



RE-361

***EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS
ARGENTINA: PERÍODO 2003-2008***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Diciembre de 2009

Exclusivamente para uso oficial de OVE

ÍNDICE

I.	CONTEXTO POSTERIOR A LA CRISIS	1
	A. La recuperación de Argentina tras la crisis	1
	B. Desafíos para el desarrollo.....	5
II.	PROGRAMACIÓN	8
	A. Intención de la programación en la Estrategia de País (2004)	8
	B. Desafíos en el futuro y evaluación intermedia.....	11
	C. Evaluabilidad de la estrategia y evaluación intermedia.....	13
	D. La relación financiera entre Argentina y el Banco	14
III.	EJECUCIÓN	16
	A. Comparación entre el programa ejecutado y el previsto	17
	B. Aspectos generales de las aprobaciones y los resultados	22
	C. Uso de instrumentos	24
	D. Cumplimiento de las recomendaciones de la evaluación previa.....	25
IV.	RESULTADOS	26

ANEXOS

Anexo 1: Lista de entrevistas

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=2049842>

Anexo 2: Marco de resultados de la estrategia y actualización

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=2049845>

Anexo 3: Nota sobre los sectores sociales

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=2049848>

Anexo 4: Nota sobre infraestructura

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=2049852>

Anexo 5: Examen de las PYMES

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=2049858>

Anexo 6: Evaluación de la administración tributaria

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=2049865>

Anexo 7: Proceso presupuestario (CIPPEC)

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=2049869>

Anexo 8: Tipología de las CCLIP

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=35054974>

ABREVIATURAS

JJHF	Jefes y Jefas de Hogar
PRE	Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial
PMT	Programa de Modernización Tecnológica
ISDP	informe de seguimiento del desempeño del proyecto
ITP	informe de terminación de proyecto
CCLIP	línea de crédito condicional para proyectos de inversión

RESUMEN EJECUTIVO

A comienzos de este decenio, Argentina —el segundo cliente más importante del Banco Interamericano de Desarrollo— sufrió un colapso financiero casi total. La crisis macro-fiscal de 2001, seguida del incumplimiento en los pagos de las obligaciones de deuda en 2002, llevaron al país a niveles sin precedentes de pobreza y desempleo y a un período de incertidumbre política.

Después del colapso, Argentina logró una notable recuperación. El país estructuró una significativa reactivación en términos de crecimiento, exportaciones, empleo y pobreza. El producto del país se ha recuperado plenamente e inclusive se ha incrementado. Los niveles de empleo se han recuperado, así como el ingreso per cápita. Se redujo la desigualdad, y hubo avances en los indicadores sociales. Además, Argentina abandonó muchas de las políticas que aplicó en los años noventa, a favor de un modelo basado en un tipo de cambio competitivo y superávit presupuestarios, así como de un modelo en el cual el Estado tiene una presencia más prominente en la inversión y en el sector real de la economía. En algunos casos, como el del sector de agua, el modelo de provisión de servicios basado en concesiones fue anulado. Al mismo tiempo se acrecentó la función del Estado en el financiamiento y la planificación de la inversión, sobre todo en infraestructura.

Si bien el desempeño económico del país en los últimos años ha sido encomiable, Argentina enfrenta serios desafíos en el futuro. En el corto plazo, el país debe financiar un número cada vez mayor de partidas presupuestarias y al mismo tiempo mantener un superávit fiscal. Esta meta se vuelve más difícil debido al deterioro del entorno macroeconómico mundial, la reciente caída de los precios de los productos primarios en relación con los altos precios registrados en 2008 y la exigencia de renovar la deuda en los próximos años. En el mediano plazo, el país tendrá que planificar y priorizar su inversión de manera sostenible. Por otra parte, Argentina deberá reexaminar sus instrumentos de protección social para maximizar la cobertura de los más necesitados.

En 2004, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) preparó una Evaluación del Programa de País con Argentina, en el cual se analizaron los años que precedieron la crisis financiera del país de 2001, centrándose en la respuesta del Banco ante esa crisis. La evaluación que se presenta a continuación se enfoca en la capacidad del Banco para ajustar su programación —y, en general, su respaldo a Argentina— pasando de un contexto en el cual existía una demanda principalmente de financiamiento rápido y mitigación de la crisis a un contexto de crecimiento. Se consideran los cuatro ámbitos tradicionales de evaluación: diagnóstico y contexto, programación, ejecución y resultados. Los tres últimos ámbitos corresponden a los aspectos de pertinencia, eficiencia y eficacia de la función del Banco en el país.

Esta evaluación identifica hallazgos positivos de la participación del Banco en el período que abarca, como las evaluaciones precisas de los principales desafíos, el apoyo bien focalizado de algunos programas sociales y valor agregado en importantes ocasiones. Sin embargo, la revisión de OVE plantea inquietudes en varios aspectos, tales como el seguimiento insuficiente de su participación en muchos programas, los flujos netos desiguales y negativos hacia el país, y la dependencia excesiva o el uso inadecuado de algunas modalidades de préstamo. Estos aspectos positivos e inquietudes se describen sucintamente en este resumen y con más detalle en el presente informe. Además, OVE

ofrece varias recomendaciones que pueden orientar al Banco en su estrategia para su relación con Argentina en los próximos años.

PROGRAMACIÓN DEL BID 2004-2008

UNA IMAGEN CONTRADICTORIA DE EVALUACIONES Y EJECUCIÓN

Al revisar la programación del Banco con Argentina para los cuatro años posteriores a la última evaluación, en esta evaluación se observa que el Banco ha logrado identificar acertadamente los principales desafíos y problemas del país en su transición de la crisis al crecimiento, pero ha tenido menos éxito en el enfoque que aplicó para resolver esos problemas.

En general, la estrategia de país del Banco con Argentina, establecida en 2004, identifica correctamente los problemas fundamentales relacionados con la estructuración del nuevo modelo de desarrollo. Esos problemas abarcan desde los cambios en la estructura normativa y de supervisión de los sistemas de inversión nacionales, hasta las modificaciones al sistema de protección social y los cambios en el sistema de jubilaciones y pensiones. Este diagnóstico también se incluyó en la evaluación intermedia del programa correspondiente a 2006, con observaciones similares.

Sin embargo, la estrategia de 2004 no identificó un programa para abordar estos temas, sino que más bien identificó un inventario de préstamos preliminar para el año siguiente, así como los proyectos ya aprobados en 2004. En parte esto se debió —según la estrategia (y tal como figuraba en las observaciones de la evaluación)— a que el Gobierno de Argentina todavía estaba trabajando en su propia estrategia de recuperación y crecimiento. El enfoque del Banco fue diagnosticar desafíos, identificar áreas generales de actividad, centrarse en la cartera existente y proponer la formulación de un programa de financiamiento más detallado en los años venideros.

La evaluación de OVE concluye que el Banco logró hacer participar al país en algunos de los temas de desarrollo centrales que se identificaron en la estrategia. Esto ocurrió, en general, con los préstamos sociales reestructurados, dado que el Banco continuó participando en el proceso de reforma del sistema de protección social y, entre otros, intentó integrar programas de protección social administrados y ejecutados por diferentes ministerios sectoriales. De la misma manera, en lo que se refiere a los servicios de salud, el Banco atendió limitaciones de su programa previo extendiendo la cobertura para incluir enfermedades crónicas. No obstante, la evaluación concluye que, pese a esta labor y a las medidas tomadas para integrar el sistema de protección social, todavía no se ha pasado de un enfoque basado en una situación de crisis a un programa social más estable, concretamente en lo que respecta a cobertura e integración.

En otros sectores, como la competitividad, la evaluación concluye que la estrategia del Banco no analizó ni priorizó —ni ayudó al país a analizar o priorizar— actividades y programas relacionados con este sector. Como se señala en la estrategia, en principio, casi cualquier tipo de actividad —inversiones en infraestructura, capital humano, gobernanza, innovación, crédito, mercados laborales y esencialmente cualquier otro ámbito de intervención— puede vincularse lógicamente a un mejor desempeño económico y, desde una perspectiva más estrecha, a una mejora de las exportaciones. Por consiguiente, el

desafío que enfrentó el Banco fue trabajar con el país para identificar, a partir de la lista exhaustiva de posibles programas y actividades, cuáles podrían tener impactos directos en la competitividad, y qué magnitud podrían tener esos impactos. Sin embargo, en ninguna de las actividades de programación revisadas se realizó un proceso sistemático de identificación de las opciones más eficaces. Por lo tanto, no queda claro qué fundamentos empleó el Banco para apoyar al país en dicho ejercicio que, se admite, era difícil. Por ello, a pesar de los resultados positivos obtenidos en sectores como ciencia y tecnología (véase más adelante), no queda claro en qué se basó el Banco para conformar la cartera, ni qué relación existía entre esa cartera y los desafíos más amplios de competitividad.

En el caso de infraestructura (agua y energía), esta evaluación concluye que el Banco participó en el financiamiento, pero no en el diálogo sobre muchos de los problemas centrales del desarrollo del sector. Se determinó que el Banco respondió a las solicitudes del país relacionadas con financiamiento de infraestructura, lo cual incluye la solicitud de crear una mayor infraestructura en las provincias más pobres del norte, así como solicitudes para financiar obras de ampliación y mantenimiento diferido en el sector de agua. Sin embargo, la evaluación también determinó que el Banco no participó en algunos de los temas centrales de desarrollo relacionados con la sostenibilidad, aun cuando estos temas se habían diagnosticado en la estrategia del Banco. La evaluación también demostró que no hubo consenso entre el país y el Banco en relación con los asuntos mencionados y que, en cualquier caso, el país no solicitó asistencia del Banco para la formulación de políticas, razones que señaló el Banco para justificar su ausencia en temas relacionados con sostenibilidad.

El Banco mantuvo una presencia en otros sectores, pero con intervenciones de pertinencia limitada. Por ejemplo, en el caso del apoyo a las actividades de planificación e inversión pública, el Banco respaldó actividades en entidades que ya no estaban directamente relacionadas con la función de planificación dentro del nuevo modelo de administración pública. En otros casos, como el respaldo al Senado, la evaluación determinó que las actividades financiadas parecen haber sido de poca importancia si se compara con el diagnóstico institucional que presentó el Banco en su estrategia.

Por último, en el caso de los préstamos subnacionales, la evaluación señala que el Banco se apoyó en mecanismos como el programa Norte Grande para llegar a las provincias más pobres, al tiempo que preparó préstamos individuales dirigidos a otras provincias. Sin embargo, este enfoque no se identificó en la estrategia del Banco, sino que emergió como un enfoque ad hoc. En cuanto a los temas identificados como prioridades en la estrategia del Banco, como la necesidad de revisar mecanismos para la coparticipación de los recursos federales y el financiamiento subnacional, así como la necesidad de revisar los sistemas de jubilación y pensiones provinciales, éstos perdieron importancia conforme mejoró la situación fiscal de las provincias. El Banco no tuvo una presencia significativa en esos ámbitos.

LA CARTERA DEL BANCO CON ARGENTINA EJECUCIÓN

Esta evaluación concluye que el Banco cumplió y excedió su programa de financiamiento en Argentina. Pese a que la estrategia de 2004 establecía un programa financiero muy conservador, lo que hubiese dado lugar a una reducción moderada de la exposición del Banco con el país, la institución actualizó e incrementó su programación en 2006 y 2007, lo que dio lugar a un aumento de las aprobaciones de préstamos de US\$5.000 millones a US\$6.000 millones como parte de la estrategia de 2004. Más adelante, este monto pasó a ser US\$7.300 millones, pero este último aumento corresponde a la nueva estrategia en preparación.

La evaluación encontró que el perfil de ejecución del Banco mejoró notablemente con el tiempo. Entre 2001, el año en que se paralizó la cartera, y 2008, los índices de desembolsos y otras medidas de ejecución mejoraron con el tiempo en casi todos los indicadores considerados. Una notable excepción a este resultado es el momento de presentación de los estados financieros auditados y la proporción de esos estados que recibieron un dictamen con salvedades. En ambos aspectos la cartera sigue siendo deficiente, y las mediciones obtenidas son sustancialmente inferiores a los promedios del Banco.

Asimismo, la evaluación identifica problemas relacionados con los instrumentos de supervisión y resultados del Banco. En algunos casos, el instrumento de seguimiento continuo del Banco (el informe de seguimiento del desempeño del proyecto, ISDP) recoge calificaciones de la ejecución y de los resultados que no están debidamente respaldadas por datos. De la misma manera, al revisar el instrumento que se utiliza para informar acerca de los resultados de los proyectos (el informe de terminación de proyecto, ITP) se observa que los proyectos siguen centrándose en aspectos de implementación y no de resultados. En otros casos, como el del respaldo del Banco a los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación, se observa que el apoyo a estos sistemas no ha producido datos sistemáticos sobre los resultados del programa del Banco, particularmente en el caso de préstamos para el sector social. A pesar de los insumos analíticos del Banco, que han sido útiles, todavía no hay pruebas que demuestren la eficacia del programa.

La evaluación encontró problemas con el uso de instrumentos por parte del Banco en el país. En primer lugar, las condicionalidades en los préstamos en apoyo de reformas de política guardaban poca consonancia con el contenido de esas reformas. Además, el Banco no ha sido lo suficientemente selectivo con el uso de las líneas de crédito condicionales para proyectos de inversión (CCLIP). Estas líneas de crédito fueron creadas para que el Banco pudiese financiar una serie de programas en contextos de un fuerte nivel de institucionalidad, lo cual parece justificarse en algunos casos (por ejemplo, mejoramiento de barrios y construcción de escuelas) pero no en otros, como el de preinversión y agua.

Es preciso mencionar también el uso de operaciones sin garantía soberana. La evaluación muestra que en todo el período en cuestión el Banco respondió a una mayor demanda del sector público para el financiamiento de préstamos de inversión y a un menor papel del sector privado en el financiamiento de inversiones, lo cual hizo que se redujera la presencia de las operaciones sin garantía soberana en Argentina. En vista de los deficientes resultados alcanzados en ese ámbito con el programa de los años noventa y el aumento en la demanda

de financiamiento de préstamos inversión por parte del sector público, el Banco, en el período de la evaluación, optó por concentrarse en este último tipo de financiamiento.

PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y COMPETITIVIDAD EN ARGENTINA RESULTADOS PROMISORIOS, EVALUACIONES INCOMPLETAS

La cartera del Banco con Argentina es el resultado de tres factores subyacentes, a saber: (i) la parálisis en la ejecución tras la crisis de 2002, (ii) la reestructuración de numerosos programas tras la crisis, (iii) un paréntesis de tres años en la aprobación de préstamos de inversión tras la crisis (2002-2004), seguido de una reciente reanudación en aprobaciones. Esto dio como resultado la cartera actual, en la que sólo unos pocos proyectos de inversión han completado su ejecución en los últimos ocho años. No obstante, es posible hacer algunas observaciones sobre los resultados de los proyectos, principalmente en las áreas de protección social y competitividad.

La evaluación encontró resultados positivos en los programas sociales. Por ejemplo, una evaluación del BID señaló que el programa Becas daba los incentivos necesarios para que los niños siguieran asistiendo a la escuela. Los datos sobre el desempeño no son tan claros debido a que en los estudios disponibles no se emplearon puntuaciones de pruebas estandarizadas como base para la evaluación. No obstante, en general la educación fue un sector con buen desempeño y en el cual hubo acuerdo entre el Banco y el país. Por su parte, el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), tras varios años de ejecución muy deficiente, finalmente registró un desempeño satisfactorio y se hallaron buenas pruebas de su focalización. Por ejemplo, evaluaciones complementarias de las mejoras de barrios en Argentina mostraron un mayor acceso de los beneficiarios a los servicios de saneamiento. Las evaluaciones del programa de salud Remediar demostraron que el programa contribuyó a reducir los gastos médicos sufragados directamente por el beneficiario y, de esa manera, coadyuvó al alivio de la pobreza durante la crisis. Sin embargo, los datos son contradictorios con respecto a la eficacia del programa para reducir la demanda de servicios médicos en los hospitales. En el caso del programa de transferencias condicionales en efectivo *IDH-Familias*, respaldado por el Banco, no se realizó ninguna evaluación de su impacto, de manera que no es posible determinar las repercusiones que tuvo sobre el desarrollo de capital humano, la pobreza, el empleo o los ingresos. Los hallazgos sobre la eficacia de los programas de protección social se basan principalmente en los resultados de otro programa de reducción de pobreza, *JJHD*, que ha demostrado haber logrado un impacto positivo en la reducción de los niveles de pobreza.

En lo que se refiere a la competitividad, los resultados se limitan a los programas de ciencia y tecnología, agricultura y financiamiento de pequeñas y medianas empresas, dado que los programas de infraestructura son demasiado recientes para ser evaluados. En estos sectores, los resultados reflejan que la constancia y la determinación, junto con la sólida institucionalidad y el compromiso del país han dado resultados, mientras que los enfoques ad hoc no. Como ejemplo de un enfoque exitoso cabe mencionar el *Programa de Modernización Tecnológica (PMT)*, en el cual el Banco apoyó el mismo modelo de intervención a lo largo del tiempo, invirtió en evaluaciones y mantuvo una participación activa con su contraparte. Las evaluaciones muestran que este programa ha tenido impactos positivos no sólo sobre los beneficiarios sino también sobre el entorno institucional. Por otra

parte, en casos como el apoyo técnico a microempresas, el modelo del Banco no fue claro, ya que se utilizaron diferentes préstamos en diferentes períodos, sin un modelo de intervención unificado, por lo que se pasó de un enfoque exclusivamente basado en el sector privado, a uno exclusivamente basado en el sector público, y a uno híbrido. De la misma manera, los préstamos fueron administrados alternativamente en diferentes ministerios sectoriales, sin que el país se identificara con sus objetivos. En resumen, estas experiencias contrastantes aportan pruebas anecdóticas de que la forma y el alcance de la participación del Banco, así como la claridad de su propósito y su capacidad para encontrar socios comprometidos en el país, son elementos determinantes del éxito de las intervenciones.

VALOR AGREGADO DEL BID

La evaluación concluye que el Banco tiene un importante valor agregado en términos de su relación financiera con Argentina, siendo éste su segundo cliente más importante (después de Brasil) en lo que respecta a la cartera, los desembolsos y la exposición crediticia. Pese a los flujos netos negativos, el Banco también sigue siendo importante para Argentina, tanto por la magnitud de su asistencia con respecto a los parámetros de medición de la inversión pública y el financiamiento como por ser un mecanismo que ayuda al país a satisfacer las necesidades de financiamiento a corto plazo. Esta relación es particularmente pertinente en un entorno en el que (i) el país aún no ha restablecido una condición favorable de prestatario a nivel internacional, (ii) se han reducido los recursos disponibles de respaldo multilateral debido a la falta de financiamiento del FMI y a la contracción de la cartera del Banco Mundial, (iii) la crisis mundial de liquidez y riesgo ha reducido aún más las alternativas de financiamiento y (iv) en 2009 aumentarán las necesidades de financiamiento futuro del país debido a la desaceleración del crecimiento de los ingresos fiscales.

Esta evaluación encontró que el Banco identificó aspectos centrales de desarrollo en su estrategia con Argentina, pero en muchos de estos casos el Banco no desempeñó un papel pertinente. Las actividades y el financiamiento del Banco se dirigieron a financiar el mantenimiento diferido y la expansión de infraestructura, pero la institución no fue un actor relevante a la hora de brindar asistencia al país en temas relacionados con el financiamiento, la planificación y la sostenibilidad de la infraestructura.

Esta evaluación encontró que, en algunos sectores, el Banco mantuvo una labor continua en temas centrales de desarrollo. La participación del Banco en la protección social, por ejemplo, es prueba de este esfuerzo. La evaluación también demuestra que el Banco pudo introducir cambios en estos sectores mediante préstamos de inversión y no mediante préstamos en apoyo de reformas de política. El futuro financiamiento deberá tener en cuenta esta ventaja comparativa al determinar de qué manera puede el Banco ayudar mejor a Argentina a maximizar la eficacia de los programas.

La evaluación muestra que, recientemente, el Banco ha incrementado su financiamiento de infraestructura y ha impulsado su programa de competitividad. Sin embargo, el Banco no ha articulado una estrategia clara y congruente de los objetivos que se pueden alcanzar y la manera de hacerlo. Por otra parte, la evaluación encontró que no se realizaron estudios del impacto de dicha cartera y se detectaron grandes diferencias en la eficiencia (ejecución) de los proyectos en los diversos programas.

RECOMENDACIONES DE OVE

BASARSE EN LOS RESULTADOS PARA UNA RELACIÓN MÁS FUERTE

El Banco ha tenido un claro valor agregado financiero en Argentina. Ha sido una importante fuente de financiamiento para el país y ha mantenido esta función a lo largo del tiempo. Sin embargo, en muchos casos ese valor agregado no ha sido claro al abordar aspectos centrales de desarrollo. Estas recomendaciones están dirigidas a fortalecer esa parte de la relación del Banco con Argentina.

1. Para abordar temas vinculados con la pertinencia de la institución en Argentina, el Banco debería llegar a un acuerdo con el país y luego las realizar inversiones técnicas que le permitan mantener una participación pertinente en términos de políticas en asuntos complejos de desarrollo. Debería utilizar estos recursos durante las etapas de programación y de ejecución a fin de maximizar su aporte al desarrollo. Debería facilitar un diálogo de alto nivel como mecanismo para lograr la participación en asuntos polémicos de desarrollo.
2. Dada la persistencia de su labor en el área de protección social, el Banco tiene la oportunidad de seguir apoyando al país en su transición hacia un sistema integrado de protección social. El Banco debería hacer participar al país para complementar esta oportunidad con actividades que le ayuden a mejorar la cobertura y la eficacia del conjunto de programas de protección social de Argentina. Esto incluye, necesariamente, renovadas inversiones en la evaluación de la cobertura y los programas.
3. El Banco debería trabajar con el país para definir una estrategia clara y evaluable para el sector de competitividad, que explique claramente la manera en que la cartera existente y las nuevas operaciones propuestas están encaminadas hacia la consecución de los objetivos acordados. Además, el Banco debería ampliar su base de conocimientos sobre la eficacia de los programas y emplear este ejercicio de evaluación como mecanismo para priorizar y ordenar su cartera de apoyo a la competitividad.
4. Al establecer compromisos de financiamiento a largo plazo, el Banco debería trabajar con el país para priorizar los ámbitos de eficacia comprobada. Para ello, el Banco debería elaborar una estrategia específica y deliberada que vincule los futuros compromisos de financiamiento con la eficacia de los programas y las capacidades institucionales demostradas.

I. CONTEXTO POSTERIOR A LA CRISIS

A. La recuperación de Argentina tras la crisis

- 1.1 El colapso de la economía argentina después de la crisis macro-fiscal de 2001 y el incumplimiento con las obligaciones de la deuda en 2002 fue sin precedentes en magnitud y en sus repercusiones. La contracción dio lugar a tasas de desempleo en una cuarta parte de la población activa y niveles de pobreza nunca vistos en la historia reciente. También tuvo consecuencias drásticas en la política y en la sociedad civil, sumiendo al país en un período de dos años de incertidumbre caracterizada por una pérdida de confianza en las instituciones públicasⁱ. Este declive vino seguido de una recuperación notable.
- 1.2 En todos los sentidos, la recuperación argentina fue más extensa y generalizada que lo esperado por los economistasⁱⁱ. Algunos economistas esperaban que el período posterior a la crisis condujera a una hiperinflación y que la recesión continuara durante cierto tiempo. Eso no sucedió. La inmediata repercusión inflacionaria de la devaluación fue bastante tenue comparada con las expectativas (20% de inflación), y los datos muestran que la economía empezó a recuperarse poco después de que empezara la flotación del tipo de cambio. Los analistas económicos igualmente esperaban que la recuperación del país fuese lenta, como lo muestran las subestimaciones constantes del FMI sobre el crecimiento económico durante ese período. Aquí tampoco se convirtieron en realidad las expectativas. Después de la contracción de dos dígitos en 2001-2002 vino un comienzo casi inmediato de la recuperación, que culminó en seis años consecutivos de crecimiento.
- 1.3 El Cuadro 1.1 muestra la evolución de indicadores clave durante el período. En términos per cápita, las tasas de crecimiento eran de alrededor de 8% al año. El crecimiento del producto, como era de esperarse, se vio acompañado de excedentes financieros primarios de alrededor de 3,5% al año, a medida que crecía la actividad económica. La inversión también se recuperó y alcanzó niveles de 23% del PIB. La recuperación económica se vio acompañada de una marcada mejoría en mano de obra, ganancias y reducción de la pobreza. Como se observa más abajo, las tasas de desempleo cayeron continuamente de un nivel elevado de 26% en 2002 a 8% en 2008. La pobreza se redujo en 25 puntos porcentuales en cinco años. Además, la expansión fue en favor de los pobres y progresiva, en el sentido de que fue de una mayor magnitud en los deciles más pobres que en los deciles más ricos. Esto se refleja en la reducción del coeficiente de Gini de 2002 a 2006, que cae de 0,59 a 0,51, es decir, una reducción de ocho puntos porcentuales. En términos generales, la economía alcanzó con bastante rapidez los niveles en los que se encontraba antes de la crisis.
- 1.4 La debacle económica de 2001-2002 llevó a una fuerte crisis política que asestó un golpe al sistema federal y a los partidos políticosⁱⁱⁱ. La expansión, sin embargo, presenció una cierta recuperación de la confianza de la población en las instituciones básicas del Estado. Esto se observa en los indicadores de confianza, tal y como los mide el *Latinobarómetro*. Por ejemplo, en 2002 sólo 8% de los encuestados dijeron estar satisfechos con las instituciones democráticas; para 2008

la cifra había aumentado a 35%. Mejoras similares se observan en los indicadores mundiales de gobernanza, publicados por el Instituto del Banco Mundial (WBI), que reflejan un repunte en las seis dimensiones.

- 1.5 A pesar de la recuperación observada en los indicadores estándar de gobernanza, en la mayoría de los casos no han llegado a los niveles previos a la crisis y en otros casos siguen encontrándose relativamente lejos de éstos. Este es el caso de los indicadores que recoge el Informe de Integridad Global, que de hecho señala un deterioro en los últimos años en relación con los índices para los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, los indicadores del WBI relacionados con la calidad normativa y el estado de derecho tampoco han mejorado mucho en los últimos años.

Cuadro 1.1: Indicadores selectos, 2002-2008

Variable	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crecimiento del PBI real per-cápita (%)	-11.7	7.8	8	8.1	7.4	7.6	5.9
Tasa de inversión bruta fija (real, % del PBI)	11.5	14.3	17.7	19.8	21.6	22.6	23
Tasa de ahorro nacional bruto (nominal, % del PBI)	19.2	19.6	20.6	23.7	26.4	26.6	26.7 ⁽¹⁾
Balance Fiscal Financiero SPNNF (% del PBI, base caja)	-1.5	0.5	2.6	1.8	1.8	1.1	1.4
Balance Fiscal Primario SPNNF (% del PBI, base caja)	0.7	2.3	3.9	3.7	3.5	3.2	3.1
Balance Comercial de Balanza de Pagos (millones de US\$)	17,178	16,805	13,265	13,087	13,958	13,456	15,464
Balance en cuenta corriente (millones de US\$)	8,767	8,140	3,212	5,275	7,770	7,412	7,034
Stock de Inversión Directa Extranjera (millones de US\$)	43,146	48,262	52,507	55,139	60,253	67,574	76,091
Stock de RIN del BCRA (millones de US\$, fin de año)	10,501	14,119	19,646	28,077	32,037	46,176	46,386
Deuda externa del SPNNF (% del PBI)	155	129.3	112.4	62.5	51.1	47.3	48.8
Crédito al sector privado no financiero (% del PBI)	20.4	15.8	16.8	20.4	25.8	32.7	n.d.
Inflación oficial – fin de período (%)	40.90%	3.70%	6.10%	12.30%	9.80%	8.50%	7.20%
Tasa de interés activa promedio (PRIME, 30 días, %)	53	19.2	6.8	6.2	8.6	11	19.5
Tipo de cambio multilateral promedio (índice 2001=100)	236.1	216.3	225.4	229.6	235.7	242.7	251.2
Tasa de desocupación, prom. anual, EPH (% de la PEA)	22.2	17.2	13.6	11.6	10.2	8.3	7.9
Pobreza, EPH continua II semestre (% de población)	57.5 ⁽²⁾	47.8	40.2	33.8	26.9	20.6 ⁽³⁾	15.3
Coefficiente de GINI	0.59				0.51		

Fuente: Ministerio de Economía (MECON), Banco Central de Reserva Argentino (BCRA)

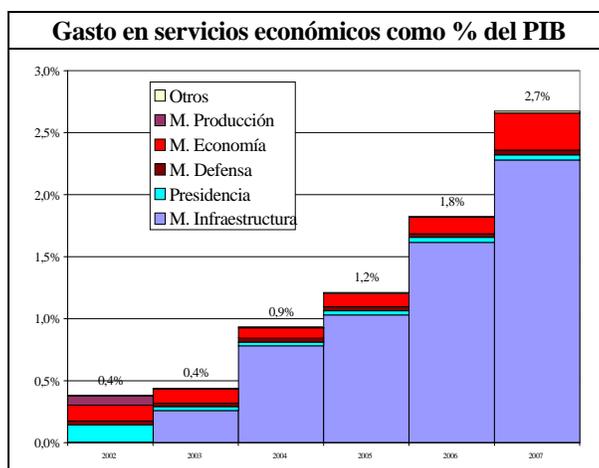
⁽¹⁾ Hasta el III trimestre

⁽²⁾ EPH puntual, Octubre

⁽³⁾ IV trimestre 2007 – I trimestre 2008

- 1.6 La expansión económica de los últimos cinco años generalmente se divide en tres períodos, según la dinámica que impulsa su crecimiento. El período inmediatamente posterior a la crisis se caracterizó por una recuperación impulsada casi exclusivamente por exportaciones netas. De hecho, durante este período inicial, el consumo aún estaba a la baja. Esto duró escasamente seis meses. El segundo período, que duró aproximadamente de fines de 2002 a inicios de 2004 se caracterizó por una recuperación del consumo de los sectores privados y públicos, y por la inversión. La última etapa fue una transición a un crecimiento de base amplia, que se ha estancado desde el último trimestre de 2008 por la crisis financiera mundial y la desaceleración económica.

- 1.7 La recuperación después de la crisis se produjo como resultado de un tipo de cambio competitivo y de un mayor esfuerzo fiscal para lograr cuantiosos superávits primarios. Los programas del lado de la demanda para estimular la demanda agregada estuvieron acompañados de un tipo de cambio devaluado. A raíz de la devaluación de la moneda, la pesificación de los depósitos y préstamos denominados en dólares y el incumplimiento de la deuda, se implantaron ciertos controles de precios como mecanismo para conservar el poder adquisitivo en el contexto de la sobre-reacción del tipo de cambio^{iv}. El gobierno también adoptó una serie de pisos salariales para estimular sueldos y remuneración. Se dio legitimidad jurídica a muchas de estas medidas con la promulgación de la Ley de Emergencia después de la devaluación, que, entre otras cosas, permitió al gobierno renegociar muchos de los contratos de servicios. Dichas medidas contribuyeron a la recuperación del empleo y los salarios, así como al crecimiento del consumo privado. Es importante señalar que todo esto se dio en un contexto en el cual el crédito se contraía, interna e internacionalmente. Esto ha llevado a algunos analistas a especular que la recuperación, en gran medida, fue financiada con ganancias retenidas y con activos internacionales repatriados a un tipo de cambio muy favorable, en lugar de que fuera con el ahorro^v. De cualquier forma, tanto el consumo como la inversión aumentaron de manera notable. Un desglose del PIB muestra que estos dos componentes son esencialmente responsables de la recuperación durante 2003.
- 1.8 Además de la política fiscal y cambiaria, hubo otros factores que contribuyeron al alza observada en las tasas de crecimiento. El primero de estos es el uso de la capacidad instalada que existía antes de la crisis y, de hecho, antes de la desaceleración previa a la crisis. El segundo fue un entorno macroeconómico internacional favorable. Esto incluye un aumento en la demanda de productos básicos de exportación, así como un entorno macroeconómico relativamente estable, hasta fines de 2008, cuando la crisis financiera y la recesión mundial que tuvo lugar a continuación empezaron a filtrarse en la economía real argentina. El nivel reducido de recursos fiscales que se requería para atender el servicio de la deuda soberana, debido al incumplimiento de pagos, y posteriormente la resolución de 2005 para el pago de la deuda pendiente a una fracción de su valor nominal (“la quita”) también permitieron liberar recursos.
- 1.9 Las crisis de 2001 y 2002 también dieron lugar a cambios en la naturaleza y las atribuciones del Estado. Después de que se aclararan los contratos de prestación de servicios tras la flotación del tipo de cambio, como ya se ha documentado ampliamente en otros sitios, vino una transformación en el marco institucional y normativo que continúa hasta la actualidad. Los preceptos del modelo basado en el sector privado se mantuvieron pero con cambios considerables. En algunos casos, como el del sector de agua, se crearon compañías estatales para hacerse cargo de la prestación de servicios, sustituyendo al modelo anterior basado en concesiones. En otros casos, el Estado adoptó un papel más protagónico en actividades de financiamiento y planificación, lo cual incluye un sistema de subsidios de tarifas.



- 1.10 En el mismo período se observó un cambio en los presupuestos que correspondían a los cambios institucionales que tenían un impacto en la economía política del gobierno a través de un reacomodo del peso y apalancamiento políticos de los diferentes ministerios sectoriales en función de su papel en la definición de las políticas públicas. De hecho, el recién creado Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (que tiene a su cargo la mayoría de las inversiones públicas en infraestructura)^{vi} mostró un gran aumento de su participación en el presupuesto y gasto públicos en los últimos años. Los bajos niveles de financiamiento de la infraestructura heredados de años anteriores se vieron acentuados por la falta de recursos fiscales durante e inmediatamente después de la crisis. Por otra parte, este vacío en la infraestructura también se vio afectado por la rápida expansión económica. El financiamiento de esas necesidades aumentó monótonamente durante este período. Asimismo, se observa en los datos del presupuesto que se reservan fondos para financiar los subsidios generalizados que se implementaron después de la crisis. Estos fondos abarcaron, con el tiempo, un segmento relativamente grande de erogaciones del gobierno central (alrededor del 11%), del cual el gas, la electricidad, el transporte y las subvenciones de alimentos representaron la mayoría de los gastos.
- 1.11 La sostenibilidad del modelo de crecimiento adoptado se basaba en la necesidad continua de generar superávit primarios. Esto se logró con aumentos en las tasas de impuestos, así como en los ingresos fiscales debidos al crecimiento de la actividad económica. Estos aumentos han sido bastante importantes, y hasta años recientes habían superado los aumentos en el gasto, que también fueron sustanciales. Por ejemplo, los gastos del gobierno medidos como porcentaje del PIB aumentaron del 23% en 2002 al 30% en 2008. La reestructuración de la deuda soberana también ayudó a contener los gastos, mediante la reducción de los pagos de intereses^{vii}.
- 1.12 Sin embargo, en los últimos años, el crecimiento de los gastos ha superado el de los ingresos. Los factores que han ejercido presión sobre los gastos incluyen continuos subsidios de precios, importantes expendios en el gasto en infraestructura, así como crecientes necesidades de gasto (y déficit presupuestarios netos) de las provincias. Esta tendencia se ha empeorado con la crisis financiera internacional de 2008-2009.

El resultado de estos factores se observa en la caída de los superávits primarios, del 5% al principio de la década al 1% previsto en 2009^{viii}. Cabe señalar que el gobierno ha comenzado a implementar un plan para reducir los subsidios, aunque su aplicación se ha hecho más difícil debido a los impactos económicos de la crisis financiera y la economía política de eliminación de los subsidios^{ix}.

- 1.13 Junto con la necesidad de continuar generando superávits primarios (esta es la base del modelo de crecimiento), existe la necesidad de refinanciar la deuda. De conformidad con las estimaciones oficiales, las necesidades de financiamiento de Argentina son onerosas en 2011, a pesar de que la nacionalización de los fondos de jubilaciones y pensiones alivió algunas de estas presiones. Esto plantea un problema dado que el país aún se encuentra en proceso de restablecer líneas de crédito; la reciente crisis financiera contribuye a la incertidumbre relativa a la disponibilidad de fondos soberanos, que a finales de 2008 provocó un aumento de los márgenes de deuda soberana^x. Los fondos en incumplimiento sin saldar, que quedaron fuera del canje desde el acuerdo de “la quita” de 2005, junto con deudas pendientes con el Club de París, limitan la capacidad del país de captar capital para refinanciar la deuda. Obsérvese que esto no es necesariamente un problema de solvencia, sino más bien es una cuestión de liquidez^{xi}. Con respecto al Cuadro 1.2 para 2010 y 2011, cabe destacar que el pago del cupón PIB probablemente será más bajo debido a que está vinculado al desempeño económico. Sin embargo, se prevé que el resultado primario también será menor.

Cuadro 1.2: Argentina – Programa financiero 2008-2011 - Tesoro

En miles de millones de US\$	2008	2009	2010	2011
Obligaciones totales	15,7	19,3	20,0	23,5
Pagos de intereses	5,3	6,7	8,2	9,5
de los cuales: unidades del PIB	1,4	2,0	2,2	2,4
Amortización	8,7	12,2	11,2	13,5
de la cual: PG	0,9	3,8	2,4	2,6
de la cual: Recompensas	1,3	2,1	2,8	2,8
Otros ⁽¹⁾	1,7	0,5	0,6	0,5
Fuente de fondos	10,6	11,0	13,0	13,2
Saldo primario	7,6	9,1	9,5	9,9
Multilaterales	0,2	0,4	0,6	0,6
de los cuales: BID	0,0	0,4	0,6	0,6
Financiamiento neto del BCRA	0,4	-0,2	0,4	0,3
Otros ⁽²⁾	2,5	1,8	2,4	2,4
Brecha de financiamiento	5,124	8,332	6,969	10,375

(1) Yaciretá, Cammesa, deuda flotante de diciembre, Otros.

(2) PFO neto (Programa de financiamiento ordenado), CUT neta (Cuenta Unica del Tesoro), Recupero Boden Cuasimonedas, Otros medios de financiamiento y Otros recuperos (O.D.+Provincias y otros O.I).

B. Desafíos para el desarrollo

- 1.14 El objetivo de una evaluación del programa de país no es examinar los desafíos para el desarrollo. Sin embargo, es importante identificar aquellos desafíos que son pertinentes para la institución, en cuanto a que hayan sido identificados por el Banco como temas importantes y en cuanto a que sean temas apremiantes para el gobierno dentro del contexto del siguiente ciclo de programación.

Inversiones públicas y privadas

- 1.15 Los niveles históricamente bajos de inversión en los sectores público y privado durante los años noventa, junto con una desarticulación de la capacidad del Estado para regular el agua, el transporte y la electricidad, le han impuesto a Argentina un desafío tanto normativo como de infraestructura física. El país ha respondido a este desafío estableciendo nuevas instituciones para planificar y financiar inversiones. Sin embargo, tanto el Banco como otros diagnósticos plantean interrogantes relativas a la sostenibilidad a mediano y a largo plazo de ciertas características del modelo que se está adoptando^{xii}. Estas incluyen los altos e indiscriminados niveles de subsidios a los precios, que no hacen ningún bien para el objetivo de pobreza-bienestar ni para un objetivo económico; por el contrario, son regresivos, costosos y no favorecen una alineación de incentivos apropiados para la inversión sectorial. Igualmente incluyen la ausencia de un plan sectorial a largo plazo, junto con un modelo por medio del cual el plan pueda ser financiado y mantenido. En sectores como el agua, el problema se empeora por el relativamente bajo nivel de cobertura comparado con otros países con niveles parecidos de desarrollo, a pesar de ciertas mejoras en la cobertura desde los años noventa. En otros sectores, como el de energía, las limitaciones en existencias nacionales en cuanto a gas natural (alrededor de 10 años de reservas probadas) implican que se necesitan diseñar e instrumentar soluciones en este sector para enfrentar las restricciones a corto plazo, además de establecer un marco adecuado de financiamiento para estas soluciones. Como se mencionó anteriormente, el Gobierno de Argentina ha estado trabajando recientemente en mecanismos para mejorar la sostenibilidad y la equidad mediante una revisión de los sistemas de subvención de precios.
- 1.16 Con el fin de avanzar en este aspecto, Argentina también tendrá que generar confianza a fin de atraer más fuentes privadas de inversión y financiamiento en las áreas de modestas tasas de rendimiento y de mayor riesgo. Esto brindará al gobierno un margen más amplio en la elaboración de un modelo híbrido de prestación de servicios y finanzas.

Niveles subnacionales y gobernanza

- 1.17 El país se enfrenta a serios problemas de equidad en las provincias. Esto es de importancia singular teniendo presente la estructura altamente federativa de Argentina, en donde una parte relativamente importante de las funciones del Estado son atribuciones de las provincias (y en algunos casos de las autoridades municipales). Este desafío ha sido identificado y analizado en detalle, incluso por el Banco (e incluso en la estrategia del Banco con Argentina). Se han resaltado como un problema fundamental para el desarrollo temas por resolver que emanaron del *sistema de coparticipación* y que se observaron en la evaluación anterior de OVE, así como en muchos órganos de investigación y política^{xiii}. La mayoría de los estudios concluye que el *sistema de coparticipación* ha exacerbado las desigualdades entre las provincias; la distribución de los recursos es procíclica y no genera el incentivo adecuado para la recaudación de impuestos en las provincias y

los municipios. Además, la situación fiscal de las provincias se deterioró en 2007 y 2008 debido a su creciente deuda con el gobierno federal.

Protección social, educación y salud

- 1.18 A pesar de los notables avances alcanzados en términos de pobreza, los instrumentos actuales de protección social se centran en la transición de la cohorte de pobres de la crisis de 2001-2002 y no han considerado el perfil de pobreza de Argentina casi seis años desde que empezó la recuperación^{xiv}. Esto es importante dadas las transiciones para salir de la pobreza de la cohorte inicial de 2002, así como las transiciones hacia la pobreza. La estructura institucional actual no identifica adecuadamente estos dos flujos, y por ello no es capaz de responder con el tiempo a sus necesidades cambiantes. El país también enfrenta problemas para coordinar los tres programas principales de protección social (*JJHD, IDH Familias, Seguro de Desempleo*), y no cuenta con un método unificado para identificar y ayudar a nuevos beneficiarios potenciales^{xv}. Esto podría plantear retos a corto plazo, ya que el país se verá obligado a enfrentarse a las consecuencias de la pobreza resultantes de la crisis financiera internacional, y la consecuente desaceleración del crecimiento y el empleo.
- 1.19 En educación, el diagnóstico emitido por el BID sugiere la presencia de un problema tanto en el desempeño estudiantil así como en tasas de finalización escolar. Ambos muestran magnitudes diferenciales de acuerdo con los cuartiles de ingresos. Además, en cuanto a desempeño estudiantil, las evaluaciones muestran poca mejoría en el tiempo^{xvi}. Existe igualmente un problema documentado con el envejecimiento de la infraestructura, aunque el vínculo entre esto y el desempeño estudiantil no se ha documentado. Se ha promulgado una nueva y ambiciosa ley de educación para abordar, entre otros, las tasas de deserción escolar temprana y problemas de calidad, si bien el éxito en este ámbito dependerá del desempeño de cada una de las provincias, que son responsables de brindar la educación básica (educación preescolar, primaria y secundaria).

Productividad y competitividad

- 1.20 La productividad y la competitividad constituyen una categoría amplia y no-excluyente, en la cual, potencialmente cualquier política pública puede tener un impacto, desde la formación de capital humano hasta la gobernanza. Sin embargo, en los diagnósticos del Banco y de otros organismos de desarrollo se han identificado a las pequeñas empresas como aquellas con el mayor potencial de crecimiento no realizado, particularmente con problemas de acceso al crédito así como diferencias en las condiciones de crédito disponible, problemas debidos al deficiente carácter asociativo de las empresas y niveles relativamente bajos de innovación e inversión. Es aquí donde el Banco también ha concentrado la mayoría de las actividades del sector^{xvii}. En otros diagnósticos, incluido un diagnóstico reciente del crecimiento financiado por el BID, se sugiere que existen más limitaciones vinculantes para el crecimiento de la productividad debidas a un bajo nivel apropiado de inversión, así como a bajos niveles de ahorro interno, si bien estos últimos han registrado una tendencia al alza en los últimos años^{xviii}.

II. PROGRAMACIÓN

2.1 La programación del Banco con Argentina se hizo principalmente a través de dos procesos. Ambos se sometieron a la aprobación del Directorio, en 2004 (la Estrategia de País) y en 2006 (evaluación intermedia). En este capítulo se analiza la intención de la programación del Banco, así como la programación financiera y la relación entre el Banco y el país.

A. Intención de la programación en la Estrategia de País (2004)

2.2 En el momento en que se aprobó la estrategia, el país estaba pasando por una transformación de su modelo de desarrollo. Los cambios incluyeron un abandono deliberado de los enfoques basados exclusivamente en el mercado para la prestación de servicios públicos, a un modelo en el cual el Estado participaría más en el financiamiento, la planificación y la prestación de servicios. Esto, aunado a desafíos persistentes debidos a la crisis de 2001-2002, condujo a una estrategia con un buen diagnóstico, aunque en ocasiones anclada en los principios de la programación del período anterior.

2.3 En la estrategia se identificaban tres áreas que requieren intervención estratégica. La primera tenía que ver con el fortalecimiento del entorno para la inversión a fin de elevar la competitividad y la productividad, la segunda era apoyar el fortalecimiento institucional para una mejor gobernanza y resultados fiscales, y la tercera era lograr la reducción de la pobreza mediante el desarrollo social y la formación equitativa y sostenible del capital humano. Aunque todas estas áreas se plantearon en términos bastante amplios en cuanto a su alcance, la estrategia sí logra identificar, a nivel de sector, los desafíos fundamentales que el Banco ayudaría a enfrentar.

Fortalecimiento del entorno para la inversión

2.4 En la estrategia se identificaban varios retos clave para el desarrollo vinculados con la transición de una situación de crisis al crecimiento. Uno de los mayores desafíos, entre estos, fue el tema de los cambios en el modelo de financiamiento de la infraestructura, especialmente en el sector de agua y saneamiento. La estrategia menciona una preocupación a corto plazo sobre cómo manejar los precios y los contratos de concesión: *“Un factor adicional al que se le deberá prestar atención en el corto plazo es evitar el deterioro en la prestación de servicios públicos y de infraestructura durante el proceso de renegociación de los contratos de concesión, tema que también tiene impactos de mediano y largo plazo.”* (párrafo 1.18) Más adelante identifica este desafío como: *“Garantizar la calidad de los servicios públicos e infraestructura y establecer un ambiente propicio a las inversiones para atender a las demandas hacia el crecimiento de mediano y largo plazo. En el caso de la renegociación de las concesiones, se debería redefinir con un horizonte de largo plazo el equilibrio económico y financiero de los contratos así como los derechos y obligaciones de las partes, incluida la revisión de la estructura de tarifas y la redefinición de los requerimientos de inversión y de duración de las concesiones, entre otros elementos de calidad y cobertura.”* (párrafo 1.31).

- 2.5 Esta preocupación por la infraestructura no se da solamente en función de inversión y financiamiento. La estrategia resalta igualmente el tema de la programación estratégica y menciona que: *“Se reconoce como de vital importancia garantizar la calidad de los servicios públicos e infraestructura, fortalecer los mecanismos de fomento a la inversión así como los requisitos de información. Para mejorar la eficiencia en la aplicación de recursos, el gobierno está promoviendo el empleo de criterios técnicos que orienten de manera coherente y armónica la selección de proyectos.”* (párrafo 1.43)
- 2.6 También se resalta el papel de la reforma normativa, especialmente en el Capítulo III, donde el Banco identifica que: *“El Banco podrá apoyar el fortalecimiento del marco regulatorio y del funcionamiento de los organismos de regulación, control y de defensa de la competencia, garantizando la transparencia y participación de los sectores involucrados, así como en el mejoramiento del funcionamiento de las instituciones para desarrollar, ejecutar, monitorear y evaluar las políticas públicas.”* (párrafo 3.24). De hecho, la estrategia coloca al Banco en el centro mismo del debate sobre el papel del Estado en el financiamiento, el mantenimiento y la provisión de bienes públicos para la infraestructura pública. De acuerdo con la estrategia, el Banco sería un recurso central para que el país pueda enfrentar estos temas en el futuro. Esto también se menciona en los párrafos 3.9 y 3.10, donde se propone trabajar en el marco normativo y en la generación de acuerdos público-privados para que la inversión sea más sostenible. Igualmente se menciona la importancia de no interferir con las renegociaciones de las concesiones.
- 2.7 En cuanto a la competitividad, el programa de trabajo es muy amplio, aunque no tan desarrollado como en otros sectores. La crisis de 2001 resaltó la importancia de los temas relativos a la gobernanza, el financiamiento y la provisión de bienes públicos, y generó una gran cantidad de diagnósticos en estos temas. No sucedió lo mismo en lo que atañe a la competitividad. De cualquier forma, la estrategia menciona la formulación de una estrategia nacional de competitividad, modernización de los sistemas de desarrollo de tecnología e innovación, racionalización de estrategias de desarrollo regional, así como un programa ambicioso para reformar los mecanismos disponibles de financiamiento. También se identifican otros arreglos institucionales posibles de financiamiento, como el financiamiento en moneda local o un programa de financiamiento sin garantía soberana, especialmente para las exportaciones. La reforma institucional de las instituciones participantes en el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo local también hace hincapié en la competitividad, al igual que en la mayoría de las demás áreas.

Fortalecimiento institucional para obtener mejores resultados fiscales y de gobernanza

- 2.8 La estrategia señala igualmente áreas clave en gobernanza donde el país debería, según el Banco, enfrentar desafíos apremiantes en materia de desarrollo. Estas abarcan desde una falta de independencia y rendición de cuentas en los poderes públicos, reforma del federalismo fiscal, mayor eficacia del gasto, reforma

- normativa y administrativa (con respecto a la prestación de servicios y a la protección ambiental) y reforma del sistema de jubilaciones y pensiones. La gobernanza, el financiamiento y el desarrollo subnacionales constituyen también un desafío fundamental para el crecimiento a largo plazo. Los párrafos 3.6 a 3.12 incluyen una lista detallada de áreas posibles de intervención por parte del Banco, que van desde la reforma del sistema de justicia, reforma normativa (ya se mencionó en el contexto de la inversión en infraestructura), jubilaciones y pensiones, gobernanza subnacional y federalismo fiscal, reforma presupuestaria, impositiva y financiera, y reforma del servicio civil, entre otras. De nuevo, la estrategia coloca al Banco como un actor importante, incluso en algunos de los temas más complejos de gobernanza.
- 2.9 El desarrollo subnacional se menciona como un eje central del desafío de la gobernanza en Argentina. Sin embargo, también se identifica como un tema clave en cada sector en el cual participará el Banco. La estrategia menciona el tema del desarrollo subnacional como un desafío crucial para formular una política para el sector productivo (párrafo 1.31 (i)); para asegurar correspondencia entre las funciones de las provincias y su imposición fiscal (párrafo 1.24); para tratar el tema de los pasivos en la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones (párrafo 1.26); para resolver diferencias regionales de pobreza y desarrollo (párrafo 1.34); para resolver discrepancias en el financiamiento de la educación y su rendimiento (párrafo 3.30), entre otros. Por eso, la estrategia lo señala como prioridad intersectorial del Banco, junto con el fortalecimiento de la administración pública (párrafo 3.40). De hecho, la formulación de *políticas a nivel local, regional y nacional, junto con su ejecución, seguimiento y evaluación* se plantea como un objetivo específico de estas actividades intersectoriales.
- 2.10 Algunos ejemplos ayudan a aclarar el alcance del desafío del desarrollo subnacional. Por ejemplo, en cuanto a atribuciones a nivel provincial y cuestiones tributarias, la estrategia plantea que las provincias han llegado a desempeñar un papel clave en coaliciones políticas y tienen un papel central en hacer cabildeo para obtener recursos, y a pesar de todo no cargan con las implicaciones tributarias de estos esfuerzos, *“El fortalecimiento del poder provincial, unido al debilitamiento del sistema de partidos, ha generado una redistribución del poder político que ha mostrado tener consecuencias importantes para la gobernabilidad del país en momentos de crisis institucional. En esos momentos, el poder subnacional se ha hecho imprescindible para la gobernabilidad como consecuencia de la combinación de incentivos creados por el sistema electoral y la eficaz transferencia del poder de gasto a las provincias sin la correlación de su capacidad de financiación autónoma.”* (párrafo 1.24) Continúa diciendo que las desigualdades regionales en peso político necesitan un organismo de desarrollo nacional que traiga esos aspectos al proceso de formulación de políticas. Este diagnóstico es congruente con el que hizo OVE en su evaluación anterior del programa de país.
- 2.11 La estrategia identifica igualmente otros desafíos en el sistema de protección social que se necesitan enfrentar para pasar de la crisis al crecimiento, que incluyen (i) la generación de mecanismos que sean anticíclicos, (ii) mejora de la focalización, (iii) políticas que promuevan igualdad de oportunidades, ganancia en productividad

y los conocimientos para la vida laboral, o sea, vincular los productos del mercado laboral a la política de protección social. En respuesta a estos desafíos, el Banco subraya la importancia de la capacitación en el empleo y la calidad de la educación, más eficiencia y equidad en el gasto social, con una mayor coordinación entre ministerios, mejorar la focalización y mecanismos anticíclicos automáticos en política social, facilitación del consenso político y mejor transparencia, para que la política social pueda ser más eficaz, especialmente en el contexto de la descentralización (párrafos 1.36-1.37).

Reducción de la pobreza

- 2.12 Más específicamente, en cuanto a la reducción de la pobreza y la protección social, la estrategia plantea un claro papel para el Banco. Este papel no sólo tiene que ver con financiar sino también con ayudar a rediseñar un sistema de protección social. Se menciona la necesidad de una mejor focalización, así como el establecimiento de prioridades para la *consolidación transversal de los programas de protección social*. De hecho, en el párrafo 3.28 la estrategia menciona un programa específico para el Banco que incluye “*el diseño y la implantación de un programa focalizado de subsidios a las familias pobres e indigentes condicionados a ciertas contraprestaciones que contribuya a la unificación de los programas de subsidios*”. El diseño de mecanismos para transferir a los beneficiarios de regreso al trabajo también se menciona como prioridad.
- 2.13 Aun cuando la estrategia identifique un papel para el Banco en materia de protección social y en la transición de la crisis al crecimiento, no hace lo mismo con la salud ni con la vivienda. Existen segundas fases que se mencionan en la programación sobre los otros dos programas reestructurados, Remediar (un programa que suministra medicamentos a quienes no pueden obtenerlos a través de centros de salud ubicados en barrios pobres) y PROMEBA (un programa que financió inversiones en infraestructura básica de las villas miseria), pero no se mencionan los cambios que se llevarían a cabo. En el caso de PROMEBA, se proponen una expansión del programa y mecanismos de reducción de costos, pero no se examina por qué serían necesarios los cambios, ni cómo serían diferentes las necesidades de vivienda de interés social durante un período de recuperación/crecimiento. Tampoco se incluye ninguna discusión sobre otros programas gubernamentales en ejecución, particularmente a nivel de provincia ni sobre la manera en que se integraría PROMEBA a estos últimos. En lo que se refiere a salud, hay una mención interesante sobre cómo lograr que la cobertura en servicios básicos de salud sea más universal y uniforme pero la idea no se vincula al programa del Banco.

B. Desafíos en el futuro y evaluación intermedia (2006)

- 2.14 La estrategia reconoce las dificultades que plantea la ejecución del programa propuesto, así como los riesgos que trae consigo, especialmente dada la crisis de la cual salió recientemente el país. Para hacer frente a esta incertidumbre, la estrategia señala un conjunto de préstamos modesto para los primeros dos años y menciona una evaluación intermedia sobre la cual se basaría el plan de financiamiento. En el

- párrafo 3.49 de la estrategia se plantean tres condiciones para el caso hipotético de financiamiento que se establece como “objetivo”, a saber: (1) mejora en la implementación, (2) nuevas reformas estructurales —el sector de jubilaciones y pensiones y el sector financiero son dos que se mencionan por nombre— y (3) programas de inversión sectoriales.
- 2.15 La evaluación de 2006 se efectuó como se tenía planeado. El documento se presentó al Directorio en julio de 2006. La evaluación intermedia subrayó algunos de los temas del diagnóstico de 2004. Por ejemplo, se recalcó de nuevo el tema de la sostenibilidad en la provisión de bienes públicos como desafío y como un riesgo de gobernanza: *“En el más corto plazo, el reto está en evitar que la actual política de acuerdos de precios, los retrasos en la resolución de las concesiones (incluyendo los aspectos tarifarios) y los marcos regulatorios, además de la proximidad del período electoral, erosionen las ganancias en credibilidad logradas por la administración en estos años”* (párrafo 2.8). El documento también aborda la relación entre precios e incentivos, al mencionar que la falta de una política clara de precios obstaculiza la inversión privada: *“el largo proceso de renegociación de los contratos de las empresas concesionarias de servicios públicos y retrasos en la readecuación integral de los marcos tarifarios, continúa teniendo un impacto sobre el clima de negocios y las decisiones futuras de inversión. Estas incertidumbres deberán disiparse para generar los flujos de inversión privada necesarios para una expansión continuada del producto y del empleo en un contexto de sostenibilidad fiscal. Terminar de definir un modelo que garantice calidad, continuidad y cobertura de los servicios públicos que elabore sobre lecciones aprendidas de los modelos públicos y privados aplicados en el pasado, es fundamental para el bienestar social de la población y para la competitividad y la sostenibilidad del crecimiento de Argentina”*.
- 2.16 De igual forma, el tema del desarrollo subnacional continúa pendiente, de acuerdo con la evaluación intermedia. Por ejemplo, el documento, al referirse al federalismo fiscal, declara que el nuevo gobierno tiene la oportunidad de *“lograr ganancias en transparencia y eficiencia en la asignación de recursos públicos; mejoras en la provisión de servicios sociales básicos, un entorno donde el sector privado siga siendo el motor del crecimiento, mayor estabilidad y transparencia del marco regulatorio-administrativo, y profundizar las reformas requeridas para establecer reglas de un federalismo fiscal sostenible”* (párrafo 2.10). El documento a continuación presenta datos sobre los niveles muy diferentes de desarrollo en el país, para una vez más fijar la política nacional como un tema apremiante.
- 2.17 La estrategia identificó un conjunto de condiciones para pasar de un caso hipotético de financiamiento básico a uno basado en metas, apoyado en tres activadores: *“Para alcanzar el escenario objetivo se deberán dar las siguientes condiciones: (i) una mejora sensible en la implementación de los proyectos actualmente en ejecución; (ii) nuevas reformas estructurales que crearían espacios para nuevos préstamos, en áreas claves para el sostenimiento del crecimiento y estabilidad económica; y (iii) la definición de programas de inversión sectoriales. Dichas condiciones serían evaluadas a fines del segundo año de implementación de la Estrategia cuando se efectuará una evaluación intermedia para analizar el*

comportamiento de la cartera, la política del gobierno y el programa de reforma, así como el nivel apropiado de áreas de aprobación y objetivos para el programa de operaciones de 2006-2008.” (párrafo 3.49).

- 2.18 De los tres activadores, dos no se definieron bien, y no se planteó una base sobre la cual puedan ser evaluados. No queda claro cuáles son las “reformas estructurales” pendientes, dado que la estrategia menciona una lista bastante larga de desafíos, la mayoría de los cuales pueden ser interpretados como “reformas” en casi todos los sectores. Si la intención del Banco se refiere a las “reformas estructurales” promovidas por estrategias anteriores de la institución a principios de los años noventa (liberalización, privatización, etc.), esto estaría en contradicción con el impulso de política del nuevo gobierno. En términos concretos, el único caso en el que se especifica, en cierta medida, el significado de “reformas estructurales” es (i) al mencionar la reforma pendiente del sistema de jubilaciones y pensiones y la reforma del sector financiero (párrafo 3.49) y (ii) al incluir una referencia a las reformas estructurales identificadas por el FMI en su acuerdo de derecho de giro (matriz de resultados). Tampoco se definen ni la condición de “programa de inversión sectorial”, ni ningún mecanismo mensurable y activable. El diagnóstico claramente menciona que en la mayoría de los sectores (si no es que en todos), se deben introducir mejoras a la planificación, y en caso de la competitividad, se incluye un plan sectorial integral como parte de los objetivos del Banco. Sin embargo, ni la estrategia ni sus anexos explican el significado de todo esto ni como será evaluado posteriormente.
- 2.19 Se tenía previsto que la evaluación del avance sobre los activadores se efectuaría en la evaluación intermedia de 2006. Esa evaluación se efectuó, pero el único activador que se evalúa es el desembolso de la cartera, que mejoró significativamente en los años en cuestión. No se menciona ningún avance sobre la reforma de jubilaciones y pensiones, ni ninguna otra reforma sectorial. Tampoco se menciona la idoneidad de los programas de inversión sectorial, quizás debido a que el concepto no se definió en primera instancia. En vez de ello, la evaluación de 2006 propone un conjunto de nuevos criterios para un futuro plan de financiamiento, que no tiene relación alguna con los criterios identificados inicialmente en la estrategia. En cuanto a los casos hipotéticos de financiamiento, la evaluación menciona lo siguiente: *“La materialización de un escenario u otro estará vinculada al cumplimiento de los acuerdos en materia de ejecución de la cartera, la evolución de los indicadores fiscales y de deuda que garanticen que existe el espacio fiscal para asumir estos nuevos compromisos tanto a nivel nacional como subnacional, y de los resultados del análisis que acompañe la preparación de las operaciones con relación a la capacidad institucional, tipo de instrumento, y grado de flexibilidad de financiamiento BID”*. (Resumen Ejecutivo). Queda claro, a partir del nuevo conjunto de activadores, que la atención se desvió de reformas y planificación sectoriales a indicadores fiscales.

C. Evaluabilidad de la estrategia y evaluación intermedia

- 2.20 Las conclusiones principales del ejercicio de evaluabilidad de la Estrategia de País que llevó a cabo OVE fueron, en primer lugar, la falta de evaluación del período de programación anterior. Aunque la estrategia describe en detalle los acontecimientos

que condujeron al incumplimiento de pagos, guarda silencio sobre el papel del BID en esos momentos. Igualmente, la estrategia no aborda los logros del Banco durante ese período. La evaluación también encontró que no se creó el vínculo entre los objetivos de desarrollo y las soluciones a dichos desafíos. La evaluabilidad de la evaluación intermedia representa un retroceso frente a la estrategia. Si bien la evaluación intermedia mantiene los tres objetivos principales de la estrategia, no actualiza el marco de resultados de la estrategia, ni informa sobre el avance alcanzado en comparación con la intención declarada. En vez de ello, identifica un conjunto diferente de indicadores del Banco, formado principalmente por indicadores a nivel proyecto^{xix}.

D. La relación financiera entre Argentina y el Banco

2.21 Para el Banco, Argentina siempre ha sido y sigue siendo un país con un lugar central para la institución. El siguiente cuadro presenta datos sobre exposición crediticia y aprobaciones de operaciones con garantía soberana de 2001 a 2008. Como puede observarse, Argentina ocupa sistemáticamente el lugar del segundo miembro en importancia, tanto en términos de exposición crediticia como de aprobaciones durante todo el período evaluado, siendo Brasil el primero. Los datos también muestran algunos cambios de exposición crediticia durante el período analizado, con países como Brasil, Colombia y Perú que muestran una mayor proporción en la exposición crediticia. La exposición en México se desplomó^{xx}.

Cuadro 1.3: Exposición crediticia (arriba) y nuevas aprobaciones (abajo), operaciones con garantía soberana con los 10 mayores prestamistas, 2001-2008									
País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008 proporción
Argentina	8.399,4	7.993,7	8.547,5	8.503,7	8.518,4	7.993,2	7.954,5	8.333,6	0,18
Brasil	10.988,2	12.095,2	11.954,5	10.647,0	9.899,8	11.429,5	11.587,3	12.370,4	0,27
México	5.719,0	6.132,7	6.769,4	7.074,0	6.918,9	6.341,9	4.416,2	4.489,3	0,10
Colombia	3.602,3	3.583,7	4.308,4	4.585,6	3.534,4	3.950,3	4.345,7	5.177,4	0,11
Perú	2.693,3	2.907,8	2.922,0	3.053,4	3.202,7	3.366,1	3.549,8	3.815,6	0,08
Uruguay	1.336,2	1.939,6	2.118,7	2.227,8	2.057,3	1.792,8	1.840,5	1.808,7	0,04
Venezuela	2.000,0	2.159,7	2.117,0	1.979,4	1.790,3	1.649,0	1.181,3	1.222,9	0,03
Ecuador	1.290,8	1.361,7	1.375,0	1.412,2	1.312,1	1.340,0	1.300,5	1.429,0	0,03
El Salvador	902,9	1.024,1	1.100,0	1.102,8	1.069,6	1.122,6	1.166,3	1.139,7	0,02
Guatemala	604,3	782,6	820,7	885,2	874,5	941,0	1.095,5	1.196,1	0,03
País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
Argentina	1.645,0	0,4	1.986,0	527,6	1.033,0	1.624,9	2.486,8	1.204,5	6.876,8
<i>Prést. de inversión</i>	645,0	0,4	86,0	27,6	1.033,0	1.124,9	2.486,8	1.204,5	5.876,8
<i>Prést. en apoyo de reformas de política</i>	1.000,0	0,0	0,0	500,0	0,0	500,0	0,0	0,0	1.000,0
<i>Prést. de emergencia</i>	0,0	0,0	1.900,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Brasil	1.951,0	690,4	220,4	2.342,4	321,9	148,9	1.134,6	1.931,8	5.879,5
México	1.100,0	1.002,5	512,2	412,5	2.061,0	207,0	250,0	395,0	3.325,5
Colombia	800,4	100,7	1.814,0	744,0	561,0	581,1	606,0	710,0	3.202,0
Perú	343,3	490,6	421,5	360,1	346,9	357,9	430,0	155,0	1.649,8
Uruguay	303,6	723,0	260,0	77,0	268,3	189,8	100,4	335,0	970,5
Venezuela	97,5	28,0	5,0	910,2	25,0	150,0	0,0	0,0	1.085,2
Ecuador	69,5	76,7	232,9	20,5	13,8	313,2	367,6	3,4	718,5
El Salvador	284,8	72,0	100,8	212,1	112,6	0,8	0,0	0,0	325,4
Guatemala	31,1	297,6	112,5	101,1	26,1	239,5	181,1	614,4	1.162,2

Fuente: Cálculos de OVE.

- 2.22 La pertinencia del Banco para el país está más matizada que la importancia del país para el Banco. Sin embargo, ha habido varios acontecimientos en las últimas décadas que han resaltado la importancia del Banco. En primer lugar, el acceso limitado de Argentina al financiamiento ha implicado que una mayor parte de las necesidades de financiamiento sean satisfechas ya sea por ingresos corrientes o por medio de financiamiento multilateral y bilateral. En segundo lugar, el hecho de que el Banco Mundial haya reducido su cartera en ese período y Argentina haya reembolsado todo lo que debía al FMI hizo que la proporción del financiamiento del BID aumentara en forma significativa. Tercero, ya que el país aún se encuentra en el proceso de resolver las secuelas financieras de la crisis de 2002 sigue con una capacidad limitada para obtener préstamos. Los pagos al Club de París, así como la liquidación de deudas con los acreedores que no aceptaron la quita siguen pendientes. Finalmente, la crisis financiera mundial y la crisis del sector real que se desataron en 2008 y 2009 amenazan con reducir más la disponibilidad de financiamiento pero a la vez exacerbar las necesidades de crédito en el corto plazo. En cuanto al financiamiento, los desembolsos del Banco constituyen entre un 5% y un 15% de las necesidades crediticias de Argentina^{xxi}. En cuanto a formación de capital sectorial, el porcentaje es menor, pero sigue siendo significativo: para 2008 fue escasamente 6% de la formación total de capital.
- 2.23 La estrategia de 2004 fue aprobada en un contexto de incertidumbre, en el cual el país se encontraba elaborando un nuevo modelo de desarrollo dando seguimiento a la adhesión, que había durado una década, al modelo basado en el consenso de Washington. Por ello, era de esperar que la estrategia de 2004 fuera cautelosa con respecto a la facultad crediticia aprobada. Planteaba dos casos hipotéticos de financiamiento, dependiendo de la manera en que se alcanzaran las metas macro-fiscales estándar, que en ese entonces se fijaban en colaboración con el FMI^{xxii}. El monto más elevado de los dos casos hipotéticos fue de US\$5.000 millones en nuevas aprobaciones para el período 2004-2008 y el más bajo de US\$4.000 millones.
- 2.24 No obstante, para cuando se estaba preparando la evaluación intermedia, fue evidente que la demanda del país de préstamos del BID iba más allá de los montos inicialmente planteados en el documento de 2004. El documento de 2006 proponía, por lo tanto, aprobaciones para el período 2006-2008 de US\$3.700 millones y una situación alternativa de US\$2.700 millones, lo que elevaba el nivel general de aprobaciones para el período de la estrategia de un monto elevado de US\$5.000 millones a uno más elevado de US\$6.000 millones. De conformidad con la revisión: *“El escenario objetivo resulta factible en virtud del avance observado en la cartera y el diálogo en torno a las nuevas oportunidades de participación BID con una perspectiva de mediano plazo. El mismo supondría un monto total de aprobaciones para el período de la EPBA 2004-2008 de US\$6.000 millones, superior en un 20% al escenario previsto originalmente de US\$5.000 millones, con una relación PBL/total aprobaciones del orden del 15-20%. El escenario alternativo mantendría el nivel de aprobaciones en el orden de los US\$5.000 millones”* (documento GN-2328-3).

- 2.25 En 2008 estos montos se aumentarían por tercera ocasión, como un avance de la futura estrategia^{xxiii}. En un memorando que se envió al Directorio en febrero, la Administración solicitó que el Directorio aprobara entre US\$900 millones y US\$1.300 millones en facultad crediticia adicional para ese período, lo que eleva la facultad crediticia total aprobada a US\$7.300 millones. De acuerdo con el documento: *“Con objeto de asegurar una eficiente transición operacional de los proyectos en cartera hacia nuevas operaciones, avanzando a la vez en la preparación de una nueva Estrategia de País con las autoridades recientemente electas, la Administración está considerando la posibilidad de adelantar una suma de entre US\$900 millones y US\$1.300 millones de los recursos que se comprometerán como parte del financiamiento para la próxima estrategia. Este arreglo se canalizaría hacia el financiamiento de proyectos que se inscriban dentro de las operaciones señaladas en la revisión de medio término, dando así continuidad a las políticas y programas que se están ejecutando con participación del Banco. Por otro lado, la propuesta brinda al Banco y al gobierno la ocasión de entablar un diálogo sobre reformas susceptibles de ejecutarse durante los cuatro años del nuevo mandato presidencial”* (documento GN-2328-5).
- 2.26 El documento igualmente menciona que el cambio en la facultad crediticia refleja (i) costos más elevados de proyecto debido a la apreciación de la moneda, (ii) la aprobación de nuevos parámetros de financiamiento para los países y un mayor interés por parte del Gobierno de Argentina para trabajar con el Banco. En cuanto a riesgos, el documento cita un desempeño macro y fiscal mejorado, así como el hecho de que la más reciente evaluación del Artículo IV (2006) fue menos rigurosa que la evaluación anterior como causal para justificar esto con base en un bajo riesgo.
- 2.27 El proceso por medio del cual se establecieron límites plantea dudas sobre la manera en que la institución evalúa niveles de riesgo como parte de su proceso de toma de decisiones. A diferencia de otras instituciones como el Banco Mundial, el BID no cuenta con una unidad dedicada exclusivamente al análisis de riesgo que haga recomendaciones sobre el riesgo a nivel de país y que defina el dimensionamiento de la cartera para operaciones con garantía soberana^{xxiv}. En el caso de Argentina, las evaluaciones de riesgo se hicieron en forma de evaluaciones macroindependientes y examinando información de otros organismos, sobre todo del FMI. Sin embargo, como parte de la evaluación, no hay ninguna explicación sobre el riesgo que acepte el Banco. Los casos hipotéticos de exposición crediticia no se describen en forma explícita ni están ligados a variables clave a nivel de país. En ausencia de un sistema formal, es difícil evaluar la calidad de la evaluación de riesgo para el Banco o las implicaciones que pueden tener para la institución diferentes planes de financiamiento (para éste y cualquier otro país).

III. EJECUCIÓN

- 3.1 En este capítulo se evalúa la calidad de la ejecución del programa del Banco. Se efectúan evaluaciones temáticas sobre la porción del programa que se ejecutó, se hace una comparación con el programa identificado en la estrategia y una

evaluación de los parámetros estandarizados de medición de la ejecución del Banco.

A. Comparación entre el programa ejecutado y el previsto

Fortalecimiento del entorno de inversión

- 3.2 Una de las piedras angulares del nuevo modelo de desarrollo que está adoptando Argentina era insertar al Estado en el contexto de servicios relacionados con agua, energía y transporte. La estrategia del Banco reconoció la importancia del tema (véase el Capítulo II), sobre todo en relación con la expansión de la cobertura, la calidad de la prestación de servicios, la planificación y la sostenibilidad de la inversión. En la práctica, la infraestructura se convirtió en la columna vertebral del programa del Banco, tendencia que se acentuó en los últimos años de aprobaciones. En lo que respecta a agua y saneamiento en particular, el Banco aprobó sumas sustanciales para ayudar al país a superar déficit históricos de cobertura. En materia de energía, el financiamiento del Banco fue importante en la transmisión, sobre todo como parte de la estrategia del Banco de apoyar el desarrollo del Norte Grande, una de las regiones con los mayores déficit de desarrollo. En el sector vial, el Banco Mundial fue un actor más importante que el BID, pero también aquí el Banco mantuvo una cartera activa, especialmente en el financiamiento del Norte Grande.
- 3.3 La evaluación determinó que las contribuciones del Banco en el financiamiento eran pertinentes para atender los grandes déficit de infraestructura que se habían ido acumulando. Se espera que los desembolsos del Banco en el futuro financien un porcentaje significativo de la inversión total.
- 3.4 Pese a las inversiones del Banco en infraestructura, la evaluación encontró que, en general, el Banco no participaba en los temas centrales del debate actual sobre políticas. En el diagnóstico de la estrategia se mencionó la importancia de realizar una planificación a largo plazo para hacer frente a las consecuencias de la crisis y calcular correctamente los precios. Si bien hubo actividades aisladas que se ocuparon de algunos de estos temas (por ejemplo, US\$20 millones del préstamo para el Norte Grande se destinaron al fortalecimiento institucional), en general no se hizo ese tipo de planificación. Los proyectos de agua financiaron principalmente el mantenimiento diferido de la infraestructura existente o nueva infraestructura en ciudades y localidades más pequeñas. Los proyectos de energía se centraron en el sector quizá menos polémico: la transmisión. En cuanto a la generación de energía, donde se concentra la mayoría de los temas difíciles relativos a los precios, el Banco no tuvo presencia, aunque recientemente se aprobó una operación de cooperación técnica destinada a recursos de energía renovables y se planea continuar este apoyo con un préstamo^{xxv}. De la misma manera, los proyectos viales no abordaron el tema pendiente del valor de los peajes ni la sostenibilidad^{xxvi}. No se aprobaron préstamos en esos sectores (que constituyen el método tradicional para que el país inicie una reforma de políticas) y se recurrió escasamente a la cooperación técnica para ayudar al país a abordar los aspectos centrales de desarrollo^{xxvii}. De las operaciones de cooperación técnica aprobadas durante el

período, ninguna de ellas tuvo por objeto estudiar o de otra manera atender los temas que se presentaron y trataron en la estrategia. En los casos analizados en los que el Banco insistió en que había temas polémicos que preocupaban a la institución (por ejemplo, informes bianuales preparados por el Gobierno de Argentina con respecto al sector energía como parte de las condiciones del préstamo para proyectos de energía del Norte Grande), hay pocas pruebas de que esos esfuerzos hayan florecido en un diálogo participativo^{xxviii}. Esto no quiere decir que no se haya avanzado en estas áreas. Por ejemplo, durante la misión de OVE en 2008, el país estaba elaborando un plan para reformar el sistema de subsidios de precios para servicios, que se ha comenzado a implementar. Sin embargo, el Banco no ha participado en esta actividad, ni ha habido una solicitud en tal sentido por parte del prestatario. Por el contrario, el enfoque del Banco se ha centrado en gran medida en la provisión de recursos para financiar inversiones en infraestructura.

- 3.5 Las entrevistas con los encargados de formular políticas y con funcionarios del Banco sugieren que no hubo demanda para que el Banco participara en estos ámbitos. En resumen, las pruebas obtenidas en las entrevistas demuestran que el Banco no incitó al país a participar, pero el país tampoco se mostraba receptivo para el diálogo sobre, por ejemplo, las consecuencias fiscales y en materia de equidad de los subsidios y los precios de los servicios.

Fortalecimiento institucional para obtener mejores resultados fiscales y de gobernanza

- 3.6 En la estrategia del Banco se identificaron temas centrales de gobernanza que abarcaban desde la independencia del poder judicial al gobierno subnacional. La observación principal de la evaluación es que el Banco no trató las causas radicales de la mayoría de los temas identificados en su estrategia, y en muchos casos no se refirió al tema (por ejemplo, se dejaron de lado los temas de justicia y pensiones). En la mayoría de los casos la evaluación encontró que el diagnóstico de 2004 no daba lugar a un programa correspondiente. Por ejemplo, cuando el diagnóstico señaló que estaba en juego la credibilidad de las instituciones democráticas, el Banco respondió con un programa en apoyo del Congreso que no hacía referencia a las causas. Dada la índole de la crisis de confianza de la institución política durante la crisis de 2001, la respuesta del Banco en 2004 de invertir en tecnología de la información, capacitación y reingeniería de procesos para el Senado no estuvo relacionada con los factores subyacentes que provocaron el descrédito de la institución.
- 3.7 La segunda operación fue el fortalecimiento de la división de planificación estratégica en el Ministerio de Economía. El diagnóstico era claro, porque el país necesitaba desarrollar su capacidad de priorización y planificación, a nivel central y provincial. No obstante, se observa que la intervención era periférica al centro decisorio de elaboración de políticas. En el momento de la aprobación era evidente que el Ministerio de Planificación, de reciente creación, emprendería muchas de las funciones relativas a la planificación e inversión sectoriales. Por consiguiente, la intervención creó una unidad técnica en un ministerio que ya no era el motor de la elaboración de planes sectoriales ni de la priorización del gasto. Al repasar las

pruebas obtenidas se observan serios problemas de ejecución y una falta de voluntad política para ejecutar los componentes del programa (véase la evaluación intermedia).

- 3.8 Uno de los préstamos en apoyo de reformas de política aprobados estaba destinado a temas relacionados con la gobernanza y, en particular, a la gestión de las finanzas públicas, aprobado en 2004 por US\$500 millones. Es evidente que el préstamo en apoyo de reformas de política desempeñó un papel en la provisión de fondos de rápido desembolso, sin embargo, también contenía condicionalidades que trataban con aspectos específicos del proceso presupuestario de Argentina, actividades orientadas hacia presupuestos plurianuales y presupuestos basados en resultados, consolidación de la normativa y la legislación presupuestarias, así como mejoras en los procesos en el sistema de crédito público. También se identificaron medidas para mejorar la coordinación de los presupuestos provinciales y nacionales^{xxix}. El Banco hizo una revisión ex post del préstamo en apoyo de reformas de política, que encontró que las condicionalidades se cumplieron y que las actividades eran congruentes con la mejora de la administración de las finanzas públicas. Asimismo, indicó que el préstamo en cuestión fue parte de las actividades que ya estaban en curso o estaban programadas para ejecución. La consecuencia lógica de este hallazgo es que estos cambios se hubieran logrado también sin ese préstamo. También se identificaron otros dos asuntos en la revisión del Banco. En primer lugar, el índice con el que se mediría el éxito habría requerido una actualización. Esta actualización no se realizó, por lo que la atribución de los resultados no fue posible. En segundo lugar, el ITP menciona modificaciones presupuestarias como un problema con la calidad de la planificación y la ejecución del presupuesto, lo cual es coherente con la revisión que figura en el anexo de esta evaluación.
- 3.9 El último aspecto examinado en términos de la pertinencia del programa fue la del fortalecimiento subnacional. Si bien se trata de un aspecto que abarca varios sectores y es pertinente en todos los sectores mencionados, encierra asuntos de gobernanza y economía política entre la Nación y las provincias. El Banco destacó la importancia de las competencias subnacionales y la relación entre las provincias y la Nación en su estrategia de 2004 (véase el Capítulo II). También reconoció que los enfoques que centralizaban la toma de decisiones en un intento de canalizar recursos hacia esas provincias con mayores necesidades tuvieron un éxito limitado: *“por otra parte, diseños de proyectos a nivel central que plantean estrategias únicas sin una correspondencia adecuada entre problemas y objetivos, y capacidades provinciales, tienden a ser muy poco efectivos. Este aprendizaje surge muy claramente de la revisión de la experiencia con el Programa de Reformas e Inversiones en Educación (845/OC-AR), en el cual la lógica de definir acciones comunes desde el nivel central no dio cuenta de la complejidad y diversidad de las distintas realidades educativas provinciales”* (párrafo 3.21).
- 3.10 En general, la evaluación encontró que el Banco abordó el tema de la gobernanza subnacional de dos maneras. En primer lugar, en la mayoría de los proyectos de la segunda fase en educación, infraestructura y el sector productivo se eliminaron criterios de elegibilidad o priorización en general para focalizarse en provincias menos desarrolladas, que era el enfoque que se había tratado de adoptar

- previamente. Esto fue eficaz como medio de mejorar el perfil de desembolsos de las operaciones del Banco. Segundo, el Banco siguió una estrategia de no trabajar directamente con las provincias menos desarrolladas (con la excepción de un préstamo a Salta) y más bien hacer frente a sus necesidades a través de programas como Norte Grande, en el que el gobierno se ocuparía de realizar inversiones de infraestructura de manera focalizada^{xxx}.
- 3.11 El Banco aprobó un proyecto para fortalecer la capacidad de gestión fiscal y la capacidad de inversión productiva de las provincias en 2004 (AR-L1004). El programa tenía dos componentes, uno relacionado con las limitaciones de inversión a nivel provincial y el otro relacionado con la implementación de los sistemas integrados de información financiera. El proyecto se había desembolsado en menos del 33% al momento en que se redactó el presente informe, y es demasiado pronto para analizar los resultados. Sin embargo, una revisión de los componentes del proyecto frente a las evaluaciones de las limitaciones del sector privado muestran que el proyecto, por lo menos el primer componente, si bien aborda ciertas limitaciones al desarrollo del sector privado, éstas no son de ninguna manera las más importantes^{xxxi}.
- 3.12 Sin contar el proyecto de gestión fiscal de las provincias, las intervenciones del Banco no atendieron directamente las causas radicales de la gobernanza subnacional identificadas en su estrategia de 2004. Por ejemplo, no se trataron los temas identificados por el Banco en 2004 relacionados con la correspondencia entre la autoridad que ejecuta el gasto y la que grava los impuestos, ni los asuntos relacionados con las provincias y las jubilaciones y pensiones, ni aquellas vinculadas con la influencia política asimétrica de algunas provincias y su impacto en la formulación de políticas.

Reducción de la pobreza y protección social

- 3.13 Es en el sector social donde tal vez el Banco tuvo el programa más específico identificado en su estrategia de 2004. Como parte del esfuerzo continuo de apoyar al país para hacer frente a las ramificaciones de la crisis de 2001-2002, el Banco programó respuestas a la crisis de dos maneras. La primera fue mediante la aprobación de un préstamo en apoyo de reformas de política por valor de US\$500 millones: *Argentina Avanza*. Este préstamo aportó recursos inmediatos para financiar programas del sector social^{xxxii}. La segunda fue por medio de un préstamo de inversión por valor de US\$700 millones para financiar el programa gubernamental *Familias*. Cabe señalar que los proyectos aprobados fuera del pilar de la reducción de la pobreza también pueden tener impactos directos o indirectos sobre la pobreza (y viceversa). El encabezamiento se usa principalmente para ser congruentes con la clasificación programática del Banco.
- 3.14 El préstamo en apoyo de reformas de política para el sector social dio al Banco la oportunidad de avanzar en sus objetivos declarados de desarrollo de ayudar al país a unificar su sistema de protección social y de mejorar la focalización (véase el Capítulo II). El mecanismo por el cual podría lograrse esto sería el establecimiento de condicionalidades contra las cuales se desembolsarían los tramos. La evaluación

determinó que el préstamo sectorial no ayudó mucho a avanzar hacia el logro de las metas del sector ni a enfrentar los desafíos del sector que el Banco había identificado en su estrategia. La serie de condicionalidades no atacó el meollo de los problemas. En la fecha en que se aprobó el programa había más de un millón de beneficiarios del programa *JJHD* que habían migrado al programa *Familias*, en el caso de los pobres estructurales, o hacia un programa más convencional de seguro de desempleo^{xxxiii}. Las condicionalidades del programa no identificaban los criterios para la reclasificación de los beneficiarios, no establecieron metas de errores tipo I y tipo II como condicionalidades, ni fijaron una meta para los beneficiarios que migraban del programa *JJHD* a otros programas de protección social^{xxxiv}. Por último, el programa no abordaba la índole cambiante de la pobreza en Argentina, en la medida en que no cuantificó qué personas ajenas al programa *JJHD* podrían ser beneficiarios potenciales de los programas públicos de protección social.

- 3.15 Asimismo, la evaluación determinó que el Banco había tenido un mejor desempeño al hacer participar al país en la protección social por medio de los préstamos para proyectos de inversión. Si bien la aprobación del préstamo en apoyo de reformas de política de rápido desembolso aportó un valor agregado financiero, la aprobación del programa *Familias*, por un monto de US\$700 millones, fue más eficiente para atraer a beneficiarios del programa *JJHD*.
- 3.16 En el caso de la educación, la intención del Banco no era inicialmente clara. Tras un programa relativamente poco exitoso en el ámbito educativo que se ejecutó en los años noventa, la estrategia del Banco en el sector surgió sólo con la evaluación intermedia. Esto se debe en parte a que el principal motor de las prioridades educativas durante ese período fue la nueva ley de educación, que se ocupaba de temas de cobertura, calidad y tipo de servicios educativos que se iban a prestar. En la evaluación intermedia, el programa del Banco identificaba operaciones específicas que iban a respaldar la estrategia educativa del país, incluidos fondos para la construcción de nuevas escuelas y el financiamiento continuo de becas escolares (*Becas*). Dado que la nueva ley de educación extendía la jornada escolar y los años de escolaridad obligatoria, cobró particular importancia el tema de la infraestructura escolar. En este sentido, la estrategia del Banco, que se centraba en la infraestructura física y en los incentivos para asistir a la escuela, encajaba bien con las prioridades del país y con su propio diagnóstico de 2004. Esto ocurrió, por ejemplo, con los programas de infraestructura que ayudarían al país a financiar la expansión de la red educativa en las provincias, muy necesario para cumplir con los requisitos de la nueva ley de educación (más horas de clase en la escuela primaria y educación secundaria obligatoria). El énfasis que hizo el Banco en la educación preescolar y técnica también es congruente con los planes del país.
- 3.17 La educación es uno de los sectores en los que la evaluación señaló que existen pruebas de una buena coincidencia entre los desafíos identificados por el Banco y las soluciones aprobadas. Es también un buen ejemplo que señala dónde coincidían mejor las prioridades destacadas por el Gobierno de Argentina y las que contenía el programa del Banco. No obstante, como ya se mencionó, el Banco no se ocupó del aspecto de la heterogeneidad en la capacidad subnacional, que el programa del

Banco de 2004 y la evaluación de 2006 identificaron como tema importante. En cambio, el Banco hizo caso omiso del tema, sobre todo en la línea CCLIP para educación. Este tema es importante dada la heterogeneidad de las características escolares en las diversas provincias y la pertinencia de estas características para determinar el desempeño de los estudiantes.

B. Aspectos generales de las aprobaciones y los resultados

- 3.18 En esta sección se analiza la ejecución que tuvo lugar tras la aprobación efectiva del programa. La estrategia con Argentina para 2004-2008 tenía por objeto concentrar las actividades del Banco en tres áreas: gobernanza (fortalecimiento institucional para una mejor gobernanza y sostenibilidad fiscal); competitividad (un clima más favorable para la inversión y el aumento de la productividad) y desarrollo social (reducción de la pobreza).
- 3.19 En cuanto a la eficiencia de programación del Banco, la evaluación encontró que la capacidad del Banco para programar y hacer seguimiento de las estrategias propuestas era limitada^{xxxv}. Esto se refleja en la alta proporción de operaciones aprobadas y no programadas (24%), aun cuando se tomen como base para la programación los documentos de 2004 o los de 2006. Esta cifra se reduce radicalmente (a 5%) si se consideran los documentos de programación de 2007 y 2008. Por otra parte, si se toman en cuenta la estrategia y la actualización, la proporción de operaciones programadas no aprobadas es baja (11%), cifra que aumenta a 14% si se consideran los documentos del ejercicio de programación anual^{xxxvi}.

Cuadro 3.1: Parámetros de medición de la ejecución para Argentina y el Banco: 2000-2008

Parámetros de medición de la ejecución	Argentina									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Cronograma del diseño del programa										
Tiempo de preparación, préstamos en apoyo de reformas de política (meses)	4	6	n/a	4	5	n/a	9	n/a	n/a	
Tiempo de preparación, préstamos de inversión (meses)	23	19	n/a	12	7	16	10	13	12	
Meses al primer desembolso, préstamos de inversión (meses)	21	19	n/a	13	13	9	8	10	8	
Cronograma del programa en ejecución										
Incidencia de subdesembolsos de la cartera (FGT0)	0,55	0,59	0,69	0,67	0,65	0,76	0,71	0,49	0,42	
Grado de subdesembolso (FGT1)	0,25	0,3	0,3	0,3	0,29	0,24	0,22	0,18	0,13	
Edad promedio de las operaciones (meses)	41	42	52	62	69	64	61	50	42	
Condicionado por sector:										
Incidencia de subdesembolsos de la cartera (FGT0)	0,64	0,67	0,76	0,7	0,71	0,76	0,71	0,49	0,39	
Grado de subdesembolso (FGT1)	0,27	0,32	0,32	0,3	0,3	0,25	0,23	0,16	0,13	
Edad promedio de las operaciones (meses)	41	42	52	62	69	64	61	50	42	
Calidad del programa en ejecución										
Incidencia de problemas IP (ISDP)	0,41	0,36	0,53	0,48	0,38	0,09	0,02	0	0,09	
Incidencia de problemas DO (ISDP)	0,24	0,19	0,32	0,3	0,19	0,02	0	0	0,02	
Calidad fiduciaria de la ejecución de programas										
Proporción de auditorías con salvedades	0,76	0,19	0,59	0,69	0,6	0,59	0,46	0,43	n/a	
Proporción de auditorías retrasadas	0,92	1	0,97	0,56	0,32	0,34	0,4	0,58	n/a	
Supervisión del programa del Banco (misiones)										
Generación de cartera (programación)	3	2	5	8	11	6	6	3	n/a	
Ejecución y seguimiento de cartera	57	59	47	54	69	70	64	79	53	
Generación de conocimientos	n/a	3	11	16	27	15	18	10	n/a	
Total de misiones	101	79	70	85	109	98	92	107	66	
Parámetros de medición financieros (en millones de US\$)										
Desembolsos	996,61	1.560,99	417,49	2.652,30	342,02	590,37	1114,61	1490,17	895,55	
Cobranzas	915,67	879,17	1.501,99	3.007,58	1046,7	1068,73	1918,8	2220,26	1316,72	
Flujo neto de préstamos	692,16	1.241,38	-558,35	311,68	-204,8	8,33	-248,49	-223,79	-75,81	
Flujo neto de efectivo	80,94	681,81	-1.084,50	-355,28	-704,68	-478,36	-804,19	-730,09	-421,17	

*Los parámetros de medición se basan en la información notificada en LMS, ISDP, EFAS y en los sistemas de registro del tiempo. El ISDP (DO, IP) se refiere a la proporción de la cartera que fue satisfactoria (IP y DO). Los indicadores fiduciarios son: porcentaje de proyectos para los cuales se entregaron a tiempo los estados financieros y porcentaje de proyectos que los auditores encontraron claros. Los parámetros de medición financieros fueron elaborados utilizando Enterprise data Warehouse, cuadro ODS.LMS_ODS_FINTRANS. **Para fines de comparación, los parámetros de medición de la misión para el Banco representan el número de misiones realizadas, en promedio, por un país del Banco.

3.20 El Cuadro 3.1 resume los parámetros estándar de ejecución del Banco. En el anexo a esta evaluación se presenta información adicional sobre la ejecución y comparaciones de la cartera en Argentina y el Banco. Existen tres temas que se destacan al hacer una inspección de los resultados del cuadro. Primero, la evaluación encontró que la ejecución en Argentina mejoró notablemente con respecto a los primeros años de la evaluación. El desempeño de la ejecución del país mejoró con el tiempo en casi todos los parámetros de medición analizados. Esto obedece a un mejor desempeño y a la vez a los bajos niveles de desembolsos en los años inmediatamente posteriores a la crisis. Al hacer un repaso de los años previos a 2008 se observa que, de hecho, el desempeño fue deficiente durante los años de muy alto crecimiento y superávit fiscales (por ejemplo, 2004-2006). No obstante, esta tendencia cambió de sentido de manera drástica en 2007 y 2008. En términos de desembolsos absolutos la cartera tuvo muy buen desempeño.

- 3.21 Segundo, a pesar de las mejoras en el ritmo de la ejecución, la cartera todavía enfrenta dificultades de ejecución en algunas dimensiones. En algunos aspectos en particular, como el desempeño de las auditorías, la presentación puntual y el porcentaje de auditorías sin salvedades, la cartera todavía tiene un desempeño insuficiente. En el caso de las auditorías, el porcentaje de auditorías retrasadas es sensiblemente más alto en las que realiza la Auditoría General de la Nación que en las que llevan a cabo firmas privadas.
- 3.22 Tercero, en las pruebas que se examinaron se encontró que, si bien mejoró apreciablemente la ejecución de la cartera por parte del Banco, el sistema de supervisión todavía presenta deficiencias. Como puede verse en el cuadro, la incidencia de programas que, según la evaluación del Banco, tienen bajas calificaciones en cuanto al objetivo de desarrollo o la ejecución, se reduce a cero en 2006 y 2007 y sigue siendo muy baja en 2008. En muchos casos examinados, esta calificación no está apoyada en pruebas y en algunos casos, las pruebas de las que se dispone sugieren problemas de ejecución que no son congruentes con la calificación asignada^{xxxvii}. Si bien escapa al alcance de esta evaluación hacer una revisión integral de la utilidad de estas calificaciones autonotificadas, es importante plantear el tema porque puede tener serias implicaciones sobre la capacidad del Banco para identificar y responder a problemas sobre el terreno.

C. Uso de instrumentos

- 3.23 La cartera aprobada del Banco en Argentina se ha basado cada vez más en la línea CCLIP como instrumento preferente para llevar a cabo las operaciones de inversión^{xxxviii}. Esto se observa en el porcentaje de saldo pendiente de las operaciones de inversión aprobadas bajo esa modalidad, que se elevó de 0% entre 2003 y 2006 a 20% en 2007 y a casi 90% en 2008 (a la fecha en que se redactó este documento era la única modalidad de inversión empleada en 2009).
- 3.24 En la estrategia no se indica la justificación del uso de las líneas CCLIP en Argentina, pero sí se señala en la evaluación intermedia: *“Desde un punto de vista operativo, han surgido oportunidades para utilizar la gama de instrumentos de que dispone el Banco para alcanzar los objetivos propuestos, lo que ayudará a diseñar respuestas mejor ajustadas a las circunstancias particulares de cada sector. Por una parte, algunos sectores están en posición de emprender planes de inversión a mediano y largo plazo. Esto hace factible la utilización de instrumentos que establezcan compromisos Banco-país consistentes con el plazo en el cual se han planteado las autoridades alcanzar ciertas metas (multifases, préstamos basados en desempeño). Al mismo tiempo, algunos sectores plantean un programa de inversiones que involucra replicar esquemas de ejecución, incrementos por fase de la cobertura de servicios, etc., que pueden ser excelentes candidatos para la utilización de CCLIP. Adicionalmente, se estima que el CCLIP pueda ofrecer el paraguas financiero que requiere el acompañamiento del Banco a metas de largo plazo del país”* (párrafo 5.9).
- 3.25 La evaluación determinó que el uso de las líneas CCLIP en Argentina no correspondía a la intención de este programa y en algunos casos no se adhería a los criterios de elegibilidad del instrumento, concretamente en lo que respecta a la

claridad del modelo de desarrollo del sector y la documentación de los resultados. Esto reviste particular importancia en casos en los que está evolucionando el modelo de intervención del país, como en algunos sectores de infraestructura^{xxxix}. En principio, esto no guardaría consonancia con el requisito de la línea CCLIP de que exista una institucionalidad establecida y sería incongruente con la intención, si no con el texto mismo que regula el instrumento. En otros casos, como el de la línea CCLIP en apoyo de Preinversión, se aprueba un préstamo inmediatamente después de un proyecto sin impacto demostrado, y con evaluaciones intermedias que cuestionan seriamente el modelo de intervención del proyecto. En esta situación particular, pareciera que fue inadecuado el uso del instrumento. En el Anexo 8 se resumen los resultados de todas las líneas CCLIP, pero como puede observarse sólo dos de las líneas aprobadas (educación y mejoramiento de barrios) documentan los resultados, y en sólo tres casos se establece un programa sectorial claro. Esto crea dudas en cuanto a la asignación, por parte del Banco, de recursos a más largo plazo en entornos en los que los resultados no se demuestran de manera adecuada y en los que las políticas sectoriales no son claras.

D. Cumplimiento de las recomendaciones de la evaluación previa

- 3.26 La anterior evaluación del Programa de País presentó una serie de recomendaciones sobre lo que debería hacer la Administración en su enfoque y en su programación de operaciones con Argentina. La Evaluación del Programa de País que realizó OVE permitió determinar en qué medida se incorporaron estas recomendaciones en la programación y de qué otra manera se tuvieron en cuenta.
- 3.27 La principal conclusión, como ocurre por lo general en estos casos, es que algunas recomendaciones se pusieron en práctica y otras no. En el siguiente cuadro se resume la índole de las recomendaciones y las evaluaciones de OVE respecto de su puesta en práctica.

Recomendación	Evaluación
Mejorar la labor sectorial. Incorporar la labor sectorial y los productos no financieros en la programación.	Parcial. La Administración invirtió en una labor analítica, que aprovechó iniciativas de RES y de las Divisiones de Países. La evaluación macroindependiente es un buen paso hacia una mejor evaluación macroeconómica y de riesgos. No obstante, su aplicabilidad es limitada debido a su naturaleza restringida. De la misma manera, la labor analítica sobre, por ejemplo, el diagnóstico del crecimiento, permitió un enfoque más centrado para resolver los cuellos de botella del país. Sigue pendiente una mejor utilización de los recursos del Banco para realizar labor analítica en apoyo de sus operaciones.
Aprobar recursos para maximizar la eficiencia de las operaciones de inversión y de reforma, en lugar de dirigir los recursos hacia las operaciones de balanza de pagos. Esto incluye la utilización de préstamos en	Parcial. Hubo un cambio hacia los préstamos de inversión, pero el Banco no intervino en muchos puntos del programa de reforma que había identificado en su estrategia. En los sectores sociales

Recomendación	Evaluación
<p>apoyo de reformas de política sectoriales cuando son congruentes con los contextos macro y fiscal y para promover objetivos fiscales, de empleo o de distribución; financiar proyectos cuya rentabilidad excede los costos; hacer a un lado los proyectos aislados y adoptar un enfoque más programático.</p>	<p>hubo una relación más estrecha con un enfoque programático. Esto no ocurrió en infraestructura.</p>
<p>Mejorar la programación estratégica en términos de (i) identificación de indicadores, (ii) autoevaluaciones y lecciones aprendidas, sobre todo con respecto a los resultados, (iii) atención especial a los niveles subnacionales con un enfoque explícito ascendente, (iv) enfoque en los riesgos del proyecto.</p>	<p>No se puso en práctica. Ni la estrategia ni la evaluación intermedia incluyeron evaluaciones del aporte de las operaciones al desarrollo. Las evaluaciones se centraron en la ejecución y en la evolución a nivel macro. Se modificó la matriz propuesta entre la estrategia y la evaluación intermedia, y no se hizo seguimiento de muchos indicadores. No hubo ninguna estrategia subnacional. Las operaciones tuvieron lugar durante la programación subsiguiente, pero no respondieron a una estrategia específica.</p>
<p>Mejorar la evaluabilidad de los proyectos. Mejorar la coordinación entre la ejecución y el diseño, haciendo participar a los que diseñan en la ejecución. Mejorar la función de autoevaluación.</p>	<p>Parcial. No mejoró la evaluabilidad. Con respecto a una mayor participación de los que diseñan en la ejecución, hubo mejoras en las operaciones recientemente aprobadas. Determinar si este esfuerzo continuará o no durante la ejecución es una cuestión empírica. Con respecto a la función de autoevaluación, se sigue haciendo de manera ad hoc. No existe financiamiento adecuado para que esto se realice a nivel de la preparación del proyecto.</p>

IV. RESULTADOS

4.1 En este capítulo se describen en detalle los resultados del programa del Banco con Argentina, por sector y por proyecto. Antes de examinar los resultados debemos hacer dos salvedades. La primera es que la mayor parte de la programación, en especial los proyectos aprobados en 2006-2008, no está lo suficientemente avanzada como para producir resultados. Esta programación ulterior, concentrada en infraestructura, fue examinada en detalle en los Capítulos II y III. La segunda salvedad es que una gran parte de los resultados en programación emanan de la respuesta del Banco a la crisis de 2002. En ese sentido, aunque la Evaluación del Programa de País se centra en el período posterior a la crisis, el capítulo sobre resultados está forzosamente ligado al período de programación cubierto en la evaluación anterior.

Objetivos identificados en la estrategia

4.2 La identificación del Banco sobre como daría seguimiento a las objeciones, a nivel de programa, era ambigua. Esto se debe a un cambio, durante la evaluación intermedia, en el método que utilizaría el Banco para evaluar sus resultados.

- Mientras que en la estrategia de país el Banco identificó una lista de indicadores que podría ser utilizada para seguir los logros alcanzados a nivel de sector, la evaluación intermedia propuso un nuevo marco de resultados, que se basa más en resultados a nivel de proyecto y en indicadores que serían definidos conforme se aprobaran las operaciones específicas. Igualmente, la evaluación intermedia no actualizó los indicadores identificados en la estrategia. En pocas palabras, no se informó sobre el avance hacia la matriz de la estrategia.
- 4.3 La revisión de la matriz global identificada en la estrategia muestra varios patrones. Se anexa la matriz actualizada, con conclusiones para cada objetivo. La primera es con respecto al sector social y a resultados sobre el empleo; indicadores que, de hecho, han progresado muy bien, principalmente debido a la recuperación económica, la caída en los niveles de pobreza, la recuperación de los niveles de empleo y producto, y con amplia base de apoyo. Los resultados en la eficiencia educativa igualmente se han recuperado a los niveles que se tenían antes de la crisis. Los resultados sobre los indicadores fiscales también fueron positivos y rebasaron las metas fijadas. En otros casos, como la salud y el desarrollo urbano, los indicadores han seguido una tendencia positiva, pero han sido a nivel del producto. Por ejemplo, con respecto a mejoramiento de los barrios y la salud, los indicadores identificados fueron principalmente el número de beneficiarios, en vez de los beneficios que podrían recibir estos beneficiarios.
- 4.4 A pesar de estos hallazgos positivos, debemos señalar que no se dio seguimiento a muchos de los indicadores identificados por el Banco; no siempre es posible dar fe de sus logros. Como se mencionó antes, la evaluación intermedia no dio seguimiento a los resultados, sino que dio cuenta de las actividades realizadas, tales como las operaciones aprobadas. Con contadas excepciones, no se hizo una evaluación de los resultados. Esto es igualmente cierto en cuanto al seguimiento de los ahora extintos análisis de las carteras de país. OVE intentó recurrir a otras fuentes para identificar el grado al cual se habían alcanzado los resultados. En algunos casos, esto no fue posible debido a la falta de datos apropiados. Por ejemplo, en cuanto a la cobertura de los que se encuentran en la pobreza extrema y los que están en la pobreza, la falta de datos que documenten la pobreza y la cobertura del programa no permite identificar errores tipo I y tipo II (o sea, pobres no cubiertos, y no pobres cubiertos).
- 4.5 Con respecto a los indicadores de gobernanza, la evaluación encontró que los indicadores no estaban bien especificados en la estrategia, y por lo tanto no es posible evaluar el grado de alcance de estos. Los indicadores tenían que ver, principalmente, con la aprobación de operaciones específicas o con actividades específicas a emprender. Como ya se mencionó en la introducción, si se miden con indicadores de gobernanza global, los resultados han mejorado durante el período de la estrategia. Sin embargo, no se han recuperado los niveles previos a la crisis (a diferencia de la pobreza, el empleo y el PIB). De todas maneras, estos indicadores no fueron identificados como mecanismo de seguimiento de las actividades del Banco.

Resultados por sector

- 4.6 La evaluación encontró pruebas de varios resultados clave en la cartera, entre los que se incluyen los siguientes: (i) los programas sociales fueron eficaces en el combate a los niveles de pobreza espectacularmente altos; (ii) los programas sociales apoyados por el Banco, en general, estaban bien focalizados; (iii) se observó que los programas del sector productivo tenían un impacto positivo en los resultados a nivel de empresas. Hubo también casos de impactos positivos imprevistos, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de instituciones.
- 4.7 La evaluación encontró asimismo pruebas de limitaciones a la eficacia del programa, entre las que se incluyen las siguientes: (i) los esfuerzos del Banco para producir resultados de alta calidad e información para fines de evaluación tuvieron un éxito limitado; el seguimiento de los resultados y la calidad de la evaluación fueron deficientes, y en el caso de *PROMEBA* y *Familias* la estrategia no produjo información útil sobre la eficacia del programa; (ii) en general, el programa del Banco sobre gobernanza no ha mostrado resultados; (iii) las pruebas obtenidas muestran que los programas podrían haber sido más eficaces si se hubiesen colocado y focalizado mejor, especialmente en el caso de los programas productivos.

Resultados del sector social: programas reestructurados

- 4.8 A fin de encarar la crisis de 2002, el Banco reformuló su cartera del sector social, aumentando el financiamiento de proyectos vinculados con la protección social (*IDH/Familias*), educación (*Becas*), salud (*Remediar*) y mejoramiento de barrios (*PROMEBA*). El redireccionamiento de recursos se hizo sobre programas en ejecución, donde se dieron fondos adicionales para algunos componentes mientras que otros fueron cancelados. Junto con la reformulación, el Banco también aprobó recursos para desembolso rápido mediante dos préstamos de emergencia (febrero y diciembre de 2003) y un préstamo en apoyo de reformas de política (diciembre de 2004). Este último préstamo, en particular, ofrecería elementos para mejorar el marco de seguimiento de resultados de los préstamos reestructurados. Contenía condicionalidad para que ambos productos se ejecutaran y para seguir de cerca los indicadores pertinentes, incluidos los relacionados con la focalización de los programas sociales. El Banco financió igualmente a SIEMPRO, una institución responsable del seguimiento y la evaluación de programas sociales (incluidos, mas no de manera exclusiva, los programas apoyados por el Banco).
- 4.9 La estrategia del Banco, en materia de protección social, fue aprovechar el programa existente, *IDH/Familias*, que fue un pequeño programa de transferencias condicionales en efectivo, como mecanismo para apoyar las necesidades crecientes de alivio a la pobreza. *Familias*, ejecutado a través del Ministerio de Desarrollo Social, se concibió para reemplazar el programa ya existente apoyado por el Banco Mundial, *JJHD*. El plan, tal y como quedó articulado en el documento de redireccionamiento así como en el préstamo en apoyo de reformas de políticas sociales de 2004 fue que *Familias* recibiría a muchos de los beneficiarios de *JJHD*, junto con un programa alternativo de protección social financiado mediante pagos del

Seguro de Capacitación y Empleo. La estrategia para migrar *JJHD* a *Familias* se debió en parte a la necesidad de mejorar la focalización y encontrar, de acuerdo con el Banco, una estrategia de salida para *JJHD*^{xi}.

- 4.10 El Banco financió estudios de *Familias*, incluidos algunos que sirvieron para estimular diferentes casos hipotéticos de cobertura y pobreza. Sin embargo, el Banco no ha financiado evaluaciones de impacto de *IDH/Familias*^{xii}. A pesar del financiamiento de *SIEMPRO*, responsable de evaluar los programas sociales, y a pesar del préstamo en apoyo de reformas de políticas sociales, que también se centró en dar seguimiento y aprender sobre las actividades de respuesta en situaciones de crisis, el Banco no produjo evaluaciones sobre la eficacia de *Familias*, ni se encontraron dichas evaluaciones en las fuentes estudiadas. Parte de la razón de la falta de datos sobre resultados es que no se contaba con ningún sistema para evaluar los resultados y comparar entre beneficiarios y no beneficiarios.
- 4.11 Ya que algunas de las reglas de elegibilidad son comunes en *JJHD* y *Familias* (otras no lo son) y ya que la mayoría de los beneficiarios de *Familias* habían migrado de *JJHD*, sería útil examinar brevemente las conclusiones sobre *JJHD*, aunque la participación del Banco en dicho programa haya sido únicamente por medio del préstamo en apoyo de reformas de políticas sociales y no a través de una operación específica de inversión^{xiii}. Aunque los resultados no son trasladables entre programas, pueden ser informativos en un sentido más general.
- 4.12 Las pruebas examinadas muestran que *JJHD* fue eficaz en otorgar ingresos y de esa manera en reducir la pobreza para algunos. Esto fue de importancia crítica durante la crisis y el período inmediatamente posterior, y es razonable esperar que *Familias* pueda tener un impacto parecido o aún mayor, ya que los montos de los pagos eran mayores que en *JJHD*, y considerando que las reglas que rigen la selección para *Familias* probablemente atrajeron a los más pobres de los beneficiarios de *JJHD*. Los resultados también señalan los efectos de *JJHD* en el desempleo. Dado que el programa no estaba abierto a las personas empleadas (o por lo menos a los que tenían un empleo formal), era de esperarse que hubiera ciertos desincentivos para buscar un trabajo formal. Cabe señalar que *Familias* restringe elegibilidad en función de los ingresos (aquellos con ingresos del programa y de trabajo formal superiores al salario mínimo no son elegibles), pero no del empleo, por lo que no queda claro si se podrían esperar los mismos resultados.
- 4.13 En 2002 muchos argentinos perdieron su cobertura de atención médica y se vieron obligados a usar los servicios de salud del Estado, la mayoría de los cuales son operados por cada una de las 23 provincias, dada la estructura federativa del sistema de salud en Argentina. De conformidad con el BID, el aumento de la demanda de servicios de salud pública era de aproximadamente 30% a 40% entre 2001 y 2002, y se concentraba en los pobres. El papel del Banco en esto fue apoyar la expansión de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) vinculada a la distribución de medicamentos como método para reducir la carga sobre el sistema de salud de las provincias y para promover la cobertura de atención médica de quienes se vieron afectados por la crisis.

- 4.14 Hubo varias evaluaciones del programa Remediar, la mayoría de índole operativa, pero algunas consideraban también los resultados. Un análisis de estas fuentes revela varias observaciones clave. La primera tuvo que ver con la focalización, una dimensión importante dado que la pérdida de cobertura era tres veces mayor en los pobres que en los no pobres. El programa, principalmente debido a su estrategia de colocación en los CAPS, estaba bien focalizado. Se notifican errores de tipo I en valores de alrededor del 8%. Es importante señalar que se alcanzó este nivel de focalización aún con la notable tasa de expansión del programa. Remediar también fue eficaz en desplazar algunos de los gastos que debía pagar directamente el usuario por medicamentos (aproximadamente 20% para las familias pobres), y así tuvo un impacto en los presupuestos de los hogares y por ende en las tasas de pobreza. El modelo de intervención y de adquisiciones del programa también redujo los precios de los medicamentos, aunque parte de este impacto obedece a la ley de genéricos, que fue promulgada en la misma época y que promovía el uso de medicamentos menos costosos y genéricos. Finalmente, la composición de los medicamentos fue más eficiente con el tiempo, lo que implicaba que hubo una mayor correspondencia entre la demanda y la provisión de medicamentos en los últimos años que en años anteriores.
- 4.15 Uno de los objetivos del programa era reducir la demanda en los hospitales. Aunque es probable que esto se haya logrado, no queda claro cuál fue la magnitud del impacto; no ha sido calculado ni por el Banco ni por otras fuentes. Una razón que posiblemente explique esto es que la naturaleza dinámica de la demanda durante el período posterior a la crisis dificulta calcular los casos hipotéticos sin la intervención. Aun así, las estadísticas oficiales muestran que la mayoría de las consultas médicas se siguen haciendo en hospitales, y que entre los pobres sólo el 37% de las consultas tienen lugar en los CAPS.
- 4.16 Una segunda preocupación planteada tanto en entrevistas en el país como en la literatura examinada es el papel de los tratamientos de enfermedades crónicas y los CAPS. Los CAPS no financiaron medicamentos para enfermedades crónicas, ni tenían un protocolo para dar seguimiento a las consultas médicas. Aunque se efectuaron varios cambios a los componentes específicos del programa durante varios años después de la crisis, no se incluyeron entre ellos provisiones para financiar medicamentos para enfermedades crónicas ni para hacer seguimiento del tratamiento de esas enfermedades (principalmente hipertensión y diabetes); se habrían de incluir durante la segunda fase de *Remediar* (*FEAPS*). El caso hipotético pertinente que podría plantearse aquí —aunque la respuesta claramente va más allá del alcance de este documento— es cómo los resultados en materia de salud habrían sido diferentes si esta preocupación hubiese quedado resuelta antes.
- 4.17 La tercera medida importante, financiada por el Banco, para mitigar la crisis fue la extensión de un programa que ofrecía apoyo financiero a familias de estudiantes de secundaria (*Programa Nacional de Becas Estudiantiles* o *Becas*). El modelo de *Becas* fue financiado en tres operaciones diferentes; sin embargo, los resultados notificados son de la primera operación, que desembolsó becas sólo hasta 2005. El programa ya se encontraba en funcionamiento cuando estalló la crisis y de hecho hubo muy pocos cambios en la focalización o en la ejecución del modelo después

de la crisis. La ejecución del modelo aumentó de 110.000 becas en 2001 a 350.000 en 2005.

- 4.18 Hubo dos evaluaciones de impacto de *Becas*. Una se basó en las primeras cohortes a ser tratadas, efectuada por el Banco y más adelante ampliada y publicada en forma independiente. La segunda evaluación fue de rondas subsiguientes de beneficiarios, también financiada por el Banco. Ambas evaluaciones encontraron resultados muy semejantes: *Becas* mejoró los índices de retención y otras medidas de eficiencia interna, y arrojó ciertas pruebas de mejoría en el aprendizaje. Argentina no cuenta con exámenes, a nivel nacional, de estudiantes de secundaria, y no se aplicó ningún examen en forma ad hoc, por lo que los resultados sobre el aprendizaje tenían que extraerse de las calificaciones informadas. Ambas evaluaciones igualmente mostraron que el programa incidía en las calificaciones, y que el impacto era mayor para quienes seguían participando más años en el programa.
- 4.19 El último programa del sector social fue el de mejoramiento de barrios, *PROMEBA*. El programa se distingue de los restantes porque el vínculo lógico y empírico entre la mejora de los barrios y los efectos de la crisis de 2001-2002 no se plantea en forma explícita. En otras palabras, no se hace una evaluación del impacto de la crisis macro-fiscal sobre la vivienda ni hay una justificación clara y directa que explique la inclusión de *PROMEBA* entre los programas reestructurados. Esto es de especial importancia ya que los criterios de elegibilidad para el programa se centraron en los aspectos estructurales de la pobreza, como las necesidades básicas insatisfechas, y no necesariamente en los aspectos de la pobreza que generalmente se asocian con los ciclos económicos.
- 4.20 *PROMEBA* fue evaluado en el contexto de las inversiones en agua potable y saneamiento en los capítulos sobre programación y ejecución. Aquí se examinan los resultados de la primera fase. Tal y como sucedió con *Familias*, *PROMEBA* no contaba con un conjunto de datos de referencia con el cual se pudiera comparar la condición de los barrios antes y después de la inclusión en el programa. Esto planteó una serie de dificultades para la evaluación, que fueron manejadas por el Banco al efectuar una comparación entre el estado socioeconómico y de integración de los barrios intervenidos y barrios que tenían características generales parecidas antes de la colocación del programa. A pesar del intento que se hizo para adaptar la técnica de la evaluación a las insuficiencias subyacentes de datos, la evaluación encontró que lo que se obtuvo sobre los resultados era cuestionable^{xliii}. Esta conclusión resalta la importancia de contar a priori con buenos datos de referencia y una estrategia de evaluación ex ante bien concebida, y este programa carecía de ambos.
- 4.21 La evaluación de *PROMEBA* fue informativa de varias formas, a pesar de los problemas con los datos antes mencionados. Se resaltan varios de ellos en la interpretación externa de los resultados encargada por el Banco. En primer lugar, hubo una mejoría sustancial en áreas vinculadas directamente a las actividades del programa. Índices como los que miden el acceso a los servicios y las consecuencias directas de las obras públicas ejecutadas mejoraron en forma significativa. Estos resultados son los mismos en las distintas comunidades, incluso en comunidades

donde los problemas de datos que se mencionaron eran mucho mayores. En segundo lugar, aunque no se pueden probar los impactos a nivel de resultados debido a problemas metodológicos, en el caso de la salud las pruebas obtenidas **sugieren** mejorías en la incidencia de diarrea y de otros problemas de salud generalmente asociados con la mala calidad del agua potable y el saneamiento^{xliv}. En tercer lugar, la evaluación resaltó el hecho de que la implementación del programa fue heterogénea en algunos componentes. Como ejemplo tenemos el registro de títulos de propiedad. En algunas comunidades se entregaron títulos mientras que en otras no se cuenta con pruebas de esto. Esta es un área que claramente requiere mejoras en el futuro. Tercero, los resultados son más marcados en comunidades donde la necesidad era mayor. Los que tenían niveles más altos de desarrollo se beneficiaron menos. Esto parece obvio, pero es de gran importancia ya que tiene repercusiones claras para la focalización basada en necesidades en las fases siguientes de *PROMEBA*. Cuarto, se obtuvieron pruebas limitadas de la segunda ronda de impactos, como los vinculados a incentivos para invertir adicionalmente en bienes propios (la vivienda, en este caso).

Resultados del sector productivo

- 4.22 El sector productivo es singular en cuanto a que la cartera sobrevivió el redireccionamiento de fondos después de la crisis, y desde entonces ha pasado por una expansión considerable. La evaluación de los resultados en el sector productivo es pertinente para propósitos contables y como mecanismo para brindar al Banco y al país recomendaciones útiles sobre política basadas en los resultados logrados.
- 4.23 Contamos con tres áreas principales en las cuales tenemos resultados para el sector productivo. La primera es ciencia y tecnología, mediante el programa *PMT* que se encuentra ahora en su tercer préstamo consecutivo y que cuenta con recursos no reembolsables de contrapartida y apoyo para la investigación. La segunda es el *Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)* que funcionó con las PYME para ajustarse a una economía más abierta mediante el financiamiento de la asistencia técnica y algunos insumos. La tercera área es el *Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)*, que otorgó un fondo para financiar proyectos de productividad a nivel de las provincias. A través del *PROSAT*, el Banco también financió el programa *SAOCOM*, que consistió en el desarrollo de un satélite que ofrecería información sobre las condiciones del suelo. Finalmente, el Banco pasó recientemente a un enfoque de conjuntos de proyectos para el desarrollo del sector productivo de las provincias, con proyectos en Mendoza, San Juan y Río Negro, aunque todos ellos se encuentran en las etapas iniciales, por lo que es muy pronto para mostrar resultados.
- 4.24 No se cuenta con resultados específicos sobre el *PRE*, ya que no se llevó a cabo ninguna evaluación del impacto del programa^{xlv}. Como tales, las evaluaciones encontradas son de índole operativa y describen el producto del programa (empresas que reciben el subsidio, por ejemplo).
- 4.25 Sin embargo, a pesar de carecer de pruebas, el programa padeció bastantes problemas operativos y de diseño como para poder afectar las conclusiones sobre

- los resultados. El *PRE* fue originalmente estructurado como un programa para financiar la productividad y los planes de negocios de las pequeñas y medianas empresas para poder ajustarse a una economía más abierta. Las empresas presentan un plan de desarrollo empresarial con el subsidio deseado para la asistencia técnica y ciertos insumos, que posteriormente pasa por una evaluación técnica y económica para decidir si será financiado o no. El programa financia la ayuda técnica y un cierto porcentaje de los insumos, con un límite de 75.000 pesos, que se desembolsan después de ejecutar las acciones.
- 4.26 En términos del diseño, los supuestos específicos sobre las características de las empresas beneficiarias que justificarían la intervención no se especifican en el documento de préstamo ni son cumplidas por los beneficiarios, obviamente. En teoría, las empresas que cuenten con una idea de negocios rentable podrían no implementarla debido a limitaciones de financiamiento, incapacidad técnica o aversión al riesgo. Sin embargo, dada la naturaleza de la intervención, que principalmente otorga un subsidio a empresas que cuentan con un plan de desarrollo empresarial técnica y económicamente bien concebido, no queda claro cómo resolvió el programa cualquiera de estas limitaciones para la mayoría de los beneficiarios. En primer lugar, la necesidad de presentar un plan bien elaborado restringe el acceso a las empresas que no cuentan con buena capacidad técnica. En segundo lugar, no resuelve problemas ligados al acceso al financiamiento, porque los pagos se efectúan después de que se ha implementado el proyecto. Por ello, el efecto más probable del programa se concentra en empresas que no implementarían el plan de desarrollo empresarial sin contar con el programa ya que el costo de introducir la innovación supera al beneficio por un pequeño margen. En este caso, el subsidio podría ofrecer suficientes incentivos para llevar a cabo la innovación, aunque es difícil argumentar que en ausencia de un mecanismo claro para fijar objetivos, la mayoría de los beneficiarios estarían en esa categoría.
- 4.27 El programa no se decidió por un modelo de ejecución específico, cambiando drásticamente sus parámetros institucionales en tres ocasiones durante los ocho años de ejecución. La administración y la ejecución del programa, inicialmente concebido para ser ejecutado por el sector privado bajo la supervisión del gobierno, debió ser centralizada en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SePyme) debido a recortes presupuestarios serios que afectaron los contratos con las empresas seleccionadas para la administración del programa. Con la recuperación económica, en 2004, el programa cambió al actual sistema institucional, con una administración público-privada híbrida bajo la supervisión de la SePyme. Además de los cambios en el modelo de ejecución, la SePyme tuvo cambios frecuentes de dirigentes y personal, que según una evaluación cualitativa financiada por OVE^{xlvi} han socavado seriamente el aprendizaje institucional para la administración del proyecto y, por ello, han reducido potencialmente su eficacia. En resumen, a pesar de la falta de pruebas de los resultados del programa, los defectos en el diseño y la ejecución probablemente minaron el impacto del programa en la productividad.
- 4.28 *PROSAP* es el medio principal para el desarrollo agrícola de las provincias financiado por el Banco. Es esencialmente un fondo al cual las provincias pueden

- presentar proyectos, que posteriormente son evaluados y financiados por *PROSAP*. El tipo de proyecto solicitado por la provincia depende de sus necesidades de desarrollo rural, por lo que *PROSAP* financia diferentes intervenciones en distintas provincias. Como tal, no tiene realmente un modelo de intervención, sino un modelo de financiamiento. Es difícil evaluar la calidad de los proyectos financiados ya que se cuenta con muy poca evaluación ex post de los proyectos ejecutados. Los casos de los que se tiene conocimiento y las entrevistas en el país parecen plantear dudas sobre su calidad. Las entrevistas con los organismos ejecutores parecen dar a entender que esto constituye un problema, pero que ha estado mejorando con el paso del tiempo. De cualquier forma, no es posible, en función de las pruebas disponibles, obtener conclusiones con algún grado de certidumbre.
- 4.29 Aunque se ha hecho muy poco con los resultados de *PROSAP*, OVE recientemente concluyó una evaluación del impacto de uno de los componentes de la intervención de *PROSAP* en Mendoza, que presta servicios de extensión a través de asistencia técnica a productores de uva. Los resultados señalan impactos positivos en la productividad y la calidad de la uva para los productores de ciertos tipos, pero ningún impacto para grupos más grandes de beneficiarios. Los resultados examinados muestran que los impactos en la productividad son mayores para los productores que tenían baja productividad antes de participar en el programa, mientras que el impacto en la calidad de la uva es mayor para los que tienen alta productividad. Aquellos que tenían niveles promedio de productividad elevaron su calidad pero no su productividad. Sin embargo, lo que es aún más importante es que los impactos parecen concentrarse en los grandes productores (seis hectáreas o más), dejando a los pequeños productores, los cuales constituían el objetivo declarado del programa, sin impacto alguno en cuanto a productividad o calidad de la uva.
- 4.30 La última clase de proyectos sobre productividad estudiados son los que están vinculados con ciencia y tecnología, en particular el *PMT* y *PROSAP*. En cuanto a *PROSAT* hay muy poco que decir en relación con los resultados; sin embargo, la descripción de la ejecución es suficientemente informativa como para incluirla en este capítulo. Las entrevistas en el país muestran que en *PROSAT* el Banco pudo demostrar su capacidad de financiar programas que son, por mérito propio, innovadores, sin ningún punto de referencia. Las entrevistas con la unidad ejecutora muestran que es sumamente competente y técnica. Sin embargo, el Banco pudo mantener un debate dentro de este contexto y hacer participar a la entidad en temas relacionados con la cuantificación de beneficios de los proyectos.
- 4.31 Existe una lección de ejecución así como una de resultados en el *PTM*. La primera ya se ha aprendido, la segunda todavía no. En temas de ejecución, el *PMT* es un buen ejemplo de un programa en el cual el Banco participa y mantiene la continuidad del financiamiento. Es apropiado que el Banco esté utilizando una línea CCLIP en ese contexto, teniendo presente la naturaleza de los productos de la intervención, que esencialmente se reducen a continuar con el financiamiento de recursos no reembolsables, y las características del organismo ejecutor.
- 4.32 En términos de resultados, en 2008 OVE concluyó una evaluación del *PMT* y de otros programas similares en otros países. Se demostró que el impacto del programa

es heterogéneo y depende de características como el tamaño de la empresa. Las empresas más establecidas, en promedio, usan recursos no reembolsables para desplazar la innovación que ya planeaban efectuar, mientras que las empresas recientemente constituidas utilizan esos recursos no reembolsables para financiar una innovación que de otra forma no habrían podido realizar, generando así un impacto en innovación solamente en las empresas más pequeñas. Por otra parte, el uso de préstamos subsidiados tiene un impacto positivo sobre las empresas de mayor tamaño. Esta conclusión requeriría, por lo menos, un esfuerzo para estudiar con más detenimiento estas conclusiones o inclusive un rediseño del programa con respecto a su elegibilidad y focalización. Este diseño no está presente en el *PMT III*^{xlvi}.

- 4.33 En un esfuerzo por focalizar de manera más eficaz las políticas de desarrollo productivas para sectores específicos, el Banco recientemente cambió a un enfoque de conjuntos de proyectos provinciales, al financiar proyectos en Mendoza, San Juan y Río Negro. Este nuevo enfoque, en teoría, tiene el valor agregado de identificar sectores importantes a nivel local y aumentar la coordinación entre empresas y entre los sectores público y privado, permitiendo así un diseño más eficaz de las intervenciones específicas en cada sector. En visitas a los proyectos de Mendoza y Río Negro, OVE pudo encontrar cierto avance en la identificación de conjuntos de proyectos, aunque aún no queda claro como se resolverán las necesidades específicas de cada sector. Son notables algunos esfuerzos del Banco por recolectar datos e identificar las metodologías correctas para una evaluación futura del impacto de esas operaciones.

NOTAS

-
- i Esto se observa, por ejemplo, en el colapso de medidas de gobernanza basadas en la opinión, como las publicadas por el Banco Mundial (*Governance Matters 2009* y datos relacionados).
- ii Las proyecciones del gobierno subestimaron el crecimiento esperado en dos a tres puntos porcentuales durante todo el período. Las proyecciones del BID fueron parecidas. Las proyecciones del FMI subestimaron entre tres y siete puntos porcentuales.
- iii La crisis política fue una crisis sistémica que incidió en la estructura política y el funcionamiento del gobierno a todos los niveles (ejecutivo, legislativo y judicial). La crisis condujo a una ruptura entre los partidos políticos y la sociedad. Al Congreso se le cuestionó intensamente la expresión simbólica comúnmente utilizada: “que se vayan todos”.
- iv Esto se refiere básicamente a la imposición de límites en las tarifas de los servicios básicos, implementada en su gran parte en Buenos Aires.
- v Véase Frenkel (2007), “*Política cambiaria y monetaria en Argentina después del colapso de la convertibilidad*” CEPR.
- vi Decreto 1283/2003 Unificación de los Ministerios de Economía y de la Producción en una sola Cartera de Estado y creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, mayo de 2003.
- vii Según cifras del BID, estas se redujeron del 4% del PIB en 2001 al 2% en 2008.
- viii Proyección basada en BCRA.
- ix Esta reducción ha sido pospuesta debido a las presiones políticas y al impacto de la crisis mundial en el poder adquisitivo.
- x El índice EMBI de JP Morgan se disparó a 1.800 pb después de la crisis financiera que comenzó a finales de 2008. Actualmente es más bajo, pero sigue siendo relativamente alto (800 pb).
- xi El Cuadro 1.2 refleja las cifras estimadas de junio de 2009. Para 2010, cabe destacar que el pago del cupón PIB probablemente será más bajo debido a que está vinculado al desempeño económico. Se prevé que el resultado primario también será menor.
- xii Véase BID (2008). “Nota sectorial de agua potable y saneamiento. Véase también BID (2008) “Oportunidades de acción para el Banco Interamericano de Desarrollo; Nota sectorial de energía”. Anexo sobre infraestructura para esta evaluación del programa de país.
- xiii Véase BID (2008); CIPPEC (2005); CIPPEC (2009) “En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones”; Sanguinetti (2004) y Sanguinetti (2007), “*Expenditure smoothing at the subnational level: Evidence from Argentina*”; BID (2002) y BID (2008) “Desafíos Institucionales del Gobierno Argentino para Contribuir a la Competitividad de la Economía: Diagnóstico, principales desafíos y posibles cursos de acción”.
- xiv Véase Gasparini y Cruces (2008) para una revisión del sistema de protección social, las brechas en la cobertura y el legado de PJJH.
- xv Véase BID (2008). “Nota técnica – Protección social”. Banco Mundial (2005). *Argentina “Seeking Sustained Economic Growth with Social Equity, Report No. 32553”*. Véase también en el Anexo del sector social una explicación de la transición del programa JJHD a Familias.
- xvi Véase por ejemplo, BID (2008), “Nota Técnica del Sector Educación: Argentina”; BID (2008) Documento sobre préstamo AR-L1038, UNESCO (2008), “*Student achievement in Latin America and the Caribbean; Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study (SERCE)*”, OCDE (2008) (PISA 2006 resultados).
- xvii Véase por ejemplo, BID (2008), “Argentina - Estrategia de desarrollo de la competitividad del sector privado en Argentina: Nota de diálogo sectorial”
- xviii Véase por ejemplo, Sánchez y Butler (2007), “*Competitiveness and Growth in Argentina: Appropriability, Misallocation or Disengagement?*” y Fanelli et al (2007) “*Growth Diagnostics for Argentina*”. Cabe destacar que Butler y Sánchez señalan que las limitaciones más vinculantes pueden ser las más difíciles de abordar y brindan casos hipotéticos alternativos que podrían ser más factibles de implementar.

- xix Por ejemplo, en cuanto a la competitividad de las provincias, la estrategia menciona que los indicadores del BID serán “Indicadores específicos de proyectos para: Salta (1465/OC-AR), Mendoza (1640/OC-AR), Río Negro (1463/OC-AR), San Juan (ARL1022). Índice de capacidad institucional de las entidades de los gobiernos provinciales (1588/OC-AR).” (Matriz de resultados). En el caso de la gobernanza, solamente menciona como indicadores la aprobación de proyectos.
- xx El caso de México obedece a una amortización cuantiosa en 2007.
- xxi Por ejemplo, en 2008 las necesidades de financiamiento fueron de alrededor de US\$5.100 millones, mientras que los desembolsos del Banco fueron de alrededor de US\$800 millones, o sea 16%.
- xxii De conformidad con la estrategia “*Para la implementación de la Estrategia en el período 2004-2008 fueron elaborados dos escenarios de préstamos que toman como punto de partida un marco de estabilidad macroeconómica en línea con el programa de gobierno de mediano plazo acordado con el FMI. Se espera que este programa permitirá al país llegar a una posición de solvencia y sostenibilidad de su deuda pública como resultado de su renegociación con los acreedores privados, de los avances en las reformas fiscales, la reestructuración del sistema financiero y la renegociación de los contratos de servicios públicos.*” (documento GN-2328-1)
- xxiii Cabe destacar que si bien este monto se calculó como parte de la futura estrategia, todavía correspondía al último año de la estrategia 2004-2008.
- xxiv Esta tarea queda en manos del personal del Banco, quien responde a las decisiones de la Administración en sus consultas y su diálogo con los países prestatarios.
- xxv Según los comentarios recibidos por OVE de la Administración, el Banco ha acordado con el Gobierno de Argentina apoyar la generación de energía eólica con un préstamo previsto para 2010. En 2008, durante entrevistas en el Ministerio de Planificación se hizo mención del apoyo del Banco en esta área.
- xxvi En el ámbito vial, el Banco financió proyectos en los que los peajes no eran un tema de consideración.
- xxvii De las operaciones de cooperación técnica aprobadas durante el período, ninguna de ellas tuvo por objeto estudiar o de otra manera atender los temas que se presentaron y trataron en la estrategia.
- xxviii Véase la nota sectorial para una discusión del préstamo y los mecanismos de información mencionados.
- xxix Véase Silva, Claudia. 2008. “Programa Sectorial de Administración Financiera Pública: Evaluación Ex Post”.
- xxx La tasa promedio de pobreza en las provincias a las cuales el Banco aprobó préstamos fue del 18,5%, mientras que en las provincias en las que no se aprobó ningún préstamo el promedio fue del 21%.
- xxxi Por ejemplo, de acuerdo con entrevistas a empresas en Argentina, las limitaciones estaban relacionadas con la política tributaria, la estabilidad del clima de inversión y la regulación laboral. Sólo el 1% de las empresas identificaron aspectos tales como los procesos, permisos y otros procedimientos administrativos como limitaciones. Véase el anexo para una discusión.
- xxvi Estos recursos también fueron importantes porque retiraron fondos de préstamos para emergencias, que habían sido aprobados durante la crisis y estaban venciendo, y permitieron un refinanciamiento de los fondos sobre bases más favorables.
- xxxii Véanse en el anexo sobre el sector social los detalles de los diferentes programas de protección social y su relación con el BID.
- xxxiii Se añadió una meta, pero fue moderada en relación con la magnitud del problema.
- xxxiv Parámetros de medición de la eficiencia, por grupo de documento de programación.

	(I) 2004	(II)=(I)+2006	(III)=(II)+2007	(IV)=(III)+2008
Programado y aprobado	2.060.600.000	5.121.200.000	6.389.700.000	6.389.700.000

Programado y no aprobado	150.000.000	655.000.000	785.000.000	1.035.000.000
Aprobado pero no programado	4.685.100.000	1.624.500.000	356.000.000	356.000.000
Proporción de operaciones programadas que pasan a ser aprobadas	93,21%	88,66%	89,06%	86,06%
Proporción de operaciones aprobadas que estaban programadas	30,55%	75,92%	94,72%	94,72%

xxxv Se ha de señalar que AR-L1029 no tenía un monto identificado, por lo que el cálculo se hizo con un valor imputado equivalente a la media del valor de todas las operaciones aprobadas.

xxxvi Esto ocurre con la mayoría de la cartera de préstamos para gobernanza, así como en proyectos como el PRE.

xxxvii

xxxviii

El uso de las líneas CCLIP fue aprobado por el Directorio porque tenían el potencial de generar demanda adicional de préstamos del Banco al reducir los costos del financiamiento y los costos de transacción. Se aprobó un límite de crédito, y sólo se aplican comisiones y cargos al saldo actualmente aprobado de ese límite. De igual manera, las operaciones subsiguientes no requieren la misma intensidad de preparación de programas que un préstamo de inversión bajo otra modalidad. Esta intención queda aclarada en la normativa por la que se aprueba la línea CCLIP, en 2003, y posteriormente la modifica, en 2006 (documentos GN-2246-1 y GN-2246-4). Estos documentos exigían que las líneas CCLIP se emplearan en aquellos casos en los que pudieran repetirse las operaciones, donde se hayan documentado resultados positivos, donde se haya demostrado la capacidad/institucionalidad de las operaciones y en áreas en las que el programa sea congruente con la estrategia general del Banco en el país.

xxxix

Como se señaló previamente en los Capítulos I y II, en estos sectores todavía se están delineando y el Gobierno de Argentina está estudiando aspectos tales como la sostenibilidad del financiamiento, la estructura de los subsidios y los incentivos, entre otros.

xl

Véase una explicación más completa en las notas documentales del BID y de OVE.

xli

Hay muy pocos estudios efectuados sobre *Familias*. Uno de ellos fue un estudio de beneficiarios, en el cual se analizaron sus características para determinar el nivel de focalización del programa (en función de aquellos que no deberían estar en el programa pero que no estaban, no en función de aquellos que no estaban cubiertos y que deberían haberlo estado) (Véase el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2008). “Informe Preliminar de Focalización del Programa Familias por la Inclusión Social”. Véase también el informe de la evaluación. El estudio encontró que el perfil de pobreza de los beneficiarios que satisfacían las condicionalidades del *JJHD* era más alto que el de aquellos que no las satisfacían. En un segundo estudio de *Familias*, efectuado por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), se simuló cambios en las reglas del programa para poder predecir cambios en los resultados del programa. En un tercer estudio, también financiado por el Banco, se examinan los perfiles de vulnerabilidad de beneficiarios potenciales de *Familias* utilizando encuestas de hogares y datos administrativos sobre la participación y los resultados del programa (FIBAPS). Estos estudios son herramientas potencialmente útiles para ajustar los parámetros de ejecución. También existen estudios del sistema de protección social argentino en términos más generales, como el de Gasparini y Cruces (2008), que no calcula los impactos o los errores de inclusión/exclusión de *Familias*, pero sí menciona que la proporción de pobres no cubiertos por los programas de protección social es relativamente grande, en parte debido a (i) que el sistema de protección social se diseñó en respuesta a la crisis de 2001-2002 y desde entonces se ha centrado en los beneficiarios originales del sistema y (ii) que las restricciones presupuestarias no permitieron cubrir inicialmente a todos los pobres de esta crisis.

-
- xlii Por ejemplo, ambos programas aceptaban solamente a los que estaban desempleados y tenían hijos. Las diferencias incluyen la cantidad, que en el caso de *JJHD* era un pago fijo de 150 pesos, mientras que el pago de *Familias* dependía del número de hijos, con un límite para el pago de 305 pesos. *Familias* también exigía ciertas condicionalidades en salud y educación, mientras que *JJHD* exigía horas de servicio comunitario, algo que no se aplicaba.
- xliiii Algunos de estos se mencionan en un análisis de los datos efectuado por un consultor externo, que encontró que algunas de las diferencias pueden obedecer a comparaciones inadecuadas entre comunidades. Esto va de acuerdo con resultados que muestran, por ejemplo, una **reducción** de la situación sanitaria en Chubut debido al programa, cosa que no es plausible. Igualmente, los datos ex post sobre la pobreza muestran grandes efectos positivos en algunas comunidades y grandes efectos negativos en otras. Estos resultados aparentemente intrigantes se deben probablemente a diferencias preexistentes anteriores a la intervención que no pudieron ser controladas durante el proceso de selección inicial. Estos aspectos subrayan la importancia de contar con datos de referencia apropiados para que los datos de la evaluación sean creíbles.
- xliv En este caso, la Evaluación del Programa de País no está de acuerdo con la interpretación externa encargada por el Banco, según la cual los resultados de la evaluación son suficientemente contundentes como para concluir que se cuenta con resultados demostrados en salud y necesidades básicas insatisfechas. La Evaluación del Programa de País determinó que este punto de vista no es válido, dadas las complicaciones con los datos y la metodología, y los resultados contradictorios sobre pobreza (y salud).
- xlv Se debe señalar que esta oficina, en la actualidad, está efectuando una evaluación de impacto del PRE, aunque aún no se contaba con los resultados a la fecha en que se redactó este borrador. El ITP incluye una encuesta de beneficiarios, en la que se califica al programa como bueno en líneas generales. Sin embargo las encuestas de percepción no son adecuadas para medir el impacto del programa.
- xlvi Kantis (2008).
- xlvii La última línea CCLIP del Banco para Argentina incluye financiamiento para una cuarta fase del programa. Esto está fuera del período de evaluación, por lo que no es posible evaluar el grado en que el último préstamo ha incorporado una mejor focalización y aplicación diferencial de los instrumentos de financiamiento para fines de inversión.