

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

**PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y REDUCCIÓN DEL
IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LA POBREZA**

(AR-0295)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Viola Espínola, RE1/SO1, Jefa de Equipo; María Teresa Traverso, RE1/SO1; José Seligmann, RE1/OD1; André Medici, SDS/SOC; Emilio Cueto, LEG; Belinda Fonseca, COF/CAR; Claudete Camarano, COF/CAR; Mariel Sabra, COF/CAR; y Yony Orbegoso, RE1/SO1.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Marco macroeconómico	1
1.	Tendencias recientes.....	1
2.	Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional	3
B.	Situación y gasto social.....	4
1.	Pobreza y desigualdad social.....	4
2.	El gasto social del gobierno.....	5
C.	Desafíos de la política social	6
D.	Desafíos de los sectores salud, educación y desarrollo social	7
1.	Salud	7
2.	Educación	8
3.	Desarrollo social	9
E.	Estrategia del Gobierno de Argentina frente a la emergencia social	9
F.	Acción del Banco.....	12
1.	Racionalidad y justificación del programa	12
2.	La estrategia del Banco.....	13
G.	Lecciones aprendidas.....	13
II.	EL PROGRAMA	15
A.	Objetivos.....	15
B.	Áreas de acción.....	15
1.	Acuerdo y vigencia de un programa con el Fondo Monetario Internacional	15
2.	Programas Sociales Prioritarios.....	15
3.	Eficiencia y continuidad de la política social	19
4.	Avances estratégicos sectoriales.....	20
III.	EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN	23
A.	Naturaleza del programa.....	23
B.	Organismo ejecutor.....	23
C.	Ejecución y administración.....	23
D.	Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos	24
E.	Condiciones para la tramitación de desembolsos	24
F.	Seguimiento y evaluación del programa.....	26
G.	Carta de Política.....	28
H.	Auditoría externa	29
I.	Inspección y vigilancia.....	29
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	30
A.	Beneficios	30
B.	Riesgos.....	30
C.	Factibilidad ambiental y social	31

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPS	Centros de Atención Primaria de la Salud
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CO	Capital Ordinario
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EMI	Estimador Mensual Industrial
FIBAPS	Ficha de Identificación de Beneficiarios de Actuales y Potenciales Programas Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social
GEC	Grupo Ejecutivo de Coordinación
GOA	Gobierno Argentino
ICC	Costo de la Construcción
ICV	Indice de Calidad de Vida
IDH	Ingreso para el Desarrollo Humano
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPC	Indice de Precios al Consumidor
IPM	Indice de Precios al por Mayor
ITC	Tipo de Cambio Nominal
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MECT	Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
MSAS	Ministerio de Salud y Acción Social
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAMI	Programa de Atención Médica Integral
PEA	Programa de Emergencia Alimentaria
PES	Plan de Emergencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PROMEBA	Programa de Mejoramiento Barrial
PROMIN	Programa Materno Infantil
PSP	Programas Sociales Prioritarios
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SE	Sistema Educativo
SIEMPRO	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
SINTyS	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
SISFAM	Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias
SSS	Superintendencia de Seguros de Salud



ARGENTINA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE OCTUBRE DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	16,964,851	
DESEMBOLSADO	13,563,927	80.0%
POR DESEMBOLSAR	3,400,924	20.0%
CANCELADO	1,897,311	11.2%
AMORTIZADO	5,159,456	30.4%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	16,270,984	95.9%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	644,906	3.8%
OTROS FONDOS	48,962	0.3%
SALDO DE LA DEUDA	8,404,471	
CAPITAL ORDINARIO	8,247,203	98.1%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	155,835	1.9%
OTROS FONDOS	1,433	0.0%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	822,950	4.9%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	810,257	4.8%
ENERGÍA	1,784,147	10.5%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	998,367	5.9%
EDUCACIÓN	1,236,998	7.3%
SALUD Y SANEAMIENTO	1,404,919	8.3%
MEDIO AMBIENTE	30,926	0.2%
DESARROLLO URBANO	1,001,060	5.9%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	1,174,878	6.9%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	7,398,607	43.6%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	215,326	1.3%
PREINVERSIÓN Y OTROS	86,416	0.5%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



ARGENTINA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE OCTUBRE DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO *	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1996	7	1,280,000	1,122,063	87.66%
1996 - 1997	11	1,567,301	831,311	53.04%
1998 - 1999	11	1,260,000	347,226	27.56%
2000 - 2001	8	2,067,500	541,855	26.21%
<u>SECTOR PRIVADO</u>				
1998 - 1999	1	33,063	0	0.00%
TOTAL	38	\$6,207,864	\$2,842,455	45.79%

* Cifras netas de cancelaciones . Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Argentina

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
AR0295	Protección Social y Reducción del Impacto Crisis sobre Pobreza	1,500.0	
AR0292	Provincia de Salta: Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo	38.0	
AR0279	Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro	60.0	
Total - A : 3 Proyectos		1,598.0	
AR0232	Programa de Estrategia Nacional y Provincial	20.0	
AR0294	Apoyo a la Provincia de San Luis	50.0	
Total - B : 2 Proyectos		70.0	
TOTAL 2003 : 5 Proyectos		1,668.0	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
AR0241	Competitividad Agro (PROCOM)	75.0	
AR0264	Fortalecimiento de la AFIP 2da. Fase	95.0	
AR0267	Desarrollo del Turismo	25.0	
AR0290	Programa Sectorial Financiero II	500.0	
Total - A : 4 Proyectos		695.0	
AR0247	Seguridad ciudadana: Prevención de Violencia	100.0	
AR0274	Programa Nacional de Vivienda	100.0	
AR0285	Subterráneo Ciudad de Buenos Aires Fase I	150.0	
Total - B : 3 Proyectos		350.0	
TOTAL - 2004 : 7 Proyectos		1,045.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		0.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		2,713.0	

* Proyectos del Sector Privado

**PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y REDUCCIÓN DEL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE
LA POBREZA**

(AR-0295)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y Garante:	República Argentina		
Agencia ejecutora:	Ministerio de Economía		
Monto y fuente:	BID: (CO) Ventanilla Préstamo de Emergencia)	US\$	1.500 millones
	Total:	US\$	1.500 millones
Términos y Condiciones:	Plazo Amortización	5	años
	Período de Gracia:	3	años
	Desembolso:	18	meses
	Tasa de Interés:	Libor a seis meses en US\$ más 400 puntos básicos por año	
	Comisión Inicial:	1	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	Dólares Norteamericanos	
Objetivos:	El programa tiene como objetivo proveer recursos de rápido desembolso para dar apoyo a las medidas a ser tomadas por el gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica del país. Al mismo tiempo, se aseguraría que el gasto público en programas nacionales de entrega de servicios sociales focalizados hacia grupos de bajos ingresos se mantiene en niveles adecuados y se mejora su eficiencia y eficacia. En este contexto, se apoyará al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), a lograr la integración y coordinación de las políticas y las redes sociales comunitarias que contribuyan a una mayor transparencia y eficiencia de las acciones de lucha contra la pobreza.		
Descripción:	El Programa, que se caracteriza por ser una operación de tipo sectorial de emergencia, condicionaría sus desembolsos al desarrollo de acciones concretas por parte del Gobierno Argentino (GOA) en las siguientes áreas: (i) acuerdo y vigencia de un programa de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI); (ii) protección de los Programas Sociales Prioritarios (PSP); (iii) apoyo a la estrategia social del GOA en aquellas acciones e instrumentos que aseguran la continuidad de las políticas y una mayor eficiencia y eficacia en la administración de los programas sociales; y (iv) apoyo a los avances estratégicos en		

salud, educación y desarrollo social. Las condiciones se reflejan en una Matriz de Condicionalidades que incluye la totalidad de las áreas de acción del Programa (Anexo I), las que se describen a continuación.

Acuerdo y vigencia de un programa con el FMI: en esta área de política, se prevé para el primer tramo, evidencias de que se ha firmado un acuerdo entre el GOA y el FMI y para el segundo, las autoridades deberán presentar al Banco evidencia de que se mantiene la consistencia del entorno macroeconómico acordado con el FMI.

Programas Sociales Prioritarios (PSP): desde la perspectiva del impacto social, los PSP seleccionados para protección están orientados a: (i) proteger la inversión en capital humano de las familias en situación de extrema pobreza e indigencia; (ii) contribuir a paliar la emergencia alimentaria en el país; y (iii) hacer frente a los desafíos de salud pública que trae la crisis, limitando el contagio de enfermedades cuyo costo de tratamiento es mayor que el costo de prevención, y asegurando el acceso a los medicamentos básicos. Así, la oferta de los PSP puede considerarse como una “canasta” de prestaciones o beneficios que se ofrecen a las familias pobres e indigentes (Anexos II y III).

El monto total de los PSP protegidos es de \$1.457 millones, lo cual representa un 4,03% con respecto al gasto social del gobierno nacional presupuestado para 2003. A su vez, los PSP representan un 2,26% del gasto público total del gobierno nacional. Aunque es difícil tener cifras precisas dada la volatilidad macroeconómica actual, usando los supuestos del Ministerio de Economía, los PSP representarían un 0,27% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2003.

Eficiencia y continuidad de la Política Social: se apoyarán los mecanismos de regulación y control necesarios para garantizar la eficiencia en la ejecución descentralizada de los PSP, los cuales radican en el CNCPS. Las funciones del CNCPS que serán apoyadas por el Programa son las siguientes: (i) articulación y coordinación de políticas y programas sociales de los sectores que ejecutan programas sociales focalizados; (ii) fortalecimiento del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales/Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias (SIEMPRO/SISFAM) de manera de asegurar la aplicación de instrumentos de identificación y selección de beneficiarios compatibles entre sí y con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINT_YS); (iii) disponer de un Registro Único de Beneficiarios de programas sociales a fin de evitar duplicaciones y garantizar una mayor integralidad, complementariedad e impacto de los programas en las familias beneficiarias; y (iv) garantizar la existencia de

mecanismos e instancias de participación, iniciativa y control social.

Como impacto en esta área de política social, se espera lograr avances en la disponibilidad y calidad de los instrumentos y procedimientos que permitan focalizar mejor el gasto social, contar con metodologías comunes para el seguimiento y evaluación de programas, bases de datos compatibles con el SINTyS y mecanismos de control e iniciativa social para programas nacionales de ejecución descentralizada. La meta es aumentar la eficiencia y el impacto de estos programas y aumentar la transparencia de los procesos de toma de decisiones en cuanto a la asignación de los recursos para programas sociales.

Avances estratégicos sectoriales: cada uno de los sectores que constituyen la base de la red de protección social del país, salud, educación y desarrollo social, ha puesto en marcha acciones y programas para el corto plazo, orientadas a dar una respuesta inmediata a los problemas que han surgido como resultado de la crisis. Estos programas sectoriales han quedado protegidos entre los PSP. Para el mediano plazo, al interior de los sectores se despliegan esfuerzos por impedir que la emergencia interfiera con los avances modernizadores de las políticas sectoriales en curso. El Banco apoyará a estos sectores en el avance de sus estrategias de mediano plazo, asegurando que no se reviertan las medidas que representan avances estratégicos sectoriales, según se describe a continuación.

En el *sector salud*, la estrategia del gobierno contempla acciones para enfrentar la emergencia sanitaria de manera inmediata, y medidas de fortalecimiento institucional que permitan reforzar la estructura pública de salud, de manera de mantener una calidad estable y equitativa, una vez superada la emergencia. Se apoyará el establecimiento de las bases para el aumento de la cobertura y la calidad de los servicios públicos a fin de lograr una oferta más equitativa y evitar el que la población de menores ingresos quede desprotegida en momentos de crisis.

En *educación*, se busca garantizar la sostenibilidad de las políticas sectoriales focalizadas a través del fortalecimiento del sistema permanente de información educativa. Este fortalecimiento implica incluir indicadores que permitan identificar a las escuelas según el nivel socioeconómico de la población atendida, a fin de focalizar la distribución de insumos educativos en función de la equidad, facilitando la obtención de resultados iguales en poblaciones estudiantiles distintas en cuanto al capital cultural y social de sus familias.

En *desarrollo social*, se favorecerá intervenciones que hagan sostenibles las acciones después de la crisis y permitan mejorar la eficiencia del gasto y eficacia de las intervenciones. Se avanzará

Estrategia del Banco en el país y sector:

hacia la articulación de programas afines por área programática (alimentaria, habitacional e ingreso mínimo).

La estrategia del Banco en el país identifica como prioridades fundamentales para los sectores sociales, la reducción de la pobreza y el aumento de la calidad de vida de la población. Se contempla conjuntamente, asegurar la eficiencia en la cobertura y prestación de los servicios sociales en un marco de racionalización del gasto social.

El nuevo contexto económico requirió una adecuación del programa operativo, con vistas a: (i) incorporar restricciones fiscales más severas; (ii) proteger el gasto social; (iii) apoyar a la reactivación de la economía mediante préstamos a los sectores productivos y a las reformas en las provincias bajo el nuevo acuerdo con la Nación; y (iv) contribuir a sostener las reformas de políticas. En el corto plazo los esfuerzos se concentran en la racionalización de la cartera, para apoyar acciones de protección y contención social, reactivación de la actividad económica y mejoría de la competitividad de los sectores productivos. El presente programa atiende dicha estrategia en tanto apoyará al GOA contribuyendo a proteger el gasto social a través de una selección de los programas prioritarios, y asimismo, apoyará medidas que impidan que se produzca un retroceso de las políticas sociales en curso.

El Banco ha dispuesto destinar un total de US\$2.500 millones de los recursos para préstamos de emergencia para apoyar al país en sus esfuerzos de lucha contra la pobreza y mantenimiento de la política social. De éstos, US\$1.500 serán canalizados a través de la presente operación, y US\$1.000 serán destinados a una operación de continuidad a preparar para el segundo semestre de 2003.

Coordinación con otras Instituciones Oficiales de Desarrollo

El apoyo que el Banco daría a la Argentina a través de este Programa se está dimensionando de manera congruente con el apoyo que el Banco Mundial se encuentra analizando con el país. En el curso de la preparación se ha mantenido un permanente diálogo con especialistas y técnicos de esa institución, a fin de asegurar la complementariedad y evitar sobreposiciones.

Asimismo, se ha mantenido un diálogo continuo con las autoridades del FMI. Cabe notar que los desembolsos de esta operación están condicionados entre otros, al acuerdo y vigencia de un programa de estabilización con el FMI (ver párrafo 2.2).

Factibilidad social y ambiental:

Por las características especiales del Programa que apoya presupuestariamente el gasto de iniciativas sociales existentes, no se prevén impactos ambientales directos y por lo tanto, no hay nuevas acciones en las que se requiera evaluar el impacto ambiental (ver párrafo 4.6).

En cuanto al impacto social, se espera que el Programa contribuya a proteger el gasto en aquellos programas focalizados en los grupos pobres y vulnerables, contribuyendo así a aliviar la pobreza en el marco de la emergencia. Si bien se protege el gasto social y se refuerzan acciones de fortalecimiento de la estrategia y de la política social del GOA, de acuerdo con los lineamientos que rigen la formulación de préstamos especiales de emergencia, esta operación no califica como programa focalizado en la pobreza o que contribuye a la equidad social (ver párrafo 4.7).

Desde la perspectiva de género, el programa reconoce el papel que juegan las madres en la interrupción del ciclo de reproducción de la pobreza, y ha priorizado aquellos programas que entregan el beneficio directamente a las madres, como es el caso del Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), quienes se deben comprometer a mantener a los niños en la escuela o enviarlo a centros de desarrollo infantil cuando sea pertinente, lo cual facilitará el aumento de la productividad femenina. Con el propósito de determinar si los PSP tienen impacto en mejorar la equidad e inclusión social de grupos vulnerables, se incluirá la variable etnia en los registros de beneficiarios, así como en el Registro Único de Beneficiarios (RUB).

Beneficios:

La protección presupuestaria de los PSP permitirá mitigar los efectos de la crisis financiera sobre los sectores más pobres y vulnerables de la población, pudiendo producir un deterioro del capital social que podría resultar irreversible. Asimismo, en el marco de los acuerdos del país con el FMI tendientes a restablecer el entorno macroeconómico estable, se fortalecerá la estrategia social del GOA y los instrumentos de priorización, coordinación, racionalización y focalización de las principales intervenciones de protección social dirigida hacia los más pobres. Finalmente, se avanzará en los esfuerzos estratégicos en los sectores salud, educación y desarrollo social, a fin de impedir que la emergencia lleve a un retroceso en los avances alcanzados.

Riesgos:

Continuidad del proceso: la presente administración termina su período en mayo de 2003, y las nuevas autoridades podrían tomar una posición divergente respecto a la prioridad de los programas protegidos y de los acuerdos de la Matriz Social. Frente a este riesgo, se ha previsto las siguientes medidas: (i) protección presupuestaria a través de la inclusión de los PSP en la ley de presupuesto 2003; (ii) fortalecimiento del control social a través de la participación de la sociedad civil en la supervisión y apoyo de los programas de la emergencia y (iii) énfasis en los aspectos de demanda, que aseguran el ajuste de los programas en función de las necesidades.

Sostenibilidad de los programas: las acciones de la emergencia pueden llevar a posponer o sacrificar los instrumentos de

regulación de la política social, que aseguran su eficiencia y eficacia. A fin de impedir que se deje de invertir en los instrumentos de regulación de la política social, se incluirá en la Matriz Social el seguimiento de las acciones estratégicas como los instrumentos de focalización, el RUB, los sistemas de información y las bases de datos que aseguran tanto la eficiencia como la continuidad de los programas.

Contraciclicidad: al no existir para todos los programas mecanismos claros respecto de cuándo un beneficiario es dado de baja, es difícil que baje el nivel de gasto en estos programas cuando exista una recuperación económica. Este riesgo se verá mitigado por el perfeccionamiento y generalización de los mecanismos de focalización los cuales, al controlarse periódicamente la situación de ingreso de los beneficiarios, se podrá detectar a quienes han salido de la condición de pobreza que los hace elegibles para recibir beneficios.

Condiciones contractuales especiales:

El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el Capítulo II y en el Anexo I de este documento de préstamo.

Para el caso específico del primer desembolso, además de las condicionalidades descritas en la matriz de condicionalidades, y de las condiciones previas descritas en las Normas Generales de los Contratos de Préstamo del Banco, será condición previa la constitución y puesta en pleno funcionamiento del Grupo Ejecutivo de Coordinación (GEC) con la designación del Coordinador General del Programa, del Coordinador de la Política Social y todos los Coordinadores Sectoriales (Salud, Educación, Desarrollo Social y SIEMPRO/SISFAM).

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

Si bien se protege el gasto social y se refuerzan acciones estratégicas en los sectores sociales, de acuerdo con los lineamientos operativos de estos programas especiales (GN-2031-10), esta operación no se contabiliza como programa focalizado en la pobreza o que contribuye a la equidad social (véase párrafo 4.7).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco macroeconómico

1. Tendencias recientes

- 1.1 A fines del año 2001, Argentina cayó en una profunda crisis comprometiendo su economía y generando altos costos sociales. A principio del 2002, el país se encontró frente al enorme desafío de reconstruir la confianza en sus instituciones y de formular un marco macroeconómico sostenible capaz de llevar a la economía hacia un sendero de recuperación. A mediados de enero del 2003, el Gobierno de Argentina ha acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un Programa Transitorio de corto plazo, fruto de las negociaciones de los últimos meses. El acuerdo cubre el periodo enero-agosto del año en curso.
- 1.2 El círculo vicioso al que el país hizo frente con una débil actividad económica, una moneda sobrevaluada y un creciente endeudamiento llegó a su punto límite a fines del año 2001. La carencia de entrada de capitales extranjeros y los masivos retiros de depósitos bancarios condujeron a la imposición, por parte del Gobierno, del congelamiento de los depósitos (denominado el “corralito”). Esto fue seguido por la suspensión de pagos con los acreedores privados, la devaluación del peso y la conversión asimétrica en pesos de los créditos y depósitos denominados en dólar, comprometiendo la solvencia y la liquidez del sistema financiero. Estas medidas prácticamente han paralizado el funcionamiento del sistema de pagos y de las líneas de crédito, lo que ha tenido duras consecuencias en el sector real de la economía.
- 1.3 Las estimaciones para el 2002 indican una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de 11%. Mientras la caída del PIB en el primer y segundo trimestre de 2002 fue de 16,3% y 13,5% con relación a los trimestres respectivos del año anterior, esta caída disminuyó a 10,1% y 4,3% en el tercer y cuarto trimestre de 2002, respectivamente. A partir de abril la caída de la actividad industrial se detuvo, observándose un crecimiento acumulado del índice de producción industrial de 7,5% entre abril y noviembre. Los sectores más dinámicos fueron los sectores transables, los cuales continuaron mostrando un firme crecimiento de sus niveles de actividad durante el último trimestre. Entre las ramas con mejor desempeño sobresalieron aceites vegetales y subproductos, textiles, productos químicos básicos, productos siderúrgicos y autopartes. En cambio, los sectores no transables, orientados principalmente al mercado doméstico, registraron nuevos descensos en sus niveles de actividad en el cuarto trimestre, dado que la demanda permaneció en niveles bajos. Entre ellos destacan alimentos y bebidas, petróleo procesado, insumos para la construcción y automotores.
- 1.4 La tasa de desempleo, que en octubre del 2001 fue de 18,3%, ascendió a 21,3% en mayo de 2002 (con un subempleo de 18,6% de la Población Económicamente Activa - PEA), según los cálculos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). En octubre, hubo signos de mejoría en la oferta de puestos de trabajo y se ha observado una disminución en la tasa de desocupación, que representó un 17,8%, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Esta ligera mejora se

debe a que entre mayo y octubre de 2002, el aumento de 404.000 nuevas personas en la PEA fue más que compensado por la oferta de 861.000 nuevos empleos, de los cuales 530.000 han sido adquiridos a través del Plan de Jefes y Jefas de Hogar.

- 1.5 En lo que se refiere al sector externo, durante el período enero-noviembre de 2002, se observó un superávit estimado de US\$15.195 millones, frente al resultado de US\$5.257 millones en el mismo período del año anterior. Este superávit se debe a la reducción de 5% de las exportaciones, así como a la caída del 58% de las importaciones como consecuencia de la menor demanda interna. Por el lado de las exportaciones, el rubro que más aumenta son las manufacturas de origen agropecuario que crecen un 10%, mientras que por el lado de las importaciones, el sector más perjudicado es el de los bienes de consumo (-73%).
- 1.6 El tipo de cambio, tras la decisión de libre flotación de la moneda a comienzos de 2002, se ha depreciado frente al dólar del uno a uno al 3,5 pesos por dólar a mayo de 2002 y mantuvo una mayor estabilidad, oscilando entre 3,4-3,8, en los meses subsiguientes. Sin embargo, esta fuerte devaluación del peso tuvo un impacto relativamente moderado sobre la variación de precios, los cuales han tenido aumentos mensuales decrecientes desde el mes de mayo. La inflación acumulada hasta diciembre, del índice de precios al consumidor y de los precios mayoristas, fue de 35,1% y 118,2%, respectivamente. En el caso de la canasta básica de alimentos, utilizada en el cálculo de la incidencia de la indigencia, el incremento de los precios durante el año fue de 69,4%.
- 1.7 Las intervenciones del Banco Central para contener la inestabilidad financiera e incertidumbre económica, llevaron a que el nivel de las reservas internacionales cayera de manera importante en el primer semestre del 2002. Las reservas pasaron de US\$19.700 millones a principios de año a menos de US\$9.000 millones en el mes de julio, una disminución de más de 50%. Desde entonces se observa una disminución de la presión sobre los mercados cambiarios, permitiendo un ligero aumento de reservas, las que a mediados de enero del 2003 alcanzaban US\$10.664 millones. Esta recuperación de las reservas se dio a pesar de los esfuerzos de esterilización requeridos para compensar los depósitos liberados por los amparos judiciales, que totalizaron Arg\$9.500 millones durante el 2002. En este período, también se observa el inicio de la recuperación de los depósitos privados en el sistema bancario que después de haberse reducido de Arg\$72.598 millones en enero del 2002 a Arg\$56.155 millones en julio, aumentaron a Arg\$59.933 millones en diciembre, reduciendo la necesidad de asistencia del Banco Central al sistema financiero y reduciendo su costos de intervención. Esto ha permitido la total liberación de los depósitos a la vista (“corralito”) y el aumento del límite para retiros de los depósitos a plazo fijo reprogramados (“corralón”) sin mayores impactos en el mercado cambiario.
- 1.8 Con respecto a la situación fiscal, desde mayo de 2002 el sector público no financiero ha obtenido superávit primario producto del mantenimiento del nivel nominal del gasto primario mientras que la recaudación fiscal, después de once meses de caídas interanuales, obtuvo una creciente alza en términos nominales. Hasta el mes de abril, la caída acumulada de la recaudación total era del 17%,

mientras que en el período mayo-diciembre la comparación interanual muestra una mejora nominal del 11,4%. Sin embargo, en términos reales, tanto la recaudación como el gasto primario han presentado variaciones negativas.

- 1.9 El presupuesto nacional para 2003 aprobado por el Congreso a fines de diciembre de 2002 proyecta un crecimiento del PIB de 3%. Con los ajustes acordados con el FMI, se asume una variación promedio del índice de precios al consumidor del 34,6%, y se prevé un aumento del superávit primario del 0,5% del PIB en 2002 al 2,5% en 2003. A pesar de los esfuerzos de contención de los gastos primarios, se proyecta una reducción equivalente al 1,5% del PIB en relación al 2002, los gastos en la red de protección social aumentaran de 0,6% del PIB en 2001 a 1,2% en 2003.
- 1.10 La Ley de Presupuesto también refleja los acuerdos que se vienen firmando entre la Nación y las Provincias, habiéndose producido una reducción promedio de más del 50% del déficit durante 2002, respecto de 2001. Para el 2003, se prevé un superávit primario equivalente al 0,4% del PIB, contra un déficit primario de 0,5% del PIB en 2002. Para fines del primer trimestre del año, se espera que un total de provincias representando por lo menos el 80% del déficit consolidado provincial de 2002, hayan firmado dichos acuerdos.

2. Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional

- 1.11 Desde la suspensión del programa con el FMI en diciembre de 2001, las autoridades han mantenido un intenso diálogo con este organismo en busca de un nuevo acuerdo para un programa económico que pueda impulsar al país a salir de la crisis. A mediados de enero del 2003 el gobierno llegó a un acuerdo con el FMI para un Programa Transitorio de corto plazo que apunta al mantenimiento de la estabilidad económica y al fortalecimiento de la recuperación económica, así como a reducir el riesgo de reversión en las reformas de política. Este programa también proporcionará a los bancos multilaterales de desarrollo un marco para apoyar programas sociales en Argentina, los cuales son vitales para proteger a los grupos vulnerables de los efectos adversos de la crisis. El gobierno ha desarrollado una serie de compromisos de política que, de ser implementados con consistencia y credibilidad, podrían construir un puente a un programa comprensivo a ser negociado con el nuevo gobierno tras las elecciones en abril próximo, capaz de superar los profundos problemas estructurales que enfrenta el país.
- 1.12 Los principales objetivos del Programa Transitorio son garantizar la estabilidad fiscal, monetaria, y del sistema bancario y reconstruir la confianza de los inversores domésticos y extranjeros manteniendo un tratamiento equitativo entre las partes, protegiendo los derechos de propiedad y defendiendo el imperio de la ley. El programa cubre el período del 1 de enero al 31 de agosto de 2003, período durante el cual el total estimado de financiamiento de las Instituciones Financieras Internacionales alcanzará US\$11.600 millones, incluyendo la eliminación de atrasos con estas instituciones. Se espera que las necesidades de financiamiento serán cubiertas a través de nuevos desembolsos y extensiones de recompras por parte del FMI, nuevos desembolsos del BID y del Banco Mundial, y la solicitud de

reprogramación de obligaciones con los acreedores del Club de París. Durante la vigencia del Programa Transitorio el gobierno no acumulara vencimientos impagos con acreedores bilaterales y multilaterales.

B. Situación y gasto social

1. Pobreza y desigualdad social

- 1.13 La crisis económica descrita, la más prolongada e intensa de los últimos años, es responsable por un significativo deterioro de la situación social, que se expresa en un fuerte incremento de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad del ingreso.
- 1.14 De acuerdo a los datos entregados por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), en septiembre de 2002 en el país había 20 millones de pobres, de los cuales 9,6 eran indigentes. Los hogares con niños y adolescentes han sido los más afectados por la pobreza. El 72,3% de los niños menores de 12 años viven en hogares pobres, sumando más de 4,5 millones, de los cuales 2,5 millones son indigentes. La situación es aún más grave en el Noreste del país y en las áreas periféricas del conurbano bonaerense, donde el 73,7% de los hogares con menores son pobres y el 37,2% indigentes. Se calcula que nueve millones de niños y adolescentes viven en situación de pobreza y que el 16% de los jóvenes entre 15 y 24 años no estudia ni trabaja.
- 1.15 La situación social se ve agravada por el deterioro de las condiciones laborales, manifestándose bajas de 750 mil puestos de trabajo, de los cuales 351 mil corresponden al Gran Buenos Aires. De cada 10 trabajadores, más de dos estaban desempleados y casi dos subempleados. La inserción laboral de los miembros de los hogares pobres es muy precaria, no sólo por el alto desempleo, sino por la falta de cobertura social (tres de cuatro hogares pobres no tiene ningún trabajador con cobertura social).
- 1.16 La desigualdad del ingreso se ha acrecentado notoriamente en los últimos años. Mientras en octubre de 1999 la brecha entre el primer y décimo decil fue de 34,5%, en octubre del 2000 éste fue de 39,5% llegando en octubre del 2001 al 46,4%. Por otra parte, como se especifica en el párrafo 1.6, se han producido crecientes aumentos de los precios de los productos alimenticios más básicos en relación con otros bienes que integran la canasta de los hogares indigentes.
- 1.17 El deterioro del mercado laboral a junio del 2002 es crítico. El acceso a empleos, que venía bajando desde los 90 es tal, que sólo seis de cada diez trabajadores activos acceden a un empleo pleno, mientras que dos están desempleados y dos subempleados. La tasa de desempleo de 17,8% en octubre, había llegado a un nivel récord de 21,5% en junio. Un correlato de estos desarrollos es el incremento de la vulnerabilidad social, según la cual dos de cada diez jefes de hogares pobres está desocupado, en más del 20% de hogares pobres ninguno de sus miembros trabaja, y el 83% de los hogares pobres tiene menores de hasta 18 años a su cargo.

- 1.18 El alto desempleo ha generado una situación en que la pobreza no coincide con las características tradicionales, cada vez son más los hogares con mayor nivel educativo los que caen bajo la línea de pobreza. Sólo una cuarta parte de los jefes de hogares pobres no han completado la educación primaria, mientras que el 33% de los jefes pobres han cursado algún tramo de la educación secundaria. Sin embargo, los efectos de la crisis son más graves en los hogares más pobres, debido a que más de la mitad de la población pobre está integrada por niños y adolescentes y más de una quinta parte de los hogares pobres cuenta sólo con la presencia de uno de los padres. En las zonas periféricas del conurbano bonaerense el 68% de la población está por debajo de la línea de pobreza, mientras que en la ciudad la pobreza alcanza al 19% de la población. El crecimiento de la indigencia dentro del Gran Buenos Aires es también desigual, ya que en las zonas periféricas ha afectado al 33,4% de la población, mientras en la ciudad sólo al 6%.
- 1.19 Por otro lado, los datos indican que la asistencia escolar de los niños no se ha visto tan afectada por el aumento de la pobreza e indigencia. Sin embargo, como consecuencia de la crisis hay un aumento en el hacinamiento de los hogares más pobres y una reducción de los controles de salud de los niños, lo que se ha traducido en un aumento de casos de desnutrición infantil y enfermedades tales como la tuberculosis.

2. El gasto social del gobierno

- 1.20 Argentina se ha mantenido durante dos décadas como uno de los países que más recursos destina al gasto social per cápita en América Latina. Entre 1993 y 2001, el gasto social público consolidado tuvo una participación del 20,8% del PIB promedio anual, habiendo alcanzado el 21,8% del PIB en 2001, el nivel más alto desde 1993. La importancia del gasto social dentro del gasto público es significativa, manteniéndose estable en un nivel cercano al 60% del total. Sin embargo, la mayor parte de este gasto se destina a seguridad social, invirtiéndose solamente alrededor de un 15% de éste en programas focalizados en la superación de la pobreza.
- 1.21 Entre 1991 y 1994 se registra un notable aumento de la participación del gasto social en términos reales, lo cual refleja el incremento del gasto nacional en seguridad social, Programa de Atención Médica Integral (PAMI) para jubilados y pensionados, y educación superior. El gasto público social provincial también muestra un fuerte aumento debido, en su mayor parte, a la descentralización de los servicios de salud y educación. Mientras que en 1991 el gobierno nacional ejecutaba el 58% del gasto social y los gobiernos provinciales un 35%, en 2001 las cifras eran 50% y 42% respectivamente.
- 1.22 Sin embargo, el análisis del gasto como proporción del PIB o como porcentaje del gasto total no provee una imagen completa de lo que éste representa en términos de recursos que se destinan a la reducción efectiva de la pobreza, como se demuestra a continuación. El gasto social en Argentina puede dividirse en dos categorías: (i) el gasto en seguridad social, orientado al sector formal –previsión social, obras sociales, asignaciones familiares y seguro de desempleo- ya que es financiado en

parte con la contribución de empleados y empleadores; y (ii) el gasto en sectores sociales, que comprenden educación, cultura, ciencia y tecnología, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social y trabajo, y que se financia con recursos de rentas generales, afectaciones específicas y fondos externos. Un análisis por función del gasto social consolidado para el período 1991-2001 muestra que éste se concentra fuertemente en previsión social, la que alcanza el 40% del total. Este importante porcentaje del gasto, al atender principalmente a los trabajadores del sector formal, no está destinada a reducir la pobreza.

- 1.23 Por su parte, el gasto en sectores sociales puede dividirse a su vez en dos tipos de gastos, programas universales y programas focalizados, siendo este último significativamente menor que el destinado a programas universales, habiendo oscilado entre el 14% y el 16% del gasto social entre 1997 y 2001. Una estimación de los recursos nacionales dirigidos hacia la lucha contra la pobreza muestra cómo, aún cuando éstos aumentan en términos nominales, la inflación disminuye su valor real. Mientras que en 2002 este monto fue de \$30.764 millones, se proyecta un monto de \$37.124 millones para el 2003. Sin embargo, bajo un supuesto de inflación del 45%, su caída bordeará el 14%.
- 1.24 En síntesis, frente a necesidades sociales incrementales en el marco de la crisis, y a un nivel de gasto social y en particular, de gasto social focalizado en la población vulnerable, que ha disminuido en términos reales debido a la inflación, queda de manifiesto la necesidad de apoyar al país en la protección de los programas dirigidos a los más pobres y en el logro de una mayor eficiencia del gasto social focalizado.

C. Desafíos de la política social

- 1.25 El sistema de protección social argentino se ha caracterizado por la fragmentación y la descoordinación entre los distintos oferentes de la política social, lo que se ha traducido en una importante cantidad de pequeños programas de alto costo operativo y superposición de funciones. Esto ha impactado negativamente la eficacia y eficiencia de algunos de estos programas. Adicionalmente, dicha situación ha repercutido en importantes dificultades para ampliar la cobertura y ajustar los programas de acuerdo a las demandas de la crisis. En consecuencia, aún cuando la proporción del presupuesto público asignado al gasto social es respetable, no se cuenta con un sistema en condiciones de responder al nivel de pobreza y desigualdad social existentes que afecta con mayor gravedad a los grupos más vulnerables de la sociedad.
- 1.26 Con el objeto de aumentar la eficiencia de los programas y la coherencia de la política social, el Gobierno Argentino (GOA) con el apoyo del Banco viene implementando desde hace alrededor de cinco años una estrategia de identificación y focalización de beneficiarios, así como mecanismos de monitoreo y evaluación de programas sociales. El SIEMPRO ha ejercido tradicionalmente estas funciones, y actualmente junto con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), dependen del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

(CNCPS). El SIEMPRO realiza en forma sistemática el monitoreo de los programas sociales, produciendo información sobre cobertura, prestaciones otorgadas, y ejecución presupuestaria, la que se publica en una página web.

- 1.27 A través del Sistema Único de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias (SISFAM), se realiza regularmente un relevamiento semi-censal de hogares en situación de pobreza lo cual, junto con el Índice de Calidad de Vida (ICV) ha permitido contar con una caracterización socioeconómica de las familias más pobres, aplicar mecanismos objetivos de selección de beneficiarios, y focalizar los programas en la población más vulnerable. A septiembre de 2002, la cobertura de hogares censados con la ficha SISFAM había llegado a más de 700 mil familias.
- 1.28 Sin embargo, esta cifra no es compatible con la ampliación de las metas de cobertura en el marco de la emergencia, ni con la agilidad con que se requiere cruzar estas bases de datos con las del SINTyS a fin de detectar incompatibilidades y duplicaciones. Por otra parte, la evaluación de programas sociales ha sido realizada por el SIEMPRO de acuerdo a demandas particulares de cada programa y/o provincia, sin haber alcanzado a la fecha capacidad suficiente como para responder con agilidad a la demanda por mayor cobertura.

D. Desafíos de los sectores salud, educación y desarrollo social

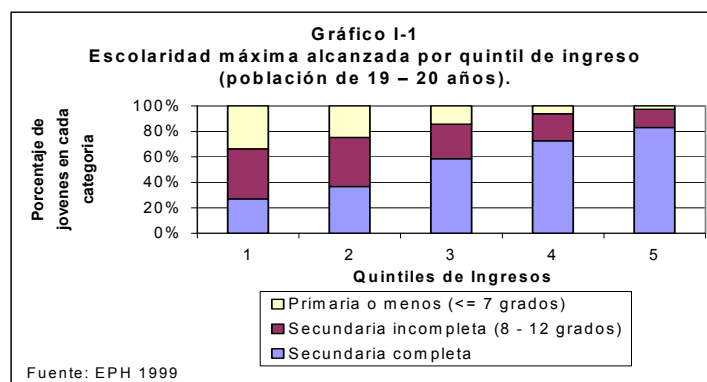
1. Salud

- 1.29 El sistema de salud cubre prácticamente al 100% de la población, utilizando para ello tres subsistemas: las obras sociales (nacionales o sindicales, provinciales y del PAMI), la medicina prepaga y la red pública. Las obras sociales se financian con aportes de empleados y empleadores, y benefician a los trabajadores del sector formal y a los jubilados y pensionados, la medicina prepaga atiende a la población de más altos ingresos hoy reducida a un porcentaje muy pequeño de la población. Por último, la red pública, que fue descentralizada a las provincias en 1993, atiende a los sectores de menores ingresos y a los más desprotegidos y vulnerables.
- 1.30 Desde comienzos de los 90, y agravado por la crisis actual de mayor desempleo, los beneficiarios de las obras sociales han ido abandonando este sistema para recurrir al sector público para su atención. La migración hacia la red pública ha sido más significativa entre la población de los quintiles más bajos de ingresos y entre los más jóvenes. Esto ha significado una presión creciente para que se expanda el sistema público de salud, el cual está atendiendo al creciente número de beneficiarios pero en condiciones empobrecidas, fundamentalmente por falta de insumos básicos y medicinas esenciales.
- 1.31 A fin de dar una respuesta frente a la crisis, se aprobó un Decreto de Emergencia Sanitaria en marzo de 2002, el cual busca: (i) restablecer el suministro de medicamentos e insumos en las instituciones públicas con servicios de internación; (ii) garantizar el suministro de medicamentos para tratamientos ambulatorios de pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social; y (iii) garantizar a la población el acceso a medicamentos e insumos esenciales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas.

- 1.32 En este marco, el GOA está enfatizando la protección de programas de salud pública con altas externalidades positivas como son la entrega de medicamentos esenciales a jefes y jefas de hogar bajo la línea de pobreza, las campañas de vacunación masiva de niños y los programas de vigilancia epidemiológica para prevenir enfermedades infecto-contagiosas. Asimismo, se busca asegurar los recursos necesarios para garantizar los insumos críticos de los hospitales para que no se deteriore su funcionamiento y capacidad de atención. Estas acciones tienen como propósito evitar una mayor carga de morbi-mortalidad en los sectores pobres, especialmente en las madres, niños y adultos mayores pobres.

2. Educación

- 1.33 Hoy día la educación es uno de los principales factores en la capacidad de generación de ingresos. La globalización de la economía está exigiendo una mano de obra cada vez más calificada, como lo demuestra la ampliación de los diferenciales de ingresos entre las distintas ocupaciones. Según datos de las encuestas de hogares, entre 1990 y 1998 los ingresos de las ocupaciones profesionales crecieron en un 52,5%, en tanto que los de los trabajadores no calificados se redujeron en un 2,7%¹. En 1998, la tasa de retorno para los trabajadores con primaria completa era de 2,5%, en tanto que por terminar secundaria ésta sube a 10%.
- 1.34 El Sistema Educativo (SE) no está en condiciones de responder a este desafío. Si bien casi la totalidad de la población entre 6 y 13 años accede a la escuela primaria, de 100 niños que ingresan, 75 terminan los 9 años de la primaria, y sólo 50 llegan al último año de secundaria. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 1999, los que no se gradúan son los más pobres. Como se aprecia en el gráfico siguiente, sólo el 27% del quintil más pobre, entre 19 y 20 años de edad, ha completado la secundaria (12 años de escolarización), comparado con el 83% para el quintil más rico. 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.



¹ "Poor People in a Rich Country: a poverty report for Argentina, The World Bank. December 1999".

- 1.35 La actual crisis representa un alto riesgo de aumentar la deserción escolar, aún cuando sea difícil su medición en el marco de la crisis pues no se cuenta con datos de 2002. El costo privado de la escolarización -útiles, transporte, alimentación, vestimenta- combinado con una disminución de la calidad de la oferta escolar-desfinanciamiento de los comedores escolares, no reposición de materiales didácticos y deterioro de los edificios escolares-, amenaza que la asistencia a la escuela se torne irregular, con lo que aumenta exponencialmente el riesgo de bajar los niveles de aprendizaje, a repetir y eventualmente a abandonar la escuela. Esta situación afecta particularmente a los alumnos de menores ingresos. Por lo tanto, en un contexto de emergencia social y económica, el principal desafío es retener a los alumnos que asisten a la escuela, y procurar una mayor regularidad y calidad de su escolaridad, para mitigar así el riesgo de repetición y de des-escolarización de la población más pobre.

3. Desarrollo social

- 1.36 La cartera de proyectos destinados a la asistencia y promoción de las poblaciones más vulnerables se encuentra fundamentalmente bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el cual está ejecutando una cartera que consta de un total de 25 programas dirigidos a diferentes sectores de población indigente, pobre y vulnerable. En el marco de la crisis y a fin de dar una respuesta oportuna y eficaz, se reorientaron los recursos sectoriales nacionales y externos hacia tres líneas de acción, dirigidas a la asistencia en el campo alimentario, habitacional, y a proveer una transferencia de ingresos mínimos a familias con hijos menores de 18 años.
- 1.37 La reorientación de la cartera ministerial se realizó sobre la base de una estrategia de intervención de corto plazo, que le permitió priorizar proyectos y concentrar recursos para financiarlos, en función de la capacidad de oferta institucional y de las necesidades más apremiantes de la población objetivo. No obstante, y hasta tanto se consolide la estrategia planteada, coexisten en el MDS los proyectos que responden a las líneas prioritarias con otro conjunto de programas de diversas características que se están ejecutando en forma desarticulada.
- 1.38 Como resultado, hay programas que se sobreponen no sólo en términos de beneficiarios sino también de beneficios asignados. Además, la utilización de diferentes sistemas de registro de beneficiarios de los programas del MDS hace difícil el dimensionamiento riguroso del nivel de focalización de los programas dirigidos a la población pobre y en situación de mayor vulnerabilidad (niños y adolescentes, jóvenes, mujeres, ancianos, indígenas), las eventuales duplicaciones de beneficios y el seguimiento de la situación de los beneficiarios para medir el impacto de las intervenciones. En función de lo anterior, resulta prioritario fortalecer al MDS para lograr una mayor articulación de sus programas, en el uso de instrumentos compatibles para hacer más eficiente su gestión y para aumentar el grado de focalización y el impacto de los programas en la población vulnerable.

E. Estrategia del Gobierno de Argentina frente a la emergencia social

- 1.39 Tal como se expresa en la Carta de Política presentada al Banco (Anexo IV), el Gobierno Nacional cuenta con una estrategia con dos tipos de metas, para el corto

plazo y para el mediano plazo. Para el corto plazo y de cara a la emergencia, se están implementando acciones orientadas a reducir el impacto de la crisis sobre la pobreza transitoria a fin de instaurar mecanismos redistributivos del ingreso garantizando a corto plazo un piso mínimo de consumo independientemente de su inserción en el mercado de trabajo. Para el mediano plazo, el enfrentamiento de la situación social contempla acciones de prevención de la pobreza crónica a través de mecanismos que provean a los pobres de capacidades y recursos (educación, salud, trabajo) para posibilitar el acceso posterior a ingresos y a una autosustentación. Ambos aspectos de la estrategia se describen a continuación.

- 1.40 **Estrategia de corto plazo:** el enfrentamiento de la crisis estuvo enmarcado en la aprobación de la Ley de Emergencia y de una serie de instrumentos jurídicos complementarios destinados a dotar al GOA de las atribuciones para resolver de manera oportuna y efectiva, con integración de los sectores públicos comprometidos, las urgencias económicas, políticas, administrativas y sociales más apremiantes. En el plano del fortalecimiento institucional se creó el CNCPS, el cual el cual preside la Primera Dama y tiene como función principal la coordinación y la optimización de los recursos de la política social nacional, integrando las acciones de los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Salud y Economía. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva responsable de la planificación estratégica de políticas y programas sociales del GOA, así como de la coordinación y articulación de la gestión de los organismos responsables de la política nacional. Asimismo, le corresponde diseñar, administrar y actualizar los sistemas de información con el fin de mejorar la eficacia y aumentar la eficiencia de las políticas y planes sociales de nivel nacional, provincial y municipal. Para el cumplimiento de estas funciones, el CNCPS cuenta con el Sistema de Información, SIEMPRO-SISFAM y con el SINTyS. Otro de sus objetivos es establecer mecanismos que aseguren el control social del uso de los fondos públicos sociales y la responsabilidad de que los funcionarios rindan cuenta a la sociedad.
- 1.41 A comienzos de 2002 se da inicio al Plan de Emergencia Social (PES), como una respuesta concreta frente al recrudecimiento de la crisis, teniendo como ejes principales: (i) el subsidio a las jefas y jefes de hogar desocupados; (ii) la atención de la emergencia alimentaria; y (iii) la provisión de bienes y servicios de salud básicos. El PES se complementa con acciones de ayuda escolar y de asistencia para el mejoramiento del hábitat en los asentamientos de bajos ingresos.
- 1.42 El PES fue apoyado decididamente por el Banco, con el redireccionamiento de la cartera social aprobado el 27 de marzo de 2002 por el Directorio. Dicha propuesta incluyó 12 contratos de préstamo por un monto total de US\$694,2 millones redireccionados hacia los siguientes programas: (i) Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH); (ii) Programa de Becas de Retención Escolar; (iii) Programa de Atención Primaria de Salud; (iv) Programa de Mejoramiento de Barrios; y (v) Sistema Integrado de Monitoreo de Programas Sociales y Sistema Único de Identificación y Registro de Beneficiarios de Programas Sociales. Las proyecciones de desembolsos a diciembre de 2002 son por un total de US\$70,6 millones, lo que representa alrededor del 36% del desembolso estimado para los proyectos del Banco para ese mismo año en el país.

- 1.43 Tanto el programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, administrado por el Ministerio del Trabajo, como el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), administrado por el MDS, están destinados fundamentalmente a atender la situación de desempleo de los hogares, independientemente del nivel de pobreza. A diferencia de los programas que se protegerán en el marco de esta operación, los anteriores no disponen de mecanismos de focalización para priorizar los beneficios en la población más pobre. De hecho, un importante número de familias indigentes y pobres que son trabajadores por cuenta propia no calificados, o inactivos, o trabajan como asalariados no registrados con un salario bajo, inestable y sin beneficios ni cobertura social o son asalariados registrados pero con salarios por debajo de la línea de pobreza, no son beneficiadas por el programa de Jefas y Jefes. Se calcula que en esta situación están aproximadamente 70% de las familias más pobres e indigentes con hijos menores de 18 años, la mayoría de los cuales son beneficiarios elegibles para la canasta de beneficios ofrecida por los Programas Sociales Prioritarios (PSP) que se protegerán en el marco de la presente operación de emergencia.
- 1.44 Los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar son jefas y jefes de hogar con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad, y reciben una suma mensual de \$150 a cambio de contraprestaciones tanto en actividades laborales como educativas. El presupuesto total asignado para 2002 es de \$1.700 millones y se espera haber atendido hacia fin de año a 1.800.000 jefes de hogar. Adicionalmente, el GOA ha dispuesto salvaguardas para proteger presupuestariamente el programa Jefes de Hogar ², lo cual no ha sido el caso con los programas sociales focalizados en la población pobre e indigente, por lo cual se requiere complementar la estrategia representada por el Programa Jefes de Hogar con una acción dirigida a proteger a los sectores más pobres y a los nuevos indigentes, a fin de evitar una pérdida de capital humano acumulado que puede resultar irreversible.
- 1.45 **Estrategia de mediano plazo:** el GOA desarrolla una estrategia de tipo proactivo y preventivo, con el fin de evitar la pérdida de capital social acumulado, interrumpir la reproducción generacional de la pobreza y proporcionar a los beneficiarios los medios para que puedan generar ingresos.
- 1.46 Adicionalmente, el GOA busca implementar medidas institucionales que contribuyan a una mayor eficiencia en la gestión y en el uso de los recursos, para lo cual, según se expresa en la Carta de Política presentada al Banco, se ha comprometido a: (i) promover el control social del uso de recursos públicos destinados a la protección social y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad; (ii) fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo y auditoría

² Mediante la Resolución 82/2002, el Ministerio de Economía instruye a la Secretaría de Hacienda a relevar la situación de aquellas partidas presupuestarias que puedan calificar con uno o más criterios tales como la falta de relevancia de la función y la magnitud del presupuesto asignado, la real o aparente duplicación de funciones, entre otros, para llevar a cabo la reducción del gasto, con el objeto de generar ahorros que puedan facilitar la aplicación del Programa Jefes de Hogar.

de las políticas sociales; (iii) asegurar la sustentabilidad y equidad de las acciones de la política social privilegiando la focalización en los grupos más vulnerables y optimizando el uso de los recursos disponibles; (iv) velar por la sustentabilidad financiera de la política social buscando la correspondencia entre fuentes y usos de fondos e incluyendo incentivos para que los gobiernos subnacionales actúen de manera consistente con este principio; y (v) consolidar los avances del Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Programas y Políticas Sociales y asegurar la disponibilidad del Registro Único de Beneficiarios (RUB).

- 1.47 A fin de reducir la fragmentación de programas, desarticulación entre distintas instancias sectoriales -ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social- que resultan en una baja eficiencia del gasto social, el CNCPS buscaría integrar progresivamente la mayor parte de los programas sociales existentes, cuidando que cubran las necesidades a lo largo del ciclo de vida y proporcionen una atención integral a las familias pobres.
- 1.48 El Programa aquí propuesto apoyará la consecución de estas estrategias y objetivos a través de la protección presupuestaria de programas sociales prioritarios, de lo cual se espera un impacto inmediato en materia de alivio a la pobreza, y al fortalecimiento de los instrumentos institucionales y técnicos ya implementados a fin de que no se produzca un retroceso en la capacidad institucional y administrativa de los sectores para administrar las políticas sociales con mayor eficiencia y eficacia. Este apoyo del Banco es necesario en un momento de crisis en el cual la presión fiscal sobre el presupuesto puede llevar a que se realicen recortes lineales sin que se prioricen las inversiones y gastos esenciales para aminorar los efectos de la crisis sobre los grupos de menores ingresos. Además, el cuadro de emergencia representa una amenaza para la continuidad de los mecanismos disponibles para asegurar la eficiencia, focalización y equidad de los programas sociales.

F. Acción del Banco

1. Racionalidad y justificación del programa

- 1.49 La operación propuesta se concentrará en apoyar al país en sus esfuerzos por proteger programas y aumentar la eficiencia del gasto social focalizado, así como fortalecer las acciones contempladas en su estrategia de mediano plazo para preservar la inversión en capital humano. La grave situación económica, sumada al progresivo deterioro de las condiciones de vida, dificulta el acceso de los más desposeídos a servicios sociales a la vez que compromete la sustentabilidad misma de la red de seguridad social. Esto resulta particularmente grave en la actual coyuntura nacional, ya que no sólo están en riesgo las familias más pobres del país, sino también los sistemas de información, evaluación y otros instrumentos que son la base de la eficiencia de los programas sociales y cuya aplicación podría verse comprometida a causa de la emergencia. De no contribuir a la implementación de soluciones rápidas y eficaces, la población estructuralmente más pobre del país podría retroceder varios años en su desarrollo humano, al tiempo que un gran

contingente de nuevos pobres e indigentes producto de la crisis podría enfrentar este mismo riesgo.

2. La estrategia del Banco

- 1.50 La estrategia del Banco en el país identifica como prioridades fundamentales para los sectores sociales, la reducción de la pobreza y el aumento de la calidad de vida de la población. Se contempla conjuntamente, asegurar la eficiencia en la cobertura y prestación de los servicios sociales en un marco de racionalización del gasto social.
- 1.51 El nuevo contexto económico requirió una adecuación del programa operativo, con vistas a: (i) incorporar restricciones fiscales más severas; (ii) proteger el gasto social; (iii) apoyar a la reactivación de la economía mediante préstamos a los sectores productivos y a las reformas en las provincias bajo el nuevo acuerdo con la Nación; y (iv) contribuir a sostener las reformas de políticas. En el corto plazo los esfuerzos se concentran en la racionalización de la cartera, para apoyar acciones de protección y contención social, reactivación de la actividad económica y mejoría de la competitividad de los sectores productivos. El presente programa atiende dicha estrategia en tanto apoyará al GOA contribuyendo a proteger el gasto social a través de una selección de los programas prioritarios, y asimismo, apoyará medidas que impidan que se produzca un retroceso de las políticas sociales en curso.
- 1.52 El Banco ha dispuesto destinar un total de US\$2.500 millones de los recursos para préstamos de emergencia para apoyar al país en sus esfuerzos de lucha contra la pobreza y mantenimiento de la política social. De éstos, US\$1.500 serán canalizados a través de la presente operación, y US\$1.000 serán destinados a una operación de continuidad a preparar para el segundo semestre de 2003.
- 1.53 El apoyo que el Banco daría a la Argentina a través de este Programa se está dimensionando de manera congruente con el apoyo que el Banco Mundial se encuentra analizando con el país. En el curso de la preparación se ha mantenido un permanente diálogo con especialistas y técnicos de esa institución, a fin de asegurar la complementariedad y evitar sobreposiciones.

G. Lecciones aprendidas

- 1.54 El Banco ha acumulado una experiencia relevante en la realización de préstamos sectoriales en países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú. Estos paquetes de emergencia, realizados en coordinación con el FMI y el Banco Mundial, han permitido: (i) introducir la calma en el corto plazo a 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, que cooperaran con mantener el nivel de vida de la población.

- 1.55 En Argentina, los préstamos de emergencia social relacionados con la presente operación son: el Préstamo de Ajuste para el Sector Bancario (1163/OC-AR), aprobado en 1998 por un monto de US\$2.500 millones, y el Préstamo Sectorial de Apoyo al Equilibrio Fiscal y Gestión Social (1295/OC-AR), aprobado en 2001 por un monto de US\$400,0 millones. El primero de éstos ha sido completamente desembolsado y, de acuerdo al informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), la condicionalidad centrada en la protección del gasto social para los pobres en épocas de crisis, fue cumplida con creces por los prestatarios, lo que representó un importante amortiguador social durante la crisis. En cuanto a las condicionalidades del sector social, se consideran logradas las metas. En particular, la utilización de la nueva metodología de medición de la pobreza, la consolidación de los programas de nutrición en el PEA y la utilización de indicadores de salud y estado nutricional para la focalización de estos programas, son avances significativos en materia de política social que serán considerados como el piso desde el cual se exigirá los próximos pasos en la presente operación.
- 1.56 El préstamo 1295/OC-AR, cuyo último desembolso fue realizado en septiembre de 2002, dejó sentadas las bases para una focalización eficiente de los programas sociales a través del fortalecimiento del SINT_YS. La complementariedad de las bases de datos de los PSP con el SINT_YS, que ya se encuentra operativo, permitirá identificar a los beneficiarios de los PSP en el marco de la presente operación. El presente programa avanzará con el fortalecimiento de la capacidad técnica para evaluar los programas sociales, comenzando con la evaluación de todos los PSP. En el préstamo 1295/OC-AR estaba contemplada una evaluación exclusivamente ligada a una experiencia piloto del Programa Solidaridad, que fue descontinuado por el GOA.
- 1.57 A partir de la revisión de la experiencia adquirida por el Banco en materia de programas sectoriales, este programa implementará aquellas que mejor aseguren un buen desempeño operativo y un máximo impacto sectorial, tales como: (i) se respaldarán los esfuerzos para instaurar los mecanismos e instrumentos críticos al desarrollo de una estrategia social, dando un lugar preponderante a aquellas medidas y programas en las que el Banco tiene una agenda técnica y ha impulsado reformas con anterioridad; (ii) se identificará responsables en cada sector para coordinar acciones con el Ministerio de Economía; (iii) se verificará la disponibilidad de financiamiento requerido en cada sector para cumplir a tiempo con las condiciones establecidas en los tramos para cada desembolso; y (iv) se desarrollará un plan de evaluación y seguimiento que contemple indicadores de monitoreo trimestral en cada programa y se evaluará el impacto más directo del programa sobre la base de indicadores de desempeño relevantes.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El programa tiene como objetivo proveer recursos de rápido desembolso para dar apoyo a las medidas a ser tomadas por el gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica del país. Al mismo tiempo, se aseguraría que el gasto público en programas nacionales de entrega de servicios sociales focalizados hacia grupos de bajos ingresos se mantiene en niveles adecuados y se mejora su eficiencia y eficacia. En este contexto, se apoyará al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) en el fortalecimiento de sus funciones de regulación y control, para lograr la integración y coordinación de las políticas y las redes sociales comunitarias que contribuyan a una mayor transparencia y eficiencia de las acciones de lucha contra la pobreza.

B. Áreas de acción

- 2.2 El Programa, que se caracteriza por ser una operación de tipo sectorial de emergencia, condicionaría sus desembolsos al desarrollo de acciones concretas por parte de GOA en las siguientes áreas: (i) acuerdo y vigencia de un programa de estabilización con el FMI; (ii) protección de los PSP; (iii) apoyo a la estrategia social del GOA en aquellas acciones e instrumentos que aseguran la continuidad de las políticas y una mayor eficiencia y eficacia en la administración los programas sociales; y (iv) apoyo a los avances estratégicos en salud, educación y desarrollo social. Las condiciones se reflejan en una Matriz de Condicionalidades que incluye la totalidad de las áreas de acción del Programa (Anexo I), las que se describen a continuación.

1. Acuerdo y vigencia de un programa con el Fondo Monetario Internacional³

- 2.3 En esta área de política, se prevé para el primer tramo, evidencias de que se ha firmado un acuerdo entre el GOA y el FMI y para el segundo tramo, las autoridades deberán presentar al Banco evidencia de que se mantiene la consistencia del entorno macroeconómico acordado con el FMI.
- 2.4 Conforme a lo mencionado en los párrafos 1.11y1.12, el acuerdo con el FMI será una pieza fundamental para el mantenimiento de un ambiente propicio para la recuperación del crecimiento económico. Los términos de dicho acuerdo se describen en los párrafos mencionados.

2. Programas Sociales Prioritarios

- 2.5 El Programa busca proteger presupuestariamente el gasto nacional no salarial de los PSP en los sectores de educación, salud y desarrollo social. Se analizó la oferta

³

Durante la preparación de la operación se mantuvo un contacto estrecho con los técnicos del FMI a fin de hacer un seguimiento permanente de los avances en las conversaciones conducentes a un acuerdo.

de ejecución nacional focalizada, que comprende cerca de 70 programas que son los de mayor impacto redistributivo en la población. Los programas que componen esta amplia cartera fueron analizados en base a datos obtenidos de fuentes de información oficiales y que fueron refrendados por las autoridades correspondientes. Se seleccionó de entre ellos, aquellos que cumplen con las siguientes criterios: (i) están explícitamente focalizados en atender población en situación de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y/o vulnerabilidad, o si sus criterios de focalización tienen una fuerte correlación con pobreza; (ii) llega a por lo menos a 250 mil personas o a 50 mil familias por año; (iii) ejecuta un presupuesto de al menos \$10 millones anuales; y (iv) responde a intereses de la salud pública, los cuales tienen altas externalidades positivas para la sociedad.

- 2.6 Complementariamente, en el listado final de programas a proteger se consideró que la cartera de PSP resultante ofreciera una “canasta” de programas que dieran protección a lo largo del ciclo de vida y proporcionaran atención integral a las familias beneficiarias. Finalmente, se incluyó los sistemas de información y aquellos programas y actividades que contribuyen a los procesos de evaluación, monitoreo y transparencia de los programas sociales. Los programas que cuentan con financiamiento del Banco y que fueron redireccionados hacia el Plan de Emergencia Social formarán parte de los programas a proteger puesto que fueron seleccionados de acuerdo a criterios análogos con los que se utilizaron en este Programa.
- 2.7 El listado final de los PSP seleccionados para ser protegidos que se presenta en la Matriz de Metas Físicas y Financieras (Anexos II y III), cuyo presupuesto anual para 2003 es de aproximadamente \$1.500 millones. En el marco de la presente operación se protegerá el presupuesto de los PSP para el año 2003 (Anexo III) . El cumplimiento de los compromisos para el año 2003 será verificado en función de los montos aprobados para los PSP en la ley de presupuesto 2003 y en función del cumplimiento de las metas físicas y financieras al término del segundo trimestre de ese mismo año. El mantenimiento de los niveles de gasto acordados para 2003 quedará pendiente para ser considerados en la operación a ser preparada en 2003, a la que se hace referencia en el párrafo 1.52.
- 2.8 En 2003, monto total de los PSP protegidos es de \$1.457 millones, lo cual representa un 4,03% con respecto al gasto social del gobierno nacional presupuestado para ese mismo año. A su vez, los PSP representan un 2,26% del gasto público total del gobierno nacional. Aunque es difícil tener cifras precisas dada la volatilidad macroeconómica actual, usando los supuestos del Ministerio de Economía, los PSP representarían un 0,27% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2003.
- 2.9 El monto total a proteger representa el 15,46% del gasto social total en los tres sectores, salud, educación, y desarrollo social. Dentro de cada sector, la porción más importante de protección es el caso de desarrollo social. Los PSP de dicho ministerio, que en total suman \$512 millones, representan el 17,83% del total del presupuesto del área. En el caso de salud, los PSP suman \$582 millones, un 15,60% del gasto total en el sector. Por último, en el caso de educación los PSP

suman \$364 millones, un 12,86% del gasto total en el sector. El programa protegido más relevante en términos fiscales es el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) el cual, con un presupuesto de \$327 millones, representa el 22% de los PSP.

CUADRO II-1 INCIDENCIA PRESUPUESTARIA DE LOS PSP (PRESUPUESTO 2003)						
Ministerio	Gastos Protegido	Gastos Sectorial	% Sectorial Protegido	% Social Protegido	% Total Protegido	%PBI Protegido
Salud	\$581.949.602	\$3.729.495.861	15,60	1,57	0,88	0,11
Educación	\$363.845.888	\$2.830.241.102	12,86	0,98	0,55	0,07
Desarrollo Social	\$511.509.000	\$2.868.346.941	17,83	1,38	0,77	0,09
Total	\$1.457.304.490	\$9.428.083.904	15,46	3,93	2,20	0,27

Fuente: Ministerio de Economía.
Nota: Los valores en la tabla no incluyen ni el SIEMPRO ni el SINTyS

- 2.10 El monto protegido por los PSP, como porcentaje del gasto social excluyendo seguridad social asciende a 10%, con lo cual un eventual ajuste fiscal durante 2003 podría recaer sobre el 90% restante. Esto deja un margen razonable para llevar adelante una política de ajuste en caso de mayor restricción fiscal, pero sin afectar los PSP que benefician a la población más pobre y evitan un mayor deterioro del capital social.
- 2.11 Desde la perspectiva del impacto social, los PSP seleccionados para protección están orientados a: (i) proteger la inversión en capital humano de las familias en situación de extrema pobreza e indigencia; (ii) paliar la emergencia alimentaria en el país; y (iii) hacer frente a los desafíos de salud pública que trae la crisis, limitando el contagio de enfermedades cuyo costo de tratamiento es mayor que el costo de prevención, y que afectan principalmente a regiones del país con alta incidencia de pobreza e indigencia. Así, la oferta de los PSP puede considerarse como una “canasta” de prestaciones o beneficios que alcanzarán al 33% de la población indigente y a un 15% de la población pobre del país. Si bien desde la perspectiva del ingreso monetario el aporte no es tan significativo ⁴, el mayor valor del aporte está en los beneficios indirectos que aseguran una alimentación adecuada, los servicios de salud necesarios para un desarrollo sano, y la escolarización requerida para mejorar la empleabilidad futura
- 2.12 Los PSP contribuyen a proteger la inversión de capital humano incentivando la demanda por servicios de salud y educación pública por parte de las familias en situación de extrema pobreza e indigencia. En el sector educación, se protegen los programas que proveen útiles, libros, becas y comedores escolares, con el fin de reducir los costos de las familias pobres de enviar a sus hijos a la escuela. El mantenimiento de las escuelas en buenas condiciones de funcionamiento aseguran que no se perderá clases aún en el marco de la emergencia. En el sector de salud, este objetivo se logra mediante la provisión de insumos críticos para hospitales públicos, sin los cuales la función de producción de salud se vería severamente

⁴ Si una familia tipo compuesta por dos adultos y dos hijos recibiera simultáneamente los beneficios monetarios ofrecidos por la “canasta” de PSP, podría recibir hasta \$110 mensuales, más los beneficios indirectos de bien social como alimentación, salud y educación pública.

limitada. A su vez, el IDH exige a los beneficiarios que mantengan a sus hijos en las escuelas y que los lleven a los controles de salud, introduciendo un incentivo adicional.

- 2.13 Los PSP contribuyen a combatir el hambre y la desnutrición en forma directa. A través del IDH, Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa Materno Infantil (PROMIN) y los comedores escolares, se brindará apoyo nutricional a 1,7 millones de niños de 6 a 12 años que asisten a escuelas en zonas pobres, a 1,8 millones de madres embarazadas o con niños pequeños, y a más de 1 millón de hogares pobres. Teniendo en cuenta que existen 2,33 millones de hogares indigentes, con 5,6 millones de menores en situación de indigencia, en la medida que perfeccionen sus procesos de focalización, los programas tienen el potencial de mejorar la situación alimentaria de cerca de la mitad de la población en situación de indigencia.
- 2.14 Para paliar los riesgos a la salud pública, los PSP incluyen el envío de botiquines a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) en todo el país, con una demanda potencial de 14 millones de beneficiarios, para promover la medicina preventiva. También se protegen los programas de vacunación y de control de vectores transmisores de enfermedades como chagas, fiebre amarilla y paludismo, que afectan principalmente a zonas pobres del país, beneficiando a más de 3,500,000 millones de habitantes. Cabe destacar que el control preventivo de los riesgos de salud pública benefician principalmente a la población más pobre que no cuenta con cobertura médica de obras sociales o seguros privados, y asisten a los hospitales públicos.
- 2.15 Con el fin de proteger el acceso y retención escolar de los niños más pobres, además del programa de comedores escolares antes mencionado, se protegerá el programa de becas escolares, el cual distribuirá 350.000 becas escolares anuales a niños pobres de 13 a 18 años. Si tenemos en cuenta que asisten a la escuela cerca de 1.480.000 niños indigentes en ese tramo etario, el programa de becas potencialmente cubre al 24% de estos niños con una ayuda de \$400 anuales. A su vez, más de 3.000.000 de niños se verán beneficiados en forma indirecta por el programa de infraestructura educativa y los componentes de retención escolar de los programas de becas y equidad educativa. Estos programas contribuirán a que los 2.600.000 niños pobres cuenten con un servicio regular y con incentivos para permanecer en la escuela, aún durante la crisis.
- 2.16 Para el caso de la protección de los PSP, el desembolso del primer tramo requiere que se haya presentado al Banco evidencia de: (i) la ejecución financiera de los PSP hasta el 28 de diciembre de 2002; y (ii) que las Metas Físicas y Financieras de los PSP identificadas en el Anexo II, serán cubiertas por las partidas de la Ley de Presupuesto para el año 2003. Asimismo, se deberá presentar al Banco la Decisión Administrativa que detalle los PSP y sus montos, y establezca que los recursos a ellos asignados no son transferibles a otras líneas presupuestarias.
- 2.17 Para el segundo tramo se espera que se haya presentado al Banco evidencia de la ejecución de las metas físicas y financieras trimestrales a las que hace referencia el

Anexo III para todos los trimestres vencidos, y al menos para un trimestre de 2003, a la fecha de la solicitud de desembolso.

3. Eficiencia y continuidad de la política social

- 2.18 La ejecución de los programas sociales focalizados es altamente descentralizada, siendo ejecutado alrededor del 60% de éstos por las provincias, usando transferencias nacionales. Mientras que los ministerios sectoriales correspondientes tienen las funciones de definición de los criterios de distribución entre provincias, municipios e instituciones ejecutoras, control de los listados de beneficiarios y de adquisición de algunos de los insumos, los niveles subnacionales y locales tienen la función de la ejecución y distribución de las prestaciones a los beneficiarios. Este diseño descentralizado hace que sea altamente necesario disponer de mecanismos de regulación y control que le permitan al gobierno nacional asegurar que estos programas sean ejecutados de acuerdo a los criterios de focalización establecidos, hacer posible la evaluación de su eficiencia e impacto, y determinar el grado de satisfacción de los usuarios.
- 2.19 Para lograr estos objetivos, el CNCPS incluye entre sus funciones las que se describen a continuación: (i) articulación de políticas y programas sociales de los sectores que ejecutan programas sociales focalizados; (ii) fortalecimiento del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales/Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias (SIEMPRO/SISFAM) de manera de asegurar la aplicación de instrumentos de identificación y selección de beneficiarios compatibles entre sí y con el Sistema Nacional de Identificación Tributario y Social (SINT_{YS}); (iii) proveer de un registro único de beneficiarios de programas sociales a fin de evitar duplicaciones y garantizar una mayor integralidad, complementariedad e impacto de los programas en las familias beneficiarias; y (iv) garantizar la existencia de mecanismos e instancias de participación, iniciativa y control social.
- 2.20 El Banco Mundial apoyará al CNCPS en el diseño de un Plan Estratégico dirigido a aumentar el impacto de la política social y mejorar la eficiencia del uso de los recursos del sector social. Se prevé iniciar las actividades de preparación de dicho plan en los próximos meses, las cuales tendrían una duración aproximada de un año. Estas actividades serán protegidas en el marco de esta operación.
- 2.21 Para el *primer tramo*, se espera que en materia de eficiencia y continuidad de la política social se hayan cumplido las siguientes condiciones: (i) que el CNCPS haya presentado al Banco un Plan de Actividades, con su cronograma, para la formulación de un Plan Estratégico dirigido a la consolidación de programas en cuanto a sus fines y población objetivo, y a mejorar el diseño, gestión, implementación, financiamiento y uso de recursos de programas y políticas sociales; (ii) que se encuentre funcionando en el SIEMPRO una auditoría interna para velar por la calidad de las encuestas relevadas mediante la Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales (FIBAPS); (iii) que las bases SISFAM se integren al SINT_{YS}; (iv) que en el IDH se esté aplicando el mecanismo de focalización mediante SISFAM; (v) que en cada

uno de los PSP además del IDH, se continúe aplicando un mecanismo de selección y/o focalización de beneficiarios apropiado a su objetivo; (vi) que se haya presentado al Banco una propuesta de metodología de evaluación de los programas sociales focalizados en cuanto a los procesos, mecanismos de focalización y resultados y que haya presentado un plan para el relevamiento de la línea base correspondiente; y (vii) que el CNCPS haya presentado al Banco un informe que consolide la información disponible sobre los mecanismos de participación y control social de los PSP, e.g.: sistemas de recolección y atención de reclamos, creación y actualización de páginas web, elaboración de una estrategia de información a beneficiarios, publicación de mecanismos de selección de beneficiarios, publicación de los listados de beneficiarios cuando sea pertinente, e implementación de instancias participación.

- 2.22 Para el *segundo tramo*, se espera se haya cumplido con lo siguiente: (i) que el CNCPS haya presentado al Banco el Plan Estratégico a que se hace referencia en el Primer Tramo; (ii) que la base SISFAM presente una cobertura de hogares válidamente relevados con al menos 1.150.000 de fichas FIBAPS; (iii) que se haya presentado un informe de actividades del SINTYS en relación con la integración de la base SISFAM; (iv) informe del CNCPS sobre el estado de avance y cobertura del RUB, incluyendo análisis sobre disminución de duplicaciones; (v) evidencia de aplicación de los mecanismos de selección y/o focalización de beneficiarios definidos por cada uno de los PSP; (vi) presentación de la línea base construida; y (vii) propuesta de un Plan de Acción para fortalecer los mecanismos de participación y control social de los PSP mencionados en el tramo anterior.
- 2.23 Con esto, se espera que al final de la ejecución del Programa, se haya logrado avances en la disponibilidad y calidad de los instrumentos y procedimientos que permitan focalizar mejor el gasto social, contar con metodologías comunes para el seguimiento y evaluación de programas, bases de datos compatibles con el SINTYS y mecanismos de control e iniciativa social para programas nacionales de ejecución descentralizada. La meta es aumentar la eficiencia y el impacto de estos programas y aumentar la transparencia de los procesos de toma de decisiones en cuanto a la asignación de los recursos para programas sociales.

4. Avances estratégicos sectoriales

- 2.24 Cada uno de los sectores que constituyen la base de la red de protección social del país, salud, educación y desarrollo social, ha puesto en marcha acciones y programas para el corto plazo, orientadas a dar una respuesta inmediata a los problemas que han surgido como resultado de la crisis. Estos programas sectoriales han quedado protegidos entre los PSP. Para el mediano plazo, al interior de los sectores se despliegan esfuerzos por impedir que la emergencia interfiera con los avances modernizadores de las políticas sectoriales en curso. El Banco apoyará a estos sectores en el avance de sus estrategias de mediano plazo, asegurando que no se reviertan las medidas que representan avances estratégicos sectoriales, según se describe a continuación.

- 2.25 En el sector **salud**, la estrategia del gobierno contempla acciones para enfrentar la emergencia sanitaria de manera inmediata, y medidas de fortalecimiento institucional que permitan reforzar la estructura pública de salud, de manera de mantener una calidad estable y equitativa, una vez superada la emergencia. Se apoyará el establecimiento de las bases para el aumento de la cobertura y la calidad de los servicios públicos a fin de lograr una oferta más equitativa y evitar el que la población de menores ingresos quede desprotegida en momentos de crisis.
- 2.26 Para el *primer tramo*, se requerirá que el Ministerio de Salud y Acción Social (MSAS) haya presentado al Banco un documento que elabore un marco conceptual preliminar de los seguros públicos de salud y que defina posibles mecanismos e incentivos institucionales para su implantación en las Provincias, y asimismo, que haya realizado un seminario técnico al cual se haya invitado a representantes del sector salud de todas las provincias para discutir dicho documento de marco conceptual. Para el *segundo tramo*, se exigirá que el MSAS haya presentado al Banco una Propuesta de Seguros Provinciales de Salud consensuada con la Superintendencia de Seguros de Salud (SSS).
- 2.27 El sector **educación** busca garantizar la sostenibilidad de las políticas sectoriales focalizadas a través del fortalecimiento del sistema permanente de información educativa. Este fortalecimiento implica incluir indicadores que permitan identificar a las escuelas según el nivel socioeconómico de la población atendida, a fin de focalizar la distribución de insumos educativos en función de la equidad, facilitando la obtención de resultados iguales en poblaciones estudiantiles distintas en cuanto al capital cultural y social de sus familias.
- 2.28 Para el *primer tramo*, se requerirá que se encuentre funcionando dentro de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECT) un equipo técnico formalmente designado y constituido por especialistas del Ministerio con experiencia en programas compensatorios y de información y evaluación de la calidad educativa, para la formulación de un Sistema de Categorización de Escuelas según el nivel socioeconómico de la matrícula y su plan de acción. Para el *segundo tramo*, el MECT deberá haber presentado al Banco el plan de acción para el Sistema de Categorización de Escuelas a que hace referencia en el primer tramo.
- 2.29 Respecto de **desarrollo social**, se favorecerá intervenciones que hagan sostenibles las acciones después de la crisis y permitan mejorar la eficiencia del gasto y eficacia de las intervenciones. Se avanzará hacia la articulación de programas afines por área programática (alimentaria, habitacional e ingreso mínimo) mediante la utilización de sistemas compatibles de identificación y registro de beneficiarios.
- 2.30 Para el *primer tramo*, el MDS habrá presentado al Banco un informe que consolide la información disponible referida a modalidades y procedimientos operativos, beneficios, criterios de focalización, cobertura, transparencia y registros de beneficiarios y efectores de la totalidad de los programas sociales del MDS por línea de acción, área programática, grupos étnicos y área geográfica. Para el *segundo tramo*, el MDS habrá presentado una propuesta metodológica y plan de

acción con cronograma para evaluar la gestión de sus programas (incluyendo el mecanismo de transferencia de fondos y rendición de cuentas desde las Provincias), sus articulaciones y capacidad institucional del MDS por línea de acción, grupo etáreo y área geográfica.

III. EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN

A. Naturaleza del programa

- 3.1 El Programa se enmarca dentro de los lineamientos para préstamos especiales de emergencia aprobados por el Directorio Ejecutivo en junio de 2002. Estos tienen como objetivo principal proporcionar apoyo financiero oportuno a los países para ayudar a enfrentar los efectos de crisis financieras y mitigar sus efectos sobre los más pobres y vulnerables, protegiendo el financiamiento de programas dirigidos a esos sectores sociales y evitando el retroceso en las políticas públicas sociales.

B. Organismo ejecutor

- 3.2 El organismo ejecutor del Programa será el Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Política Económica, institucionalmente responsable, entre otras atribuciones, de la formulación de la política económica del país y de la coordinación general de la preparación y ejecución de los proyectos de ajuste estructural y sectorial.
- 3.3 Durante la ejecución del Programa, la Secretaría de Política Económica contará con el apoyo técnico del Consejo Nacional de Coordinación de la Política Social (CNCPS), subordinado a la Presidencia de la Nación, de los Ministerios responsables de la ejecución de los respectivos componentes (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Ministerio de Desarrollo Social) y del SIEMPRO/SISFAM, órgano vinculado al mencionado Consejo y responsable del manejo de las bases de datos sociales y del monitoreo y evaluación de los programas sociales de ámbito nacional.
- 3.4 La arquitectura institucional del Programa refleja la estructura de organización del Poder Ejecutivo Nacional, mediante la cual la Secretaría de Política Económica es responsable de la formulación de política económica - incluyendo la coordinación de acciones con otras instancias del Poder Ejecutivo Nacional y la formulación del presupuesto nacional que sea consistente con el programa fiscal y monetario - y el CNCPS de la coordinación de la política social del país en estrecha articulación con los respectivos Ministerios sectoriales.

C. Ejecución y administración

- 3.5 Para la coordinación, administración, seguimiento y evaluación general del Programa, se constituirá un Grupo Ejecutivo de Coordinación (GEC), que se hará cargo de la supervisión general del Programa hacia el cumplimiento en tiempo y forma de sus objetivos y metas.
- 3.6 El GEC será presidido por un Coordinador General a ser designado por la Secretaría de Política Económica, y por un Coordinador de la Política Social designado por el CNCPS, y por técnicos a ser designados por los respectivos ministerios sectoriales y por el SIEMPRO/SISFAM. El Coordinador General será el interlocutor del Gobierno Nacional ante al Banco, asumiendo la responsabilidad de recopilar y enviar la información técnica, legal, administrativa y financiera-contable requerida para la integral y oportuna ejecución del Programa y para el desembolso de cada tramo.

D. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos

- 3.7 El monto será de US\$1.500 millones, los que se desembolsarán en dos tramos a lo largo de un período de hasta 18 meses. El primero de ellos será de hasta US\$765 millones, del cual se descontará la Comisión Especial de US\$15 millones, y el segundo será de hasta US\$735 millones. De acuerdo con la proyección de cumplimiento de la matriz de condicionalidades acordada, se tiene previsto desembolsar el primer tramo en el primer trimestre de 2003 y el segundo durante el tercer trimestre de 2003.

E. Condiciones para la tramitación de desembolsos

- 3.8 Los desembolsos de los tramos se efectuarían conforme se logre dar cumplimiento a los acuerdos detallados en la matriz de condicionalidades. Para el caso específico del primer desembolso, además de las condicionalidades descritas en la matriz (Anexo I), y de las condiciones previas descritas en las Normas Generales de los Contratos de Préstamo del Banco, será condición previa la constitución y puesta en pleno funcionamiento del GEC con la designación del Coordinador General del Programa, del Coordinador de la Política Social y todos los Coordinadores Sectoriales (Salud, Educación, Desarrollo Social y SIEMPRO/SISFAM).
- 3.9 En cuanto al cumplimiento de las metas físicas y financieras establecidas para los PSP en cada uno de los sectores incluidos, educación, salud y desarrollo social, las partidas presupuestarias han sido abiertas por programa y por actividad, a fin de facilitar el seguimiento de las mismas. Estas deberán ser cumplidas “sustancialmente” a satisfacción del Banco. Con el fin de establecer criterios claros, razonables, objetivos, transparentes y ex-ante sobre cómo el Banco analizaría si ha habido o no, cumplimiento "sustancial" de dichas metas, se tomarán en cuenta los lineamientos que se describen a continuación.
- 3.10 La flexibilidad inherente al criterio mencionado arriba, lleva a tomar en cuenta factores exógenos de carácter tanto macroeconómicos como de ejecución de las actividades protegidas. Para ello, para el segundo tramo se establecerá un “piso” de las metas financieras por programa, esto es, un nivel mínimo de ejecución aceptable de 85% y un “piso” de 75% para el caso de las metas físicas por actividad. Esto dará margen a que en el caso de que la ejecución en una actividad sea inferior a la meta pactada - siempre y cuando la meta física cumplida no sea inferior al 75% -, ésta pueda ser compensada por niveles mayores de ejecución en otras actividades dentro de un mismo programa, buscando mantener un nivel mínimo aceptable de ejecución financiera para cada programa ⁵.
- 3.11 Adicionalmente, a efectos de compensar eventuales desvíos debidos a variaciones de precios en los costos unitarios superiores a los supuestos en el cálculo de las

⁵ Se busca el cumplimiento de metas físicas por actividad y financieras por programa puesto que tanto las actividades como los programas son complementarios (en la mayor parte de los casos) y no sustituibles en cuanto a la canasta de beneficios ofrecidos a las familias pobres y otros grupos vulnerables.

metas físicas y financieras de los PSP (y compatibles con los supuestos utilizados en el proyecto de Ley de Presupuesto para el 2003 presentado al Congreso Nacional), se aplicará un factor de corrección que ajuste las metas físicas en función de la variación de precios efectiva en el período correspondiente. Este factor de corrección será el ratio entre el Deflactor Implícito de consumo, inversión o importaciones utilizado en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 2003 y la variación del Índice de Precios al por Mayor (IPM), del Costo de la Construcción (ICC) o del tipo de cambio nominal (ITC), respectivamente, de cada trimestre con respecto al mismo trimestre del año anterior multiplicado por la meta física trimestral establecida en la matriz acordada. La fórmula del factor de corrección de presenta en el cuadro siguiente:

CUADRO III-1	
$\frac{(\text{Variación porcentual del Deflactor Implícito}/100)+1}{(IP_{T03}/IP_{T02})}$	
Donde:	
-	La variación de precios implícitos de consumo es 45,9%, de inversión es 39,6%, y de importaciones es 19,2% (fuente: Proyecciones Proyecto de Ley de Presupuesto 2003).
-	IP es el IPM, ICC o ITC - para el trimestre vencido o fracción temporal pertinente al momento de la solicitud de desembolso.
-	T= Trimestre vencido; i= 1, 2, 3, 4

- 3.12 La fórmula del factor de corrección a ser empleado dependerá de la composición de los insumos de cada actividad. Así, se aplicará el factor de corrección al consumo para el FOPAR (MDS, Programa 25, actividad 10), Programa de Acciones Compensatorias en Educación (ME, Programa 33 menos Becas), Programa de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (ME, Programa 32), PRODYMES II (ME, Programa 41), Programa de Atención a la Madre y el Niño (MS, Programa 17), leche fortificada entregada y financiada y atención de salud madre y niño. Se aplicará el factor de corrección a la inversión para el PROMEBA (MDS, Programa 25, Actividad 10) y Programa de Infraestructura Escolar (ME, Programa 37), y se aplicará el factor de corrección a las importaciones para el Programa de Atención a la Madre y el Niño (MS, Programa 17, en lo que se relaciona con medicamentos entregados y financiados y tratamientos de salud reproductiva), VIGIA (MS, Programa 20), LUSIDA (MS, Programa 22) y REMEDIAR (MS, Programa 30).
- 3.13 Este mecanismo sólo se aplicará en los casos en los cuales la variación del IPM, ICC o del tipo de cambio sean superiores a los respectivos deflatores considerados para el cálculo del presupuesto del año 2003. En los demás casos, se considerará el cumplimiento de las metas físicas y de las metas financieras considerando el margen de flexibilidad descrito en la sección anterior. Si el GOA decide aumentar el valor del beneficio en el caso de PSP que contemplan transferencias monetarias, Ingreso para el IDH y Becas, el valor de la meta financiera deberá aumentar en la misma proporción, a fin de no reducir la meta física, a menos que se demuestre que el cambio de las condiciones socioeconómicas ha disminuido el número de beneficiarios elegibles.
- 3.14 La flexibilidad que se contempla para evaluar el cumplimiento de las metas de los PSP responde a la necesidad de tomar en cuenta factores difíciles de ponderar que

entran en juego e inciden directamente en la capacidad de ejecutar los PSP tales como: (i) el alto grado de incertidumbre macroeconómica y (ii) el menú de programas ofrecidos incluye programas nuevos para los cuales no existe experiencia previa de ejecución como es el caso del IDH y botiquines, y otros programas prácticamente cuadriplican su cobertura (como es el caso de Becas Escolares). Además, esta metodología permite lograr para cada programa niveles promedio de ejecución superiores a los niveles mínimos aceptables para el caso de las actividades individuales al interior de los mismos.

- 3.15 La verificación de cumplimiento de las metas físicas se realizará trimestralmente en base a los indicadores establecidos en la matriz para cada actividad y programa. El relevamiento de la evolución de los indicadores se analizará cada trimestre de ejecución del programa, utilizando los sistemas de evaluación y seguimiento con que cuentan los mismos programas
- 3.16 El equipo del proyecto evaluará la información presentada por el GEC para el cumplimiento de las condicionalidades 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. Dichos informes deberán ser presentados al Banco al menos 30 (treinta) días calendario antes de la fecha deseada para cada desembolso.

F. Seguimiento y evaluación del programa

- 3.17 Considerando la naturaleza multisectorial del Programa así como su alcance nacional, se ha acordado con el GOA un plan de seguimiento trimestral que permita supervisar el oportuno cumplimiento de los compromisos y de los avances consignados en la Matriz de Condicionalidades, los que se reflejan en una Matriz de Seguimiento Trimestral. De esa manera, los informes trimestrales de seguimiento presentarán los logros alcanzados y las acciones de política en marcha, utilizando como base hitos claves que servirán como alertas tempranas para detección de eventuales atrasos y la toma de las acciones correctivas correspondientes.
- 3.18 El GOA deberá presentar al Banco informes trimestrales de seguimiento, basados en la Matriz de Seguimiento Trimestral, a más tardar 30 días calendario contados a partir del vencimiento del trimestre anterior.
- 3.19 La evaluación del desempeño del Programa estará basada en un conjunto de indicadores que han sido seleccionados tomando como criterio general aquellos que han resultado adecuados para el seguimiento de los cinco programas redireccionados, y teniendo en cuenta la escasa disponibilidad de información en algunos de los PSP. Estos se describen en el cuadro siguiente.

CUADRO III-2	
Tipo Indicador	Ejemplos de Indicador
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> ● Nivel de avance de las metas físicas: N° de prestaciones ejecutadas/N° prestaciones programadas. ● Nivel de cobertura de beneficiarios: N° de beneficiarios atendidos/ N° de beneficiarios programados. ● Nivel de cobertura efectores: N° de efectores activos/N° de efectores programados.
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> ● Nivel de focalización efectiva: N° de beneficiarios que pertenecen a familias cuyos ingresos per cápita del hogar son inferiores a la línea de pobreza. ● Nivel de focalización del programa: N° de beneficiarios en relación a la población objetivo en situación de pobreza en el segmento pertinente.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ● Nivel de cobertura sobre meta final del programa. ● Nivel de cumplimiento de contraprestaciones. ● Nivel de avance financiero: Gasto Devengado/ Gasto Presupuestado. ● Costo eficiencia: costo (directo y total) por beneficiario atendido/costo (directo y total) por beneficiario programado. ● Costo (directo y total) por prestación brindada/ costo (directo y total) por prestación programada.

- 3.20 La metodología de evaluación de desempeño del Programa, que forma parte de las condiciones del primer tramo, deberá dar cuenta de la eficiencia del gasto en general, y en particular, de los procesos, de la focalización y de los resultados de cada uno de los PSP. El relevamiento de la línea base sobre estos indicadores, que forma parte de las condicionalidades para el segundo desembolso, hará posible la medición de los avances del Programa a lo largo de la ejecución, y su evaluación.
- 3.21 Por otra parte, tomando en consideración la naturaleza especial y las circunstancias concretas en las que se enmarca esta operación de emergencia, se han acordado también una serie de indicadores de impacto que permitirán medir la efectividad del Programa en términos de mitigar los efectos de la crisis en los pobres y vulnerables, protegiendo el financiamiento de programas sociales que benefician a esta población. El último trimestre de 2005, el GOA verificará la evolución de los indicadores acordados así como el cumplimiento de las metas que se presentan en el Cuadro III-3. Las metas han sido fijadas tomando en cuenta una serie de supuestos que se extienden en un período de tiempo que va más allá del plazo de ejecución de la operación. Específicamente, el logro de las metas supone que se han mantenido relativamente constantes aspectos tales como las tendencias demográficas y aquellas acciones gubernamentales que pueden incidir en las metas en el mediano y largo plazo. Se ha acordado que un margen de desvío de 5% en las metas es técnicamente aceptable dado las variaciones inherentes a algunos de los indicadores utilizados.

CUADRO III-3 EVALUACIÓN DE IMPACTO		
Indicador	Línea de Base (LB)	Meta a diciembre 2005
Salud: Tasa de mortalidad infantil Tasa de mortalidad menores de 5 años.	16,3% 19,3%	Al menos igual a LB Al menos igual a LB
Educación: Tasa de asistencia a escuela: Niños pobres entre 6 y 12 años. Jóvenes pobres entre 13 y 18 años.	99,3%** 83,4%**	Al menos igual a LB. Al menos igual a LB.
Pobreza: Incidencia de pobreza población hasta 18 años. Incidencia de indigencia población hasta 18 años.	69,8%* 37,1%*	Al menos igual a 52%*** Al menos igual a 21%***
* Fuente: EPH, mayo 2002 ** Fuente: Estadísticas Ministerio de Salud, 2001 *** Fuente: EPH, promedio 2001		

- 3.22 De acuerdo con las políticas y procedimientos vigentes, se consultó a las autoridades del país sobre su disposición de llevar a cabo una evaluación ex-post del Programa. El GOA manifestó que las limitaciones presupuestarias producto de la crisis no hacen posible contemplar una evaluación con estas características en este momento. Sin embargo, se comprometió a recoger la información que fuese necesaria y ponerla a disposición del Banco para que, en caso de estimarlo necesario, pueda conducirse una evaluación ex-post. Esta información provendrá fundamentalmente de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2001 comparada con respecto a la ECV prevista para 2003, esta última con apoyo del Banco Mundial. La ECV permitiría determinar el impacto agregado de la emergencia sobre la población comparando antes y después la información sobre hogares pobres que provee la ECV respecto al acceso a alimentos, recepción de leche, apoyo en materiales escolares, deserción y/o retención escolar, acceso a medicamentos, atención primaria en salud, calidad y saneamiento de la vivienda y participación social. Asimismo, se evaluaría el impacto de las transferencias monetarias a las familias, y el cumplimiento de las contraprestaciones.

G. Carta de Política

- 3.23 El Banco y el Prestatario están de acuerdo respecto a las políticas delineadas en la Carta de Política adjunta. En dicha Carta se presenta una síntesis de las políticas económicas y sociales impulsadas por el GOA, al tiempo que se formulan acciones específicas de políticas de protección presupuestaria de programas prioritarios de salud, educación y desarrollo social, junto con otras políticas dirigidas al mejoramiento de la eficiencia, efectividad, eficacia y equidad del gasto público social.

- 3.24 Considerando que la estructura de desembolsos prevista para el Programa sólo permite mantener una protección efectiva de los PSP durante los dos primeros trimestres de 2003, las autoridades del país se han comprometido también, en el marco de la Carta de Política, a mantener a lo largo de todo el 2003 la protección presupuestaria acordada con el Banco y expresada en la Ley de Presupuesto 2003. Dicha protección deberá cubrir el mismo porcentaje de beneficiarios de menores ingresos y otros grupos vulnerables que los contemplados para los dos primeros trimestres de 2003, y a seguir sustancialmente en la línea de las políticas mencionadas en dicha Carta.

H. Auditoría externa

- 3.25 El Banco se reserva el derecho de requerir los estados de cuenta correspondientes a cada tramo, dentro de los 90 días siguientes a su desembolso, determinados por auditores independientes previamente aceptados por el Banco. Para estos efectos, el prestatario mantendrá registros contables separados y documentación de soporte que permitan realizar las auditorías externas y/o la verificación del uso de los recursos que el Banco eventualmente requiera, así como una cuenta bancaria especial para el manejo de los recursos del financiamiento.

I. Inspección y vigilancia

- 3.26 De acuerdo a sus políticas, el Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria del Programa. Para tal efecto, el Prestatario y el Ejecutor cooperarán plenamente con el Banco brindando, a tiempo y forma, toda la asistencia e información que sean necesarias.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 La protección presupuestaria de los PSP permitirá evitar un mayor deterioro de la situación de la población más vulnerable, que ha sido la más fuertemente afectada por la crisis. Asimismo, el fortalecimiento de los programas y estrategia social del GOA permitirá asegurar un aspecto central de la lucha contra la pobreza, tal como es el funcionamiento de los instrumentos de priorización, coordinación, racionalización y focalización de las principales intervenciones de protección social dirigida hacia los más pobres.
- 4.2 La mejor focalización y articulación de los programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables, así como el perfeccionamiento de instrumentos de iniciativa social y participación, mejorará la pertinencia de las intervenciones más allá del marco temporal del Programa, aumentará el impacto de los programas en mejorar la integración social y calidad de vida de las familias beneficiarias. Asimismo, concentrando la respuesta institucional y los programas de emergencia en las familias más carenciadas, se evitará el aumento de la deserción escolar y del trabajo infantil, interrumpiendo el círculo intergeneracional de la pobreza.

B. Riesgos

- 4.3 Continuidad del proceso: la presente administración termina su período en mayo de 2003, y las nuevas autoridades podrían adoptar una posición divergente respecto a la prioridad de los programas protegidos y de los acuerdos de la Matriz de Condicionalidades. Frente a este riesgo, se ha previsto las siguientes medidas: (i) protección presupuestaria a través de la inclusión de los PSP en la ley de presupuesto 2003; (ii) fortalecimiento de la iniciativa y el control social a través de la participación activa de la sociedad civil en la supervisión y apoyo de los programas de la emergencia y la capacitación de sus organizaciones en gestión social; y (iii) énfasis en los aspectos de demanda, que aseguran el ajuste de los programas en función de las necesidades. Asimismo, y para efectos de la preparación de la operación de continuidad por US\$1.000 millones (ver párrafo 1.52), las nuevas autoridades deberán presentar al Banco: (a) la evaluación final de las actividades comprendidas en la presente operación, según se describe en los párrafos 3.17 a 3.22; y (b) evidencias de su compromiso tanto con la protección de las metas físicas y financieras de los PSP como con las acciones de política establecidas en la Matriz de Condicionalidades.
- 4.4 Sostenibilidad de los programas: la emergencia puede llegar a absorber la totalidad de las acciones y a posponer el plan de mediano plazo, revirtiendo los avances logrados en materia de política social. A fin de impedir que se sacrifique la perspectiva de mediano y largo plazo, amenazando la sostenibilidad de las políticas sociales y la acumulación de capital social, se incluirá en la Matriz de Condicionalidades el seguimiento de las acciones estratégicas como los instrumentos de focalización, el registro único de beneficiarios, los sistemas de información y las bases de datos que aseguran tanto la eficiencia como la continuidad de los programas y la implementación de mecanismos de consulta, control e iniciativa de la sociedad civil.

- 4.5 Al tratarse de programas de alivio de la pobreza, una variable estructural que es menos volátil que el ciclo económico, y al no existir en todos los programas mecanismos claros respecto de cuándo un beneficiario es dado de baja, es difícil que baje el nivel de gasto en estos programas cuando exista una recuperación económica. Este riesgo se verá mitigado por el perfeccionamiento y generalización de los mecanismos de focalización los cuales, al controlarse periódicamente la situación de ingreso de los beneficiarios, se podrá detectar a quienes han salido de la condición de pobreza que los hace elegibles para recibir beneficios. Con estas medidas se protegerá la parcela del gasto social que está focalizada en los más pobres y además, se mantendrán los instrumentos que permitirán eventualmente usar los mecanismos de focalización en todos los programas sociales.

C. Factibilidad ambiental y social

- 4.6 Por sus características especiales, el Programa no contempla inversiones físicas o de otra naturaleza y, por lo tanto, no tendrá impacto ambiental directo. No hay medidas a proponer para la estrategia ambiental y social. Aquellos programas protegidos que contemplan actividades financiables, como el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) y el de reparación de edificios escolares, se rigen por Reglamento Operativo y Manual de Arquitectura Escolar, respectivamente. Ambos han sido revisados y aprobados por el Banco en relación a operaciones anteriores (préstamos 940/OC-AR y 1345/OC-AR, respectivamente).
- 4.7 En cuanto al impacto social, se espera que el Programa contribuya a proteger el gasto en aquellos programas focalizados en los grupos pobres y vulnerables, contribuyendo así a aliviar la pobreza en el marco de la emergencia. Si bien se protege el gasto social y se refuerzan acciones de fortalecimiento de la estrategia y de la política social del GOA, de acuerdo con los lineamientos que rigen la formulación de préstamos especiales de emergencia (GN-2031-10), esta operación no califica como programa focalizado en la pobreza o que contribuye a la equidad social.
- 4.8 Desde la perspectiva de género, el Programa reconoce el papel que juegan las madres en la interrupción del ciclo de reproducción de la pobreza, y ha priorizado aquellos programas que entregan el beneficio directamente a las madres, como es el caso del Ingreso para el IDH. Las madres cuyos hijos se benefician de dicho programa, se comprometerán a mantener a los niños en la escuela o enviarlo a centros de desarrollo infantil cuando sea pertinente, lo cual facilitará el aumento de la productividad femenina. Por otra parte, se beneficiarán de actividades dirigidas a aumentar las posibilidades de inserción laboral y generación de ingreso, así como de otras dirigidas a mejorar la participación comunitaria. A fin de hacer seguimiento del impacto de los programas sobre las mujeres, se incluirá indicadores que lo reflejen. Asimismo, los instrumentos de identificación y registro de beneficiarios considerarán la perspectiva de género.
- 4.9 Con el propósito de determinar si los PSP tienen un impacto en mejorar la equidad e inclusión social en grupos vulnerables, se incluirá la variable etnia en los registros de beneficiarios, así como en el Registro Único de Beneficiarios.