavía deben ser superados para que la actual recuperación dé lugar a un proceso de crecimiento sostenido. Para que Argentina pueda alcanzar un crecimiento sostenible y más equitativo, el país necesitará aumentar sus niveles de inversión y la productividad de su capital físico y humano de forma tal que permita la generación de empleos formales y el aumento de la producción y valor agregado de bienes y servicios.
- 1.10 La recuperación de las inversiones y la generación de los ahorros nacionales e internacionales requeridos, dependerán del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y de la existencia de un sólido y eficiente marco institucional con reglas estables y transparentes, que le permita a sus instituciones recuperar la credibilidad, así como reducir incertidumbres y crear el entorno adecuado para que los agentes económicos puedan tomar decisiones de más largo plazo. La recuperación de la inversión está fuertemente vinculada a la disminución de algunas incertidumbres estructurales, fiscales e institucionales que tienen un rol relevante en la toma de decisiones: (i) el mantenimiento de reglas y políticas macroeconómicas capaces de reducir la vulnerabilidad económica a shocks internos y externos; (ii) un horizonte más previsible sobre los costos y la provisión futura de insumos básicos; (iii) una recuperación del financiamiento de mediano y largo plazo y de servicios que sean adecuados y accesibles a una gama más amplia de agentes económicos; (iv) una menor incertidumbre asociada al problema de la deuda pública y las necesidades futuras de financiamiento; y (v) la consolidación de instituciones públicas sólidas que garanticen la gobernabilidad a través de una mayor seguridad jurídica, el respeto a los derechos de propiedad y una gestión pública transparente y eficiente.

C. Pobreza y equidad-evolución y perspectiva

- 1.11 Las actuales cifras de pobreza en Argentina no tienen precedente en la historia nacional². Como se aprecia en el cuadro I-1, en la década de los 70 la tasa de incidencia de la pobreza en los hogares urbanos era de alrededor de 3%. Entre otros eventos, la crisis de la hiperinflación

Cuadro I-1



a fines de los 80 y la secuela de la crisis mexicana de 1995 impactaron negativamente sobre la trayectoria de la pobreza, la cual de allí en adelante nunca fue menor a 25%. Desde fines de 1998 hasta el inicio de la última crisis a fines de 2001, la recesión llevó a un aumento de la pobreza, de modo que en septiembre de 2002 la incidencia de la pobreza fue de 57,5% y de 27,5% la de indigencia, marcando claramente un periodo de emergencia social en Argentina. Esta emergencia social fue producto del efecto combinado del aumento del desempleo, con la consecuente pérdida de ingresos, y de la reducción en los salarios reales producto de la devaluación real, que contribuyeron a que muchos hogares de clase media baja, que tenían ingresos cercanos a la línea de pobreza, pasaran por debajo de la misma.

- 1.12 A partir de la reactivación económica iniciada en el segundo semestre de 2002, con la recuperación del nivel de empleo, la implantación de programas de transferencia de ingresos, y una relativa estabilidad de precios, la pobreza se redujo significativamente en el último año. Así, durante el segundo semestre de 2003 la tasa de pobreza disminuyó al 47,8% y la tasa de indigencia al 20,5%.
- 1.13 Pueden mencionarse algunas características de la pobreza en Argentina: (i) la proporción de pobres e indigentes en Argentina refleja la asimetría entre las distintas regiones del país, y al interior de los distintos aglomerados que componen el país; (ii) la pobreza afecta en mayor medida a los más jóvenes (más del 70% de los menores de 14 años están bajo la línea de pobreza); y (iii) la pobreza no distingue entre género y tiene una fuerte correlación con la inserción laboral.

D. Estrategia del País para el sector social

- 1.14 Durante la década de los 90 las innovaciones fundamentales de la política social en Argentina fueron la adopción de programas focalizados en los grupos más pobres de la población como instrumento para atender las necesidades de grupos excluidos, y la adopción de reformas institucionales orientadas a mejorar la eficiencia en los sectores sociales. En 1997, los crecientes niveles de desempleo y pobreza llevaron a la adopción de programas de transferencia de ingreso monetario (como fue el Programa Trabajar con el apoyo del Banco Mundial (BM)) como mecanismo de compensación a áreas y grupos particularmente afectados por el desempleo, asimismo fueron aprobados por parte del BID proyectos de inversión de combate a la exclusión social y la pobreza estructural (como fueron Atención a Grupos Vulnerables; Apoyo Productividad Empleabilidad de Jóvenes; y Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios). Sin embargo, a partir de 1999 la situación social continuó deteriorándose, el desempleo siguió aumentando, creció la pobreza y, en general, se profundizaron condiciones de exclusión social.
- 1.15 Como fue mencionado anteriormente la crisis del 2001-2002 agudizó alarmantemente la situación de deterioro social, la paralización del funcionamiento del sistema de pagos y de crédito y el colapso del nivel de actividad económica tuvo dramáticas consecuencias sobre los ingresos de la población, afectando gravemente los niveles de cohesión social. En esas condiciones el eje articulador de la política social pasó a ser la implementación y/o aceleración de la ejecución de programas destinados a proveer soporte inmediato de ingresos, apoyo alimentario y abastecimiento de medicamentos de la población afectados por la interrupción del flujo de actividad económica. Al mismo tiempo fueron eliminados una serie de

programas pequeños para consolidar y concentrar el esfuerzo necesario para contener la situación de emergencia.

- 1.16 La estrategia de contención del deterioro social fue exitosa en su propósito, ha permitido que la mayoría de las familias argentinas afectadas por la crisis se alimenten, reciban cuidado médico y que sus niños continúen asistiendo a la escuela³. Por otro lado, su implementación obligó a reducir el ritmo de implementación de acciones estructurales necesarias para el combate de la pobreza como la implantación de estrategias nacionales de políticas compensatorias en educación y el desarrollo de un modelo de atención primaria de la salud más eficaz. El éxito de la estrategia de contención también conllevó algunos problemas como fueron la expansión del número de personas dependientes del gasto público sin contar con instrumentos claros de retorno al mercado laboral, la superposición de beneficiarios y la dificultad de verificación de una focalización. Por último, la experiencia de la emergencia también permitió descubrir aspectos exitosos que deben ser capitalizados, tales como fue la logística de distribución de medicamentos.
- 1.17 Actualmente la política social de gobierno es una de transición desde la estrategia de emergencia hacia una política permanente de inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas, en el acceso equitativo a la salud y educación de toda la población y en el sustento condicionado de ingresos de los más pobres. Para esto, el gobierno pretende, por un lado, tomar medidas para resolver los problemas creados durante la emergencia, y, por otro, aprovechar los aspectos positivos relevantes que surgieron de la experiencia de la emergencia para incorporarlos en su política de expansión y racionalización de programas sociales, e iniciar cambios estructurales necesarios para el combate estructural de la exclusión social. Estos cambios están previstos desarrollarse en el contexto de una planificación financiera- fiscal equilibrada, en la cual se comparte los costos de los programas y servicios con las provincias y municipalidades, conforme corresponda.

E. Estrategia del Banco con el país

- 1.18 Promover y apoyar el progreso en las áreas sociales es consecuente con los objetivos principales de la nueva Estrategia del Banco en Argentina para 2004-2008 (CP-2785), sometida al Comité de Programación del Directorio para su aprobación. La estrategia señala que en un escenario futuro de paulatina recuperación económica y dentro de un criterio de sostenibilidad fiscal, la estrategia social de Argentina debe responder a los desafíos actuales mediante políticas orientadas a: (i) generar las condiciones para la consolidación de la red de protección y promoción de capital humano y social, dotada de mecanismos que permitan su mayor activación en momentos de crisis y su ajuste hacia objetivos más permanentes al recuperar el crecimiento económico; (ii) promover mayores grados de focalización de las políticas que permitan concentrar los esfuerzos en la superación de la indigencia y la pobreza en el país, teniendo en cuenta a los

³ El informe PR-2744-1 para el Segundo Desembolso del Programa de Protección Social y Reducción del Impacto de la Crisis sobre la Pobreza I presenta informaciones sobre la ampliación de la cobertura de personas pobres a través de los programas de provisión de medicamentos, becas de estudio y subsidios monetarios.

pueblos indígenas que tienen una presencia preponderante entre los sectores pobres e indigentes; y (iii) reducir las desigualdades sociales y económicas con políticas que promuevan la igualdad de oportunidades, el aumento de la productividad y la empleabilidad de la mano de obra del país. En el diseño de la operación propuesta se tomó el debido cuidado de elegir condiciones y metas que estén alineadas con las prioridades sectoriales establecidas en dicha estrategia.

F. Estrategia del programa

- 1.19 En forma consistente con la estrategia social del país y del Banco esta operación pretende apoyar y promover la transición hacia una política social moderna, consistente con las necesidades de los distintos grupos sociales y con las posibilidades de una economía creciente y sustentable en el tiempo. En particular apoya acciones orientadas a modernizar y racionalizar los programas de asistencia social, a consolidar una red más moderna de protección social, mejorar los esfuerzos de empleabilidad e inserción productiva de los desempleados y avanzar con acciones en las áreas de salud y educación que favorezcan los grupos más vulnerables, como parte de una estrategia mayor y de más largo plazo de inclusión social.
- 1.20 Es claro que las acciones incluidas en la operación propuesta son necesarias pero no suficientes para lograr el objetivo de contar con una política social moderna implementada. Por este motivo, la operación es parte de un esfuerzo mayor del Gobierno Argentino en el cual prima el crecimiento económico con equidad social y del propio Banco en Argentina con proyectos en ejecución para las áreas de salud, educación, mejoramiento de barrios y de transferencia monetarias a familias pobres. Asimismo, este esfuerzo es también compartido con el Banco Mundial y otros organismos multilaterales. El diseño del programa incorpora las lecciones aprendidas del Banco con respecto a operaciones previas sectoriales en la región y en Argentina, en particular.

G. Experiencia en el sector y lecciones aprendidas

- 1.21 En adición a las lecciones aprendidas de manera general con préstamos sectoriales⁴, el diseño de la presente operación recoge las lecciones de las operaciones sectoriales y de emergencia del Banco en el país así como de la Reformulación y Re-direccionamiento de la Cartera Social de Argentina. Del Programa Sectorial de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales (AR-0189) se aprendió que (i) las operaciones sectoriales pueden ser vehículos efectivos para inaugurar, mejorar o retomar políticas modernizadoras, adaptándose a la situación político-institucional así como al panorama socioeconómico del país; y (ii) es

⁴ Los préstamos sectoriales del Banco en general han permitido: (i) contribuir a estabilizar en el corto plazo los sistemas financieros; (ii) suministrar liquidez a la economía; (iii) fortalecer reformas de las que se esperan efectos positivos a largo plazo en cuanto al crecimiento económico; y (iv) contribuir a mantener el financiamiento de programas sociales claves por su acción y focalización. En particular, la experiencia indica que para la ejecución exitosa de estos programas se deben asegurar que: (i) la complejidad de la condicionalidad sea consistente con el periodo de ejecución propuesto, cuando este último se plantee en un marco de restricción macroeconómica; (ii) toda acción necesaria para cumplir las condiciones requeridas cuenta con recursos necesarios asegurados, sean del país, o por medio de una cooperación técnica paralela; y (iii) exista un interés y compromiso, por parte de las agencias responsables de efectivamente cumplir las metas y acciones.

necesario reconciliar acciones y metas de corto plazo con la expectativa de poder medir resultados únicamente en el mediano y largo plazo (en el párrafo 2.6 se describe la aplicación de estas lecciones a la selección de reformas a ser apoyadas). De los Programas de Protección Social y Reducción del Impacto de la Crisis sobre la Pobreza I y II (AR-0295 y AR-0296) se aprendió que: (iii) la protección de gasto social es un instrumento efectivo: se ejecutó el 96% de la meta establecida para los programas protegidos (frente a un compromiso contractual del 85%); (iv) la sub-ejecución de un programa en particular debido a problemas de adquisición u otros⁵, independientemente de la voluntad del gobierno, puede poner en riesgo un desembolso de una operación sectorial que de otra manera cumple con sus objetivos, mientras que la protección exclusivamente global del gasto de un conjunto amplio de programas sociales aumenta la probabilidad de que programas presupuestariamente dominantes y/o con gasto determinado por dispositivos legales disminuyan la relevancia de la protección de los otros programas sociales, por lo cual es necesario equilibrar estos riesgos (en el párrafo 2.36 se describe la aplicación de estas lecciones al gasto protegido); y (v) el seguimiento continuo de las operaciones permite detectar y corregir a tiempo potenciales desviaciones (en el párrafo 3.13 se describe la aplicación de esta lección al monitoreo de esta operación).

H. Coordinación con otras agencias multilaterales

- 1.22 En Argentina los equipos técnicos del Banco que han participado en el diseño y ejecución de operaciones sectoriales y de inversión social han venido coordinándose tanto con el BM como con el FMI para asegurar una coherencia de objetivos para con el país. En el contexto de la presente operación el equipo de proyecto ha mantenido discusiones con estas dos organizaciones, así como con la delegación de la Comisión Europea en Argentina. Existe una visión compartida sobre los desafíos existentes en el área social y el diseño de esta operación es consistente con esa visión.
- 1.23 La operación propuesta es compatible, apoya y es apoyada por los esfuerzos de las operaciones sectoriales y de inversión del BM, como son el Programa de Ajuste Estructural de Apoyo a Recuperación Económica y el Programa de Reforma del Sector de Salud Materno Infantil Provincial Salud y una segunda etapa del Programa de Jefes y Jefas de Hogar, bajo estudio. Igualmente, las operaciones propuestas de la Comisión Europea en las áreas de salud y educación apoyan y son apoyados por la presente operación.

⁵ Por ejemplo, existieron problemas con programas de compra de libros escolares en el cual las licitaciones para la adquisición de los mismos fueron impugnadas repetidas veces. Por otro lado, existieron demoras en la implementación del programa de subsidio IDH – Familias debido a dificultades para la contratación de la auditoria independiente.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El propósito del programa es apoyar a Argentina en la implantación de su política social, como un proceso de transición desde las acciones de emergencia orientadas a contener las consecuencias de la crisis económica 2001-2002 por medio de soporte inmediato de ingresos, apoyo alimentario y abastecimiento de medicamentos para la población afectada, hacia una política permanente de inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas, en el acceso a la salud y educación de toda la población y, cuando necesario, en el sustento condicionado de ingresos de los más pobres. Asimismo, los recursos liberados por los desembolsos permitirán a Argentina cumplir con sus obligaciones financieras, en el contexto de los acuerdos con los organismos multilaterales.
- 2.2 Los avances en la implementación de reformas pendientes en los sectores de desarrollo social, educación, trabajo y salud, la manutención de un entorno macroeconómico adecuado, la protección frente a eventuales cortes presupuestarios del gasto público relacionado con un conjunto de programas sociales prioritarios; y el seguimiento de resultados de progreso social medidos con indicadores intermedios de avance, serán condición para los desembolsos del programa propuesto. La Matriz de Medios de Verificación describe la evidencia específica que deberá ser presentada para dar cumplimiento a la condicionalidad.

B. Descripción

- 2.3 Esta operación es un préstamo sectorial de US\$500 millones a ser desembolsado en dos tramos: el primero de US\$150 millones y el segundo de US\$350 millones. El desembolso de cada tramo estará sujeto al cumplimiento de condiciones incluidas en la Matriz de Condicionalidad, agrupadas en (i) entorno macroeconómico estable; (ii) acciones de reforma social; (iii) protección y seguimiento del gasto social; e (iv) indicadores intermedios de avance con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

1. Entorno macroeconómico estable

- 2.4 El objetivo de este componente es que el país mantenga un ambiente macroeconómico estable, que sea el contexto de un progreso socioeconómico continuo y sustentable. Actualmente, Argentina tiene vigente un programa con el FMI, cubre el periodo de septiembre 2003 a septiembre 2006, e incluye revisiones periódicas. La Carta de Política que acompaña esta operación describe un entorno macroeconómico consistente con los objetivos de crecimiento, empleo y equidad social, al tiempo que provee una base para normalizar las relaciones con los acreedores y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.
- 2.5 El cumplimiento con la Carta de Política y la consistencia del entorno macroeconómico con los objetivos del programa serán verificados para cada tramo de la operación.

2. Acciones de reforma social

- 2.6 Para la selección y diseño de las acciones de reforma que a continuación se describen se hizo uso de las lecciones aprendidas en operaciones anteriores en lo que se refiere a la oportunidad para inaugurar, mejorar o retomar políticas modernizadoras y la necesidad de reconciliar acciones inmediatas con la posibilidad de medir su impacto sólo en el mediano o largo plazo (véase párrafo 1.21 ítems (i) y (ii).

a) En el sector de desarrollo social

(i) Antecedentes

- 2.7 Previo a la crisis de 2001-2002, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) estaba consolidando una estrategia basada en la implementación de una red de protección social para asistir a los pobres estructurales y a los grupos con mayores riesgos de exclusión social (ancianos sin cobertura jubilatoria y niños en situaciones de desamparo, por ejemplo). La estrategia priorizaba la implementación de mejores instrumentos de focalización y gestión. Por otro lado, el MDS apuntaba a convertirse en planificador, articulador y evaluador de las políticas sociales brindando apoyo a las provincias en el desarrollo de sus propios sistemas de protección social, sobre todo en lo referente a la identificación de beneficiarios y la coordinación de programas.
- 2.8 En respuesta a la emergencia de 2001 esta estrategia fue reorientada hacia una rápida construcción de una red de protección social para una intervención de corto plazo que articulaba la capacidad de oferta institucional existente con las necesidades más apremiantes de la población durante la crisis. La estrategia fue exitosa en el sentido de haber aliviado la situación de emergencia y por haber logrado mantener los niveles de inversión social necesarios para impedir, por lo menos parcialmente, que los avances en capital humano logrados anteriormente se revirtieran como producto de la crisis.
- 2.9 Sin embargo se creó una situación preocupante debido a la rápida expansión del número de beneficiarios de programas de transferencia de ingresos (principalmente el Programa de Jefes y Jefas de Hogar (PJJDH) que alcanzó 1,7 millones de familias beneficiarias), lo cual incrementó la importancia del gasto público en el sostenimiento del nivel de ingreso de la población. La red de protección social sufre actualmente de superposición de beneficiarios y beneficios, de un gran número de beneficiarios inscriptos en un programa de empleabilidad cuando por su situación deberían estar inscriptos en uno de asistencia (en Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) vs. PJJDH), de registros de beneficiarios que requieren ser verificados para facilitar la focalización en la población vulnerable, de ciertas ineficiencias operativas, particularmente los de transferencia de ingresos, y debilidades en el seguimiento y evaluación de los impactos.

(ii) Objetivos de las acciones de reformas propuestas

- 2.10 La presente operación en coordinación con programas en preparación (Apoyo al Plan de Ingreso Social (AR-L1006) y la segunda etapa del PJJDH (Banco Mundial) tiene por objetivo apoyar al MDS en la implementación de un nuevo marco para la modernización y racionalización de los programas de asistencia social que plantea

los siguientes objetivos específicos: (i) impulsar la racionalización de la distribución de beneficiarios entre los programas sociales conforme las características y necesidades de los mismos, con el propósito de mejorar la asistencia del gobierno a los distintos grupos poblacionales; (ii) iniciar el relevamiento de la *Ficha Social*⁶ de los actuales beneficiarios de los programas nacionales de transferencia monetaria (particularmente PJJHD e IDH) con el propósito de mejorar los mecanismos de registro, focalización y gestión; (iii) iniciar la implementación de tarjetas bancarias de retiro automático para los pagos de subsidio, cuyo efecto esperado es mejorar la calidad de la información y la transparencia de los procesos de pago; (iv) diseñar e implementar acciones de capacitación e intermediación, para mejorar la inserción laboral de personas desempleadas, incluyendo a jóvenes pobres; y (v) ampliar significativamente la cobertura del programa de pensiones no contributivas y de seguro de salud de mayores de 70 años inactivos sin cobertura institucional como forma de ir fortaleciendo la red efectiva de protección social.

(iii) Condiciones

- 2.11 Para el primer tramo se requiere la presentación de: (i) el Sistema de aplicación y sistematización de la Ficha Social; (ii) el Proyecto Piloto de pago de Subsidios por Tarjeta Bancaria diseñado y del convenio firmado entre Banco Nación y Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social (MTEySS) que lo operacionaliza; (iii) Decreto del Poder Ejecutivo que estipule la transferencia de los actuales beneficiarios del PJJHD que no reúnan condiciones de empleabilidad a programas de asistencia social; (iv) el diseño del piloto de Programa Nacional de Inclusión Juvenil; y (v) la propuesta de cobertura y previsiones presupuestarias para el Programa de Adultos Mayores.
- 2.12 Para el segundo tramo se requiere la presentación de la evidencia de que: (i) al menos 400 mil *Fichas Sociales* fueron relevadas; (ii) un millón de familias están recibiendo pago de transferencia monetaria de programas nacionales a través de tarjeta bancaria (de un total de aproximadamente dos millones); (iii) Cumplimiento del Decreto del Poder Ejecutivo a través de haber establecido los requisitos y perfiles previstos en el Decreto, para determinar la empleabilidad de los beneficiarios del PJJHD, haber iniciado el proceso de clasificación de empleabilidad de los beneficiarios, y haber transferido o estar en proceso de transferencia al Programa Familias-IDH y/u otros programas del MDS, aquellas familias clasificadas en condición de no empleabilidad, y de las partidas presupuestarias pertinentes; (iv) 100 mil jóvenes beneficiarios (de un posible total de 500 mil jóvenes elegibles) están siendo apoyados por Programa Nacional de Inclusión Juvenil; y (v) 110 mil beneficiarios están siendo apoyados por el Programa de Adultos Mayores (de un total de 300 mil elegibles).

⁶

La *Ficha Social* reemplaza la Ficha de Identificación de Beneficiarios de Actuales y Potenciales Programas Sociales (FIBAPS) del Sistema Unico de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM) (apoyada por operaciones anteriores del Banco) en la actualización de un registro de beneficiarios y será la base de la construcción de un registro acumulativo de los beneficiarios de planes y programas sociales nacionales y provinciales y contribuirá a la *visibilidad y a la adecuada focalización y transparencia* en la distribución de beneficios, constituyéndose también en un insumo para la generación de información para la gestión social en niveles de desagregación no permitidos por las fuentes estadísticas regulares.

b) En el sector trabajo

(i) Antecedentes

- 2.13 Durante la década de los '90 el mercado de trabajo argentino se caracterizó por un sostenido aumento del desempleo. Los intentos de acelerar la generación de empleo mediante cambios regulatorios orientados a reducir los costos laborales no rindieron frutos en términos de generación de empleo dada la inestabilidad de los propios cambios regulatorios y la falta de respuesta de la demanda por trabajo a cambios en los costos impositivos. Al mismo tiempo el estancamiento económico a partir de 1998 redujo la demanda de trabajo y contribuyó significativamente al aumento del desempleo.
- 2.14 A partir de 1997 el Gobierno argentino adoptó programas de transferencia de ingreso condicionada a una contra-prestación laboral como mecanismo para compensar parcialmente la pérdida de ingresos asociada al desempleo. Al tiempo, dada la presión social generada por la pasividad del desempleo, el Gobierno trató de desarrollar redes de prestación de servicios de intermediación laboral como mecanismo para facilitar la transición fuera del desempleo. Sin embargo, las acciones en esta última área se vieron obstaculizadas por la concentración de esfuerzos del MTEySS, los gobiernos municipales, las Cámaras empresariales y los sindicatos en la operación de los programas de transferencia de ingresos.
- 2.15 La crisis de finales del 2001 tuvo un impacto fuertemente desfavorable en el mercado de trabajo, al agudizar tendencias que venían de la situación anterior a la crisis. La tasa de desempleo en Argentina que venía creciendo desde 1998 en un contexto recesivo, alcanzó un pico de 23,6% en octubre 2002. Desde esa fecha ha estado bajando. Sin embargo el Gobierno argentino tiene la difícil tarea de enfrentar dos rasgos particularmente desfavorables del mercado de trabajo. De un lado, un alto y persistente desempleo aún en un contexto de una caída sustancial del salario real. De otro lado, la creciente desregulación de facto del mercado de trabajo dificulta la formulación y ejecución de políticas laborales orientadas al crecimiento de la productividad y el empleo.
- 2.16 En efecto, la reducción en la participación del empleo asalariado privado en empresas registradas es claramente una señal preocupante en términos del crecimiento de la productividad (y por ende de la competitividad) y de la capacidad del Estado de implementar políticas para mejorar la calidad del empleo. Esta reducción ha ido acompañada de una creciente incidencia de empleos sin los beneficios y salvaguardas legales en empresas registradas supuestamente cubiertas por la regulación laboral. Ha caído el porcentaje de asalariados en empresas registradas que tienen acceso a seguros de accidentes de trabajo (de 81% en 1992 a 70% en 2003) o que tienen derecho a recibir indemnizaciones por despido (de 80 a 68% en el mismo período). Igualmente preocupante es la expansión del empleo público directo, que al igual que la expansión del número de beneficiarios de programas de transferencia de ingresos comentado anteriormente, expandió la importancia del gasto público en el sostenimiento del nivel de ingreso de la población.
- 2.17 Resolver este conjunto de problemas de funcionamiento del mercado de trabajo, además de los relacionados con la estabilidad macroeconómica, la definición

institucional (véase párrafo 1.10) y la racionalización de los programas de transferencia de ingresos (véase párrafo 2.10), requiere esfuerzos importantes en aspectos regulatorios, educativos e institucionales. Entre los esfuerzos prioritarios y urgentes esta la re-inserción en el mercado de trabajo de grupos de población excluidos del mercado durante la última década, por medio del desarrollo de sistemas de intermediación laboral y la implementación de programas de capacitación. Se requieren también esfuerzos en el área educativa tanto para expandir la educación de adultos trabajadores cuyo capital humano ha sido erosionado por prolongados períodos de desempleo, como para mejorar el atractivo y la pertinencia de la educación de jóvenes. Por último, debido a que las funciones de inspección del trabajo han sido tradicionalmente delegadas en los gobiernos provinciales que no necesariamente tienen los incentivos o la capacidad de cumplir esa función de una forma efectiva, se hace necesario que el MTEySS retome iniciativas en esta área. Esta última acción deriva su importancia de la creciente informalidad en el empleo que perjudica la ejecución de políticas laborales, disminuye las contribuciones laborales al fisco y deja un gran número de personas sin cobertura institucional de salud y pensión. La situación actual de crecimiento económico genera una oportunidad de revertir esta situación sin afectar de forma significativa el empleo.

(ii) Objetivos de las acciones de reformas propuestas

- 2.18 En este sector, el programa propuesto tiene el objetivo de apoyar a las autoridades del MTEySS en la reconstrucción de la institucionalidad necesaria para intermediar entre la oferta y demanda de trabajo, promover y regular actividades de capacitación, y promover la fiscalización del cumplimiento de las regulaciones laborales, para lo cual se plantean los siguientes objetivos específicos⁷: (i) la implementación de la Red Nacional de Oficinas de Empleo para el fortalecimiento de la gestión de servicios de intermediación laboral por parte de los gobiernos provinciales y municipales, en asociación con Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), Cámaras Empresariales y sindicatos con experiencia en la prestación de estos servicios, con el propósito de mejorar la calidad y pertinencia de los servicios de orientación y apoyo a buscadores de empleo⁸; (ii) la implementación de Planes Sectoriales de Calificación en el contexto de acuerdos locales sectoriales (que convoca a actores públicos y privados para cada sector productivo con el objeto de fijar objetivos, montos, cronogramas, responsabilidades y metas específicas de calificación y en asuntos conexos, con el propósito de mejorar la calidad y expandir los servicios de capacitación y formación profesional⁹; y (iii) la

⁷ En el año 2000, por medio del Programa de Apoyo al Equilibrio Fiscal y a la Gestión Social el Banco apoyó el desarrollo de una propuesta en esta área para Argentina, cuya implementación fue interrumpida por la emergencia.

⁸ Actualmente existen un número no catastrado de oficinas públicas y privadas sin fines de lucro de empleo con servicios de calidad variable. La propuesta es mejorar y articular esa capacidad con programas de capacitación laboral y oportunidades públicas y privadas de empleo con el objeto de favorecer la re-inserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados beneficiarios de programas de empleo, en particular, PJJDH.

⁹ Al igual que las oficinas de empleo, existe un número no catastrado de servicios públicos y privados de capacitación de calidad variable. La propuesta es mejorar y articular esa capacidad con las oficinas de empleo y las oportunidades públicas y privadas de empleo de manera de favorecer la re-inserción en el mercado de trabajo los trabajadores desocupados beneficiarios de programas de empleo, en particular, PJJDH.

implementación del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, basado en un acuerdo con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para incluir el monitoreo y la fiscalización del cumplimiento de regulaciones laborales y de seguridad social como parte de las inspecciones regulares de la AFIP, con el propósito de expandir el alcance de los mecanismos de protección social asociados a las relaciones de trabajo, incluyendo una mayor cobertura de seguros de salud.¹⁰

(iii) Condiciones

- 2.19 Para el primer tramo se requiere: (i) la presentación por parte del MTEySS del plan de implementación de la Red Nacional de Oficinas de Empleo, presupuesto y metas físicas y financieras; (ii) que se hayan acordado al menos 20 Planes Sectoriales de Calificación con gobiernos locales, Cámaras empresariales y sindicatos; y (iii) comprobación de que se han fiscalizado al menos 36 mil empresas representando al menos 125 mil empleados.
- 2.20 Para el segundo tramo se requiere la presentación de evidencia de que: (i) el fortalecimiento de las Oficinas de Empleo con potencial de cubrir las necesidades de intermediación de al menos 200 mil de trabajadores; (ii) al menos 100 mil trabajadores capacitados o en proceso de capacitación a través de los Planes Sectoriales de Calificación; y (iii) al menos 145 mil empresas representando al menos 500 mil empleados han sido fiscalizadas como parte de las inspecciones AFIP (de un total 350 mil en los sectores de industria, comercio y servicios).

c) En el sector salud

(i) Antecedentes

- 2.21 En el marco de la política del Ministerio de Salud y Ambiente (MSAL), previo a la crisis de 2001-2002, se había iniciado un proceso de reforma del sistema de salud primario basado en (i) el desarrollo de un modelo de atención primaria de la salud más eficaz y con cobertura adecuada; (ii) la descentralización y racionalización de los recursos, y la eficiencia en las acciones de asistencia sanitaria en todo el territorio; y (iii) el desarrollo de mayor capacidad de análisis y detección de problemas de salud.
- 2.22 En respuesta a la crisis de 2001-2002, el Gobierno estableció estrategias sectoriales para garantizar la cobertura de servicios básicos que permitieran minimizar el impacto de la crisis sobre las condiciones de salud. En este marco, se aprobó un decreto de Emergencia Sanitaria, el cual incluyó la creación del Programa Remediar (con apoyo del BID) con el objetivo de garantizar el acceso de la población de bajos ingresos a medicamentos esenciales a través de Centros de

¹⁰ El Plan Nacional de Regularización del Empleo es una acción conjunta entre el MTEySS y la AFIP, que procura combatir el trabajo no registrado; verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garantizan el respeto de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social; lograr la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos; lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación y difundir la problemática derivada del empleo no registrado y los beneficios de su regularización.

Atención Primaria de Salud (CAPS)¹¹. Esta estrategia fue exitosa, habiéndose también logrado mantener la cobertura de programas básicos, como el Programa Ampliado de Inmunizaciones, la prevención y tratamiento de enfermedades transmisibles, y el Programa Materno-Infantil (PROMIN), con el objetivo de disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de los niños menores de seis años en áreas con alta proporción de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

- 2.23 El funcionamiento del sistema de salud aún presenta problemas de equidad y eficiencia. Con respecto a la problemática de la equidad, se pueden destacar (i) significativas diferencias evitables de las condiciones de salud de la población materno-infantil entre las diversas jurisdicciones provinciales, y (ii) heterogeneidad en las condiciones de acceso a los servicios básicos, dependiendo del nivel de ingresos de la población, con limitaciones en la cobertura efectiva de la población con mayor pobreza. La ineficiencia del sector se explica por la rigidez organizativa, la ausencia de incentivos al desempeño en la prestación de servicios y un modelo de atención médica basado en estructuras hospitalarias con fuerte perfil de recuperación de la salud, no adecuado a las necesidades epidemiológicas y expectativas de la población.

(ii) Objetivos de las acciones de reformas propuestas.

- 2.24 La presente operación, en contexto del Plan Federal de Salud y en coordinación con el Programa de Reforma de Atención Primaria (1193/OC AR) y los programas de los otros organismos multilaterales, apoyará acciones estratégicas que mejoren el modelo de organización de los servicios de atención primaria, así como la capacidad resolutive y preventiva del sistema, previéndose: (i) la implementación de un plan de fortalecimiento institucional de las jurisdicciones sanitarias y de capacidad resolutive de los CAPS, como estrategia para mejorar las condiciones de acceso de la atención primaria de la salud de las poblaciones menos favorecidas, que incluye (a) Compromisos de Gestión (CG)¹² entre la Nación y las jurisdicciones, con el fin de apoyar a los CAPS en su gestión participativa a nivel local y en su capacidad de articulación y operación en red, de modo de mejorar la implementación de las políticas de prevención y promoción de salud; (b) la continuidad del suministro de medicamentos a todos los 5.300 CAPS que atienden población de bajos ingresos, y cumplen con condiciones mínimas resolutivas (los medicamentos distribuidos cubrirán la atención de al menos el 80% de las patologías prevalentes a nivel ambulatorio, incluyendo algunos problemas de enfermos crónicos y de embarazo); (c) la capacitación y el equipamiento básico e informático de los centros para proveerlos de mayor capacidad de resolución de

¹¹ CAPS : centros de salud sin internación; ubicados u orientados a población indigente o pobre, sin cobertura de salud; con un promedio de consultas mensuales de 300 o más; atención médica de por lo menos 20 horas semanales y 6 horas semanales de enfermería profesional o auxiliar; y con una farmacia ubicada en un espacio seguro y confiable para ubicar los medicamentos.

¹² Acuerdos con compromisos para la Nación y las jurisdicciones orientados a mejorar algunas de las áreas siguientes, garantizando en todos los casos un mínimo de capacidad resolutive de cada CAPS: identificación de la población a cargo dentro del área de influencia del servicio; programación de la atención; redes de servicios; prevención y promoción; participación de la comunidad; uso racional de medicamentos; accesibilidad a la atención médica; registro de pacientes; atención a usuarios y sistema de información. Para ello se utilizarán incentivos en términos de insumos y equipamiento básico, asistencia técnica, becas de investigación y/o mejoras edilicias.

primer nivel de atención tomando como referencia los resultados del Censo de CAPS; (d) el registro de la población bajo el programa de modo de identificar la naturaleza de la demanda de servicios de salud de la población más vulnerable; y (e) la formación de los recursos humanos en atención primaria de salud a través de un programa nacional de postgrado de capacitación en servicio para 5 mil médicos comunitarios de modo de contar con casi con un médico formado por cada CAPS; y (ii) el fortalecimiento del Sistema de Estadísticas de Salud y del sistema descentralizado de vigilancia epidemiológica con el objeto mejorar la capacidad de analizar las condiciones de salud y planificar intervenciones oportunas y efectivas y responder a otros requerimientos complementarios, tales como la investigación, la docencia y la actualización científica y tecnológica. A tal efecto, se iniciará la aplicación del sistema con el objetivo de alcanzar al 90% de las Direcciones Provinciales de Estadísticas de Salud.

(iii) Condiciones

- 2.25 Para el primer tramo, se requiere: (i) la presentación de una Propuesta de Fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud (APS) que incluya: (a) uso de CG con las jurisdicciones para la promoción de políticas saludables, con gestión participativa, (b) suministro gratuito de medicamentos esenciales (con cobertura del 80% de las patologías prevalentes) en 5.300 CAPS; y (c) un programa nacional de postgrado de capacitación en servicio de hasta 5 mil médicos comunitarios, y (ii) una Propuesta del nuevo Sistema Nacional de Estadísticas de Salud.
- 2.26 Para el segundo tramo se requiere la presentación de (i) Evidencia al Banco y al Consejo Federal de Salud (COFESA) de avances en el Fortalecimiento de la APS, a través de: (a) CG para su posterior firma, con al menos 24 jurisdicciones Provinciales o municipios mayores de 100 mil hab.; (b) propuesta para fortalecer la capacidad resolutoria de los CAPS, en base a los resultados del Censo de los CAPS; (c) avances en capacitación en servicio de al menos 2 mil médicos comunitarios; y (d) desarrollo del padrón de usuarios, a partir de la información de las recetas, incorporando al menos un millón de usuarios; y (ii) con respecto al desarrollo del sistema de información: (a) evidencia de los avances en el sistema descentralizado de vigilancia epidemiológica en al menos 350 nodos de captura y análisis en funcionamiento y al menos 90 centros centinela en funcionamiento (cargando y generando información epidemiológica), y (b) la implementación del Nuevo sistema de Estadística Nacional de Salud en el 90% de las Direcciones Provinciales de Estadísticas de Salud, con los recursos técnicos necesarios para comenzar a generar los reportes de estadísticas de salud.

d) En el sector de educación

(i) Antecedentes

- 2.27 A partir de la promulgación en 1993 de la Ley Federal de Educación comienza un proceso de reforma educativa basada en cuatro ejes: (i) aumento de los años de escolaridad obligatoria y modificaciones de la estructura del sistema; (ii) generación de dispositivos federales de capacitación docente, evaluación de la calidad e información educativa; (iii) creación de estrategias nacionales de políticas compensatorias; y (iv) generación de acuerdos federales en materia de contenidos que derivaron en nuevos diseños curriculares. Alrededor de estos ejes se generaron

diversos programas, muchos de los cuales fueron apoyados por el Banco y que apuntaban a solucionar los principales retos del sistema educativo tales como la mejora de las tasas de cobertura en el nivel secundario; la mejora de los índices de calidad educativa; y la reducción de la alta heterogeneidad geográfica en los resultados educativos.

- 2.28 La emergencia 2001-2002 introdujo un paréntesis en estas reformas y enfatizó la necesidad de evitar el aumento de la deserción escolar y mantener los niveles alcanzados de calidad educativa. Ante esta situación, el Gobierno adoptó una estrategia de emergencia para disminuir el costo privado de la escolarización—provisión de útiles, transporte, alimentación, vestimenta y de mantenimiento de un mínimo de la calidad de la oferta escolar—útiles, materiales e infraestructura. Esta estrategia fue exitosa en cuanto la evidencia existente muestra que en 2002 y 2003 las familias mantuvieron a sus hijos en la escuela.
- 2.29 A partir de la recuperación paulatina de la economía y de los niveles de inversión educativa en la segunda mitad de 2003 y durante 2004, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) retoma los ejes de reforma y los desafíos pendientes, principalmente los temas de equidad educativa relacionados a diferencias importantes en cuanto a permanencia y egreso entre jurisdicciones provinciales, niveles educativos y niveles socioeconómicos de las familias.
- 2.30 En efecto, aunque los dos primeros niveles de Educación Básica General (EGB) 1 y 2 (edades 6 a 11), tienen conjuntamente una tasa relativamente alta de egreso (86,2%), existen aún considerables diferencias entre las jurisdicciones provinciales: así, en la provincia con la peor tasa de egreso, uno de cada tres niños que se matriculan en EGB 1 no termina EGB 2. La tasa de egreso a nivel nacional se reduce significativamente en EGB 3 (edades 12 a 14) y Polimodal (edades 15 a 17), 75,2 y 56,1%, respectivamente, manteniéndose diferencias significativas entre jurisdicciones provinciales. Asimismo, la información disponible demuestra que los eventos de repetición, considerablemente más prevalentes entre los alumnos pobres, reducen las probabilidades de egreso de los alumnos. Así, menos de la mitad de los jóvenes del quintil más pobre logran completar los nueve años de escolaridad básica comparado con el 93% para el quintil más rico.

(ii) Objetivos de las acciones de reformas propuestas

- 2.31 La presente operación apoya al MECyT a asumir dos funciones claves para reforzar la acción de jurisdicciones provinciales responsables de la gestión y el financiamiento del sistema: (i) participar en la planificación minuciosa y racional de las acciones a encarar, previendo su sustentabilidad y optimizando la pertinencia; y (ii) apoyar especialmente a las necesidades educativas de la población en situación de pobreza, a través de inversiones en insumos de aprendizaje, inversión de capital y becas, que las jurisdicciones no estarán en condiciones de cubrir. Se espera que estas funciones refuercen la extensión de la obligatoriedad, la capacitación docente y las definiciones pedagógicas privilegiando criterios compensatorios.
- 2.32 En el contexto descrito, y junto al Programa de Mejoramiento Educativo (1345/OC-AR), se impulsarán tres acciones críticas. En primer lugar, se apoyará al MECyT en el desarrollo e implementación de criterios de asignación en el país de

los recursos disponibles para los programas de igualdad educativa, que reorientarán la distribución de recursos para educación de acuerdo a los déficits educativos reflejados en las tasas de ingreso, repetición, abandono y egreso. En segundo lugar, se apoyará al MECyT en la ejecución del Censo Nacional de Docentes y la consecuente programación de la capacitación de profesores orientada al aumento de la eficiencia interna del sistema educativo en particular en las escuelas que atienden a población marginalizada. En tercer lugar, se apoyará al MECyT en proyectar y prever la fuente de los recursos presupuestales requeridos para el periodo 2005-2015 para lograr la extensión de la obligatoriedad de la educación.

(iii) Condiciones

- 2.33 Para el primer tramo se requiere: (i) la elaboración y publicación de estadísticas de cobertura escolar y flujos educativos (repitencia, promoción y abandono) para el nivel EGB y Polimodal por jurisdicción; y (ii) la versión definitiva de: (a) un instrumento de captación de datos del Censo Nacional de Docentes que permita la adscripción de los docentes a los centros educativos donde trabajan; e (b) instructivos de campo para la implementación del operativo censal.
- 2.34 Para el segundo tramo se requiere: (i) la aplicación de criterios de asignación inter e intra jurisdiccionales de los recursos de los principales programas de igualdad educativa para optimizar su impacto sobre las tasas nacionales de repitencia, abandono y egreso; beneficiando un millón de alumnos (de un total de cuatro millones de alumnos pobres estimados); (ii) informe sobre perfiles docentes de escuelas incorporadas a programas nacionales de igualdad educativa que orienten la capacitación docente, con el fin de mejorar la retención y aumentar la eficiencia; (iii) proyecciones de recursos presupuestales requeridos 2005-2015 en el contexto del cumplimiento de las metas ODM, para al menos 10 provincias con diversos escenarios de disminución del fracaso escolar; y (iv) estimación del costo global de la implementación gradual de la universalización de la Educación Inicial, el Tercer Ciclo de Educación Básica y la Educación Polimodal mediante la incorporación, reincorporación y retención de la población en edad escolar no escolarizada.

3. Protección de gasto social

- 2.35 En los últimos años los recursos del presupuesto federal dedicados a programas sociales han venido aumentando, tanto en términos nominales como en relación al gasto total federal ¹³. Este hecho ha estado vinculado tanto a la respuesta a la emergencia social, como, más recientemente, al crecimiento económico y sus efectos positivos sobre el fisco. Si bien en estas circunstancias no se prevé un ajuste fiscal eminente, cambios inesperados en el ambiente económico internacional podrían eventualmente significar un ajuste significativo. Asimismo, considerando que el éxito de los esfuerzos contenidos en éste programa depende en parte de la disponibilidad de los recursos programados para el área social, fue acordado, como medida precautoria, asegurar los recursos para ciertos programas sociales prioritarios, para los cuales el Banco y el Gobierno de Argentina concordaron estipular límites mínimos en lo que se refiere al financiamiento

¹³ En efecto, como consecuencia de la crisis económica de fines del 2001, el gasto social focalizado incremento su importancia dentro del gasto total, pasando del 7% del gasto social en el 2001, al 16% en el año 2003 y al 17% en el año 2004.

presupuestario de esos programas, tanto para 2005 como para 2006, y del gasto mínimo referente al 2005.

- 2.36 Tomando debida consideración de las lecciones aprendidas en lo que se refiere a los riesgos asociados con protección del gasto social (véase párrafo 1.21 ítems (iii) y (iv)) y de la actual situación fiscal de Argentina, se acordó con las autoridades argentinas proteger el gasto total de un conjunto de programas, y no, como en otras oportunidades el gasto individualizado de cada programa. El conjunto de programas cuyo gasto sería protegido por la presente operación fueron seleccionados con base a los criterios establecidos en operaciones anteriores en Argentina de protección de gasto, ampliado al total de programas que serían objeto de racionalización por parte del gobierno nacional. Los programas deberán: (i) estar explícitamente focalizados en los pobres, los vulnerables y personas con necesidades básicas insatisfechas; (ii) tener un alcance de al menos 250 mil personas o 50 mil familias por año; (iii) contar con un presupuesto anual no menor que US\$10 millones; y (iv) exigir contraprestaciones asociadas con cualquier subsidio otorgado.
- 2.37 El gasto social protegido, en base al presupuesto año 2005, equivale al 8,02% del gasto público total del gobierno nacional y un 12,73% del gasto social de la administración nacional. Esto se compara con la protección brindada en 2003 que alcanzó 1,95% del gasto total del gobierno nacional y un 2,94% del gasto social. La diferencia se explica en parte por el crecimiento de algunos programas anteriormente protegidos, pero principalmente debido a que la actual operación incluye todos los programas focalizados que son objeto del esfuerzo de racionalización. En particular se incluyeron los presupuestos del PJJDH y los de los programas de alimentación, anteriormente excluidos de las operaciones de protección de gasto. Con respecto al PIB, se estima que el gasto protegido representará el 1,32% del mismo para el año 2005. En el anexo del Gasto Social Protegido se presenta la lista completa de rubros a proteger.

4. Indicadores de seguimiento del progreso social

- 2.38 Como señal del compromiso de gobierno de mantener un progreso continuo y medible en el área social, y respondiendo a la necesidad del Banco de acompañar éste progreso en el contexto de la Estrategia del Banco en Argentina para 2004-2008 (CP-2785), el programa incluye adicionalmente el acuerdo del Gobierno de Argentina (GOA) con el Banco de monitorear el progreso por medio de indicadores vinculados a los ODM.
- 2.39 En octubre de 2003 la administración argentina actual presentó los compromisos argentinos en el marco de los ODM,^{14 15} oportunidad en la que fueron también definidos indicadores oficiales de seguimiento, con metas para el 2015. Dado que la mayoría de los indicadores oficiales actualmente presentan una periodicidad de levantamiento, rezago en procesamiento y/o inflexibilidad de respuesta a cambios en el corto plazo que los torna imprácticos para un acompañamiento de mediano plazo necesario para la Estrategia del Banco en Argentina para 2004-2008

¹⁴ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/55/2 del 2000.

¹⁵ “Objetivos de Desarrollo del Milenio – Argentina. La Oportunidad para su Reencuentro”. Presidencia de la Nación Argentina, 2003.

(CP-2785), el Gobierno de Argentina seleccionó y/o desarrolló indicadores intermedios de avance, en el contexto de la presente operación, que permitirán monitorear en el corto y mediano plazo el progreso hacia el cumplimiento de los ODM¹⁶.

- 2.40 En adición al compromiso de informar y cumplir metas relativas a los valores de los indicadores para efectos de los desembolsos de la operación, será condición contractual que el prestatario informe anualmente al Banco hasta el 2010 la evolución de los valores de los indicadores, conforme los mismos estén disponibles. En el anexo de los Indicadores Intermedios se presenta la lista completa de indicadores, con sus valores iniciales (línea de base) y metas a cumplir para la liberación del segundo tramo de desembolso.

C. Costo y financiamiento

- 2.41 El costo total de la operación es de US\$500 millones de recursos de Capital Ordinario del Banco en dólares americanos. El financiamiento esta dividido en dos tramos: el primero de US\$150 millones y el segundo de US\$350 millones, sujeto al cumplimiento de las condiciones de la matriz.

D. Condiciones del financiamiento

Cuadro III-1

Fuente de Financiamiento:	Capital Ordinario
Monto:	US\$500 millones
Condiciones:	
Período de amortización:	20 años
Período de gracia:	5 años
Período de desembolsos:	mínimo 18 y máximo 24 meses
Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Inspección y Vigilancia:	0%*
Comisión de compromiso:	0,25% sobre montos no desembolsados
Moneda:	Dólares de Estados Unidos-Facilidad Unimonetaria
* La comisión de inspección y vigilancia en ningún caso excederá, para cualquier semestre, el monto resultante de aplicar 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluidos en el periodo original máximo de desembolso.	

¹⁶ Estos indicadores fueron definidos para los objetivos 1 a 7. Con respecto al objetivo 8 (medio ambiente sostenible), actualmente no se cuenta con una base de datos agregados a nivel nacional que permita establecer un indicador intermedio de avance.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y ejecutor

- 3.1 El prestatario será la Nación Argentina. El Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MECON) actuará como la agencia ejecutora responsable del programa. Los Ministerios de Salud y Ambiente (MSAL), Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT), Desarrollo Social (MDS) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) colaborarán en implementar las acciones estratégicas y de políticas para el cumplimiento de las metas previstas en el programa.

B. Administración del programa

- 3.2 Las responsabilidades y funciones ejecutivas para la implementación de esta operación serán asumidas por la Secretaría de Política Económica del MECON, (SPE/MECON) actuando como instancia técnico-administrativa que coordinará la relación con el Banco.
- 3.3 En materia de elaboración de informes, la SPE/MECON se encargará de: (i) monitorear los avances del programa acordados con el Banco para facilitar el cumplimiento de las acciones de política previstas para el segundo tramo mediante informes cuatrimestrales de seguimiento; y (ii) presentar al Banco un informe final del programa.
- 3.4 Será responsabilidad de la SPE/MECON presentar al Banco toda la documentación comprobatoria del cumplimiento de los compromisos contraídos como consecuencia del préstamo, para los cuales se articulará de forma permanente con los ministerios sectoriales a fin de asegurar la entrega en tiempo y forma de la documentación que corresponda tramitar ante el Banco para la autorización de los desembolsos.

C. Período de ejecución, montos y condiciones

- 3.5 El período de ejecución será de 24 meses y los recursos se desembolsarán en dos tramos: el primero de US\$150 millones, que actualmente se prevé desembolsaría el último trimestre del 2004, y el segundo de US\$350 millones, que se prevé desembolsaría el segundo trimestre del 2006.
- 3.6 La Matriz de Condicionalidad presenta los requerimientos para acceder a los recursos de los dos tramos propuestos para el programa relacionados con: (i) el mantenimiento de un entorno macroeconómico estable; (ii) acciones de reforma social; (iii) la protección de gasto social; y (iv) el progreso en los indicadores de seguimiento. Adicionalmente han sido acordados los medios específicos de verificación de cumplimiento de la condicionalidad, como se indica en la Matriz de Verificación.

D. Tramitación de desembolsos

- 3.7 El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el capítulo II de este documento de préstamo.
- 3.8 En materia organizacional, para efectos de esta operación, la SPE/MECON tendrá una estructura operativa sencilla, compuesta por un coordinador general con experiencia en la gestión de proyectos financiados con apoyo de organismos internacionales, y al menos dos técnicos con experiencia de trabajo en los sectores sociales y con experiencia en procedimientos de desembolsos y operativos de organismos internacionales.
- 3.9 El prestatario, a través del organismo ejecutor, será responsable de mantener los registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento y de preparar y presentar las solicitudes de desembolsos, garantizando que dichos documentos estarán disponibles para eventuales inspecciones del Banco y/o de auditores externos. El prestatario deberá mantener la cuenta especial destinada al manejo del financiamiento del préstamo y deberá someter al Banco la información sobre esta cuenta antes de que se realice el primer desembolso. No podrá utilizar los recursos para la adquisición de artículos que figuren en la lista negativa o para adquisiciones de bienes de países que no sean miembros del BID.
- 3.10 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la Administración y el Directorio del Banco con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos, según la política vigente.

E. Auditoria externa

- 3.11 El Banco se reserva el derecho de solicitar al prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por una entidad de auditores independientes, aceptable al Banco y de acuerdo con términos de referencia aprobados por el Banco.

F. Inspección y vigilancia

- 3.12 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este préstamo especial. Para tal efecto, el prestatario cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria.

G. Seguimiento y evaluación de resultados

- 3.13 Se ha acordado con el organismo ejecutor, el seguimiento a través de informes cuatrimestrales que permitan garantizar el oportuno cumplimiento de las condiciones de desembolso, especialmente en lo concerniente a la autorización del segundo tramo de desembolso. Los informes cuatrimestrales incluirán una narrativa en que se informe sobre el avance de la condicionalidad, con un análisis

de la probabilidad de cumplimiento de la misma, identificación de eventuales riesgos y sus respectivas medidas correctivas, e indicadores de seguimiento en relación a los objetivos del programa. La Matriz de Seguimiento presenta los indicadores principales que serán reportados. Esta estrategia resultó de aplicar las lecciones aprendidas en operaciones anteriores (véase 1.21 ítem (v)).

- 3.14 El informe final del programa presentará, entre otros: (i) los productos y resultados efectivamente logrados; (ii) el impacto final de las acciones implementadas, en términos de su contribución a superar los problemas identificados en el diseño de la operación; (iii) los problemas asumidos durante la ejecución y la efectividad de las medidas correctivas instrumentadas; y (iv) un análisis de la gestión de los organismos sectoriales en relación al programa.
- 3.15 Para efectos de evaluación el Organismo Ejecutor mantendrá en sus archivos toda información recolectada, base de datos, informes técnicos, ayudas memorias y otros documentos que permitan al Banco preparar una evaluación del programa. La Matriz de Resultados presenta los principales hitos a ser objeto de evaluación ex-post del programa.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 Al igual que los Programas I y II de Protección social y Reducción del Impacto del a Crisis sobre la Pobreza de 2003 MECON actuará como la agencia ejecutora responsable del programa propuesto. El MECON actuó como coordinador eficaz en las operaciones anteriores, habiéndose articulado exitosamente con los ministerios sectoriales y otros organismos internos. La estructura y condiciones del préstamo son perfectamente manejables dentro del esquema concordado.

B. Beneficios

- 4.2 El principal beneficio del programa propuesto es haber avanzado en la transición desde una estrategia de emergencia en el sector social hacia una política permanente de inclusión social. En el contexto de esta política el gobierno federal vislumbra financiar de manera sustentable un conjunto de programas coordinados y potenciados entre sí y con criterios e instrumentos apropiados de focalización y gestión de : (i) apoyo a las provincias y localidades más pobres para la formación y preservación de capital humano por medio de servicios educativos y de salud focalizados; (ii) apoyo a las provincias y municipios en los esfuerzos de combate al desempleo con recursos de capacitación e intermediación laboral; (iii) apoyo económico a familias temporalmente afectadas por desempleo, condicionado a acciones de capacitación y búsqueda de empleo; (iv) apoyo económico a familias estructuralmente pobres, condicionado a asistencia escolar y visitas a centros de salud por parte de los menores y madres: y (v) apoyo a grupos con necesidades especiales (ancianos, juventud, discapacitados, ect.).
- 4.3 En el corto plazo, y vinculado a la protección de gasto, con la presente operación se habrá garantizado la disponibilidad de los recursos para: (i) asistir a un millón de personas en salud reproductiva, (ii) distribuir 28 millones de vacunas; (iii) distribución de 156 mil botiquines médicos para la atención primaria; (iv) apoyar a 110 mil personas en la búsqueda de empleo; (v) entregar subsidios condicionados a 290 mil familias de pobres; (vi) dotar a 250 mil escuelas con material bibliográfico; y (vii) 340 mil becas a estudiantes de EGB3 y Polimodal, entre otros.
- 4.4 A mediano plazo, y en un escenario de paulatina recuperación económica, como consecuencia del programa propuesto se esperan los siguientes resultados: (i) aproximadamente 1,8 millones de beneficiarios de programas de transferencia monetaria cobren su subsidio por medio de tarjeta bancaria, contribuyendo una mayor transparencia de los programas y a la independencia y auto-estima de los beneficiarios; (ii) 400 mil familias habrán sido transferidas del PJJDH al Programa IDH pasando a recibir un apoyo más apropiado a su situación; (iii) alrededor de 500 mil personas habrán recibido capacitación para el trabajo y una proporción importante de ellos estarán incorporados nuevamente en actividades productivas; (iv) alrededor de 300 mil adultos mayores pobres estarán recibiendo una pensión; (v) aproximadamente tres millones de usuarios del sistema público de atención

primaria gozarán de un incremento en la calidad de la atención que recibe; y (vi) aproximadamente un millón de alumnos gozarán de una mejor educación.

C. Clasificación SEQ y PTI

- 4.5 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). Debido a que es una operación Policy Based Loan (PBL) de rápido desembolso no califica como PTI.

D. Impactos sociales y ambientales

- 4.6 Con el Programa propuesto no se prevé impactos ambientales negativos dado que la mayoría de las actividades se concentrarán en el seguimiento de las reformas sociales, ejecución de presupuesto y de indicadores de progreso social.

E. Riesgos

- 4.7 Los riesgos de esta operación son de tres tipos: (i) el riesgo de no cumplir con mantener un ambiente macroeconómico estable y por lo tanto no ser elegible al desembolso del segundo tramo; (ii) el riesgo de no cumplir condiciones debido a eventos que de otra manera son razonablemente controlables por las autoridades argentinas, como por ejemplo el que un sector no lleve a cabo una acción o la no liberación oportuna por parte del Ministerio de Hacienda de los recursos presupuestarios requeridos para financiar las actividades necesarias para cumplir con alguna meta o acción estratégica; y (iii) el riesgo de no cumplir condiciones debido a eventos fuera del ámbito de control por parte de las autoridades, como por ejemplo una desaceleración del crecimiento económico que perjudicaría el logro de las metas de empleo y reducción de pobreza, o la demora de la adjudicación de una compra importante relacionado con una licitación fracasada o en contestación.
- 4.8 Con respecto al primer riesgo, es la intención del gobierno de tomar todas las medidas necesarias para evitar esa situación, debido principalmente a las implicaciones inmediatas y de largo plazo asociadas con el incumplimiento de dicha condición. La mayor parte de la condicionalidad del programa propuesto – cumplimiento de acciones de reforma, metas y gasto social - conlleva el segundo tipo de riesgo, que se mitigará por medio del establecimiento de un mecanismo de seguimiento que permita anticipar problemas y adoptar las medidas necesarias. Algunas de las acciones de reforma, parte del gasto social protegido, así como algunas de las metas de indicadores de seguimiento, conllevan el tercer tipo de riesgo, el cual se ve mitigado al exigir, por un lado, un seguimiento cuatrimestral de progreso que permitiría detectar tempranamente posibles problemas y, por otro, dejando un margen razonable de tolerancia tanto en la ejecución del presupuesto global protegido (85%), como en el cumplimiento de metas en relación a los indicadores intermedios (4 de 6 metas establecidas).

V. MATRIZ DE CONDICIONALIDAD

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	CONDICIÓN DE DESEMBOLSO	
			1 ^{er} TRAMO	2 ^{do} TRAMO
I. Entorno macro-económico				
La inestabilidad y la desaceleración de crecimiento afectarían el progreso social de Argentina y el cumplimiento de los ODM.	Se mantiene un ambiente macroeconómico consistente con los objetivos del programa.	Un ambiente macroeconómico estable favorece el progreso social.	(1) Mantenimiento de entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa.	(1) Mantenimiento de entorno macroeconómico consistente con los principales enunciados de la Carta de Política y con los objetivos del programa.
II. Acciones de reforma				
(i) En Desarrollo Social (Implementación de nuevo marco para la modernización y racionalización de los programas de asistencia social)				
En la actualidad el principal programa de subsidios (JJDH) carece de un registro que permita la caracterización completa de cada beneficiario, lo cual le impide orientar a sus beneficiarios hacia otros programas sociales más adecuados para su situación; los programas de subsidio efectúan los pagos a través de intermediarios financieros a los cuales los beneficiarios deben acercarse, implicando costos adicionales de transacción. .	Relevamiento de la Ficha Social de actuales beneficiarios e implementación de tarjetas bancarias de retiro automático para los pagos de subsidios.	Mejoras en la asignación, control, eficiencia operativa y seguridad de los programas de subsidios.	(2) Sistema de aplicación y sistematización de la Ficha Social y Proyecto piloto de pago de subsidios por tarjeta diseñado, y convenio entre Banco Nación y Ministerio de Trabajo que lo operacionaliza firmado.	(2) 400 mil Fichas Sociales relevadas. (3) Un millón de familias recibiendo pago a través de tarjeta bancaria.
No existe coordinación entre los principales programas de transferencia monetaria de manera de permitir una distribución lógica de beneficiarios conforme las características y necesidades de los mismos.	Coordinar y racionalizar la distribución de beneficiarios de los principales programas de transferencia monetaria conforme a las características y necesidades de los mismos.	Mejoría en la asignación y control de los programas de transferencia monetaria, con consecuente mejoría en la atención brindada a los beneficiarios.	(3) Decreto del poder ejecutivo que estipule la transferencia de los actuales beneficiarios del PJJDH que no reúnan condiciones de empleabilidad a programas de asistencia social; con un plazo no mayor de un año para la definición de los perfiles y requisitos que deban reunir los beneficiarios para su transferencia y para efectuar las transferencias.	(4) Cumplimiento del Decreto del Poder Ejecutivo a través del: (i) el establecimiento de los requisitos y perfiles previstos en el Decreto, para determinar la empleabilidad de los beneficiarios del PJJDH; (ii) haber iniciado el proceso de clasificación de empleabilidad de los beneficiarios; y (iii) haber transferido o estar en proceso de transferencia al Programa Familias-IDH y/u otros Programas del Ministerio de Desarrollo Social, aquellas familias clasificadas en condición de no empleabilidad, y de las partidas presupuestarias pertinentes.
No se cuenta con instrumentos eficaces de promoción de empleabilidad e inserción laboral, particularmente para jóvenes pobres que han sufrido con mayor rigor los fenómenos del desempleo e inserción precaria laboral.	Diseño e implementación de acciones de promoción educativa y capacitación, así como colocación en el mercado de trabajo.	Mejoría de capacidades productivas de adultos y jóvenes, e inserción en el mercado.	(4)Piloto de Programa Nacional de Inclusión Juvenil diseñado y presentado al Banco. Ver también Sección II. (ii) Empleo de Matriz.	(5)100 mil jóvenes beneficiarios apoyados por Programa Nacional de Inclusión Juvenil . Ver también Sección II.(ii) Empleo de Matriz.

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	CONDICIÓN DE DESEMBOLSO	
			1 TRAMO	2 TRAMO
La red de protección social es incompleta al no atender la necesidad de los adultos mayores que no tienen cobertura institucional de jubilación .	Ampliar cobertura del programa de jubilaciones no contributivas y de seguro salud de mayores inactivos de 70 años sin cobertura institucional.	Adultos mayores sin jubilación institucional cuentan con medios de supervivencia.	(5) Propuesta de cobertura y provisiones presupuestarias para el Programa de Adultos Mayores.	(6) 110 mil beneficiarios apoyados por el Programa de Adultos Mayores.

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	CONDICIÓN DE DESEMBOLSO	
			1 ^{er} TRAMO	2 ^{do} TRAMO
(ii) En Empleo				
En la actualidad el gobierno no cuenta con instrumentos adecuados para la gestión de políticas de reinserción laboral de trabajadores desempleados, al tiempo que las instancias locales (gobiernos municipales, cámaras y sindicatos) han concentrado sus acciones en la gestión de programas de emergencia.	Implementación de la Red Nacional de Oficinas de Empleo. Esta iniciativa se basa en la creación y el fortalecimiento de las áreas de gobierno municipales y provinciales en la gestión de servicios de intermediación laboral, en coordinación con ONGs, cámaras empresariales y sindicatos con experiencia en la prestación de estos servicios.	Mejoras en la calidad y pertinencia de los servicios de orientación y apoyo a buscadores de empleo.	(6) Presentación del plan de la implementación de la Red Nacional de Oficinas de Empleo, presupuesto y metas físicas y financieras.	(7) Fortalecimiento de las Oficinas de Empleo, con el potencial de cubrir las necesidades de intermediación de al menos 200 mil trabajadores.
El país no cuenta ni con instrumentos ni con una red institucional adecuada para mejorar la empleabilidad de los desocupados y para mejorar la calidad de los empleos.	Implementación del Plan Más y Mejor Trabajo, convocando a actores públicos y privados en la implementación de Planes Sectoriales de Calificación en el contexto de acuerdos locales y sectoriales con metas específicas en materia de empleo, calidad del empleo y empleabilidad.	Mejoras en la calidad y pertinencia de los servicios de capacitación y formación profesional.	(7) Al menos 20 Planes Sectoriales de Calificación acordados.	(8) Al menos 100 mil trabajadores calificados o en proceso de calificación a través de los Planes Sectoriales de Calificación.
En la actualidad el 41,7% de los asalariados del sector privado no están registrados ante las autoridades laborales y, en consecuencia, no disfrutan de los beneficios previstos en las leyes laborales.	Implementación del Plan Nacional de Regularización del Trabajo para verificar el cumplimiento y estimular la adhesión de las empresas a las regulaciones laborales y de seguridad social.	Reducir la incidencia del trabajo no registrado y promover en forma eficiente el cumplimiento de la formativa laboral y de seguridad social.	(8) Al menos 36 mil empresas representando al menos 125 mil empleados han sido fiscalizadas.	(9) Al menos 145 mil empresas representando al menos 500 mil empleados han sido fiscalizadas.

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	CONDICIÓN DE DESEMBOLSO	
			1 ^{er} TRAMO	2 ^{do} TRAMO
(iii) En Salud				
Atención Primaria de la Salud				
Un sistema de salud fragmentado, con escaso desarrollo y capacidad de la APS como estrategia de participación e integración del modelo de atención.	La implementación de un plan de fortalecimiento institucional de las jurisdicciones sanitarias y de capacidad resolutive de los CAPS (centros de atención primaria de la salud), como estrategia para mejorar las condiciones de acceso de la atención primaria de la salud, a través del consenso con las autoridades sanitarias.	En el marco de un proceso de consenso institucional, se promueve un modelo de atención primaria de la salud, participativo, integrado al sistema de salud en su conjunto, y basado en las necesidades de la comunidad, para mejorar las condiciones de accesibilidad de los servicios básicos y las condiciones de salud de la población, como estrategia para solucionar los problemas de equidad del sistema de salud en Argentina.	(9) Propuesta de Fortalecimiento de la APS que incluya: (i) uso de CG con las jurisdicciones para la promoción de políticas saludables, con gestión participativa, (ii) suministro gratuito de medicamentos esenciales (con cobertura del 80% de las patologías prevalentes) en 5300 CAPS; y (iii) un programa nacional de postgrado de capacitación en servicio de hasta 5000 médicos comunitarios.	(10)) Avances en el Fortalecimiento de la APS, demostrado a través de, entre otros: (i) CG para su posterior firma de al menos con 24 jurisdicciones Provinciales o municipios mayores de 100.000 hab. (ii) propuesta para fortalecer capacidad resolutive de los CAPS, con base a los resultados del Censo de los CAPS; (iii) avances en capacitación en servicio con al menos 2000 médicos comunitarios; y(iv) desarrollo del padrón de usuarios, a partir de la información de las recetas, incorporando al menos un millón de usuarios.
Sistema de Información				
Debilidad en la oportunidad, calidad y seguridad del sistema nacional de estadística y epidemiología, como instrumento de gestión de un modelo de prevención y promoción de la salud de la población.	Fortalecimiento del Sistema de Estadísticas de Salud y del sistema descentralizado de vigilancia epidemiológica.	Integración de los actores de la salud en la producción y análisis oportuno de los problemas de salud con mayor prevalencia, fortaleciendo las direcciones provinciales de estadística, mejorando la calidad, eficiencia y potencialidad del sistema estadístico nacional.	(10) Propuesta del nuevo Sistema Nacional de Estadísticas de Salud.	(11) (i) Al menos 350 nodos de captura y análisis en funcionamiento y al menos 90 centros centinela en funcionamiento (cargando y generando información epidemiológica) (ii) Nuevo sistema de Estadística Nacional de Salud implementado en el 90% de las Dir. Prov. de Estadísticas de Salud, con los recursos técnicos necesarios para comenzar a generar los reportes de estadísticas de salud.

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	CONDICIÓN DE DESEMBOLSO	
			1 ^{er} TRAMO	2 ^{do} TRAMO
(iv) En Educación				
Los programas nacionales de inversión educativa requieren diagnósticos sistematizados de los flujos escolares inter e intra jurisdiccionales que les permitan programar el uso de sus recursos para optimizar el impacto sobre las tasas nacionales de repetición, abandono y egreso y aumentar así la equidad educativa.	Identificación de factores que obturan los flujos escolares e implementación de criterios que privilegien la equidad de asignación inter e intra jurisdiccional de los recursos de los programas nacionales de inversión educativa	Orientación de la inversión educativa nacional hacia la mejoría de tasas escolares de - repetición, abandono y egreso en los puntos de mayor inequidad del sistema para aumentar la equidad educativa.	(11) Elaboración y publicación de estadísticas de cobertura escolar y flujos educativos (repetencia, promoción y abandono) para el nivel EGB y Polimodal por jurisdicción.	(12) Aplicación de criterios de asignación (Inter. e intra) jurisdiccionales de los recursos de los principales programas de igualdad educativa para optimizar su impacto sobre las tasas nacionales de repetencia, abandono y egreso; beneficiando un millón de alumnos.
Carencia de una base de datos actualizada sobre la formación, experiencia, capacidades, condición laboral y percepciones del personal docente del país, necesario para mejorar la pertinencia y eficiencia en la capacitación de docentes, especialmente aquellos que atienden a poblaciones con mayor riesgo educativo.	Realización de un Censo Nacional de Docentes.	Mejoría y reorientación de capacitación continua de docentes y de la programación de los recursos para los docentes, con la finalidad de mejorar la retención y aumentar la eficiencia escolar.	(12) Versión definitiva de (i) instrumento de captación de datos del Censo que permita la adscripción de los docentes a los centros educativos donde trabajan; e (ii) instructivos de campo para la implementación del operativo censal.	(13) Informe sobre perfiles docentes de escuelas incorporadas a programas nacionales de igualdad educativa que orienten la capacitación docente, con el fin de mejorar la retención y aumentar la eficiencia.
Carencias de las administraciones educativas provinciales en materia de técnicas de costeo que permitan una adecuada planificación financiera para el logro de las metas educativas de universalización educativa y consecución de los ODM.	Proyecciones de recursos presupuestales requeridos, con diversos escenarios de disminución del fracaso escolar y propuesta de mecanismo(s) de financiamiento para lograr el avance hacia el cumplimiento de las metas ODM.	Elementos de base para la planificación financiera de largo plazo de las finanzas publicas provinciales vinculadas con el sistema educativo.		(14) Proyecciones de recursos presupuestales requeridos 2005-2015 en el contexto del cumplimiento de las metas ODM, para al menos 10 provincias con diversos escenarios de disminución del fracaso escolar. (15) Estimación del costo global de la implementación gradual de la universalización de la Educación Inicial, el Tercer Ciclo de Educación Básica y la Educación Polimodal mediante la incorporación, reincorporación y retención de la población en edad escolar no escolarizada.

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	CONDICIÓN DE DESEMBOLSO	
			1 ^{er} TRAMO	2 ^{do} TRAMO
III. Protección y seguimiento del gasto social				
En circunstancias de presión fiscal, programas sociales prioritarios sufren recortes presupuestarios.	Se protege el gasto social destinado a financiar servicios sociales básicos.	Los programas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, y desarrollo social mantienen su ritmo de ejecución.	(13) El proyecto de la Ley de Presupuesto de la Nación de 2005 presentado al Congreso asigna, para la totalidad de los ítems acordados con el Banco, la suma de recursos conforme estipulado en el Anexo del Gasto Social Protegido.	(16) Ejecución financiera del presupuesto total correspondiente a los ítems previamente seleccionados, de por lo menos el 85% conforme la Ley de Presupuesto de la Nación de 2005. (17) El proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación del 2006 asigna, para la totalidad de los ítems acordados con el Banco, una suma de recursos al menos igual a la suma de asignaciones presupuestarias para dichos ítems del Presupuesto de la Nación del 2005.
IV. Indicadores intermedios relacionados a los ODM				
Con posterioridad a la crisis económica, la atención al progreso social expresado en el cumplimiento de los ODM requiere de la definición y seguimiento de indicadores intermedios de avance.	Los indicadores intermedios progresan de acuerdo a las metas preestablecidas.	Progreso hacia el cumplimiento de los ODM.	(14) Presentación a satisfacción del Banco del informe sobre indicadores intermedios de avance que incluya las metodologías de cálculo, línea de base, entes responsables de la producción de información, y metas. (Ver Anexo de Indicadores Intermedios).	(18) Seguimiento por parte del MECON de los indicadores intermedios acordados y el cumplimiento de al menos 4 de las 6 metas acordadas, conforme el Anexo de Indicadores Intermedios.