



# Procedimiento Corto

Vencimiento: 3 de septiembre de 2002

PR-2546-1  
26 de agosto de 2002  
Original: español  
inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo

**Del:** Secretario

**Asunto:** Argentina. Préstamo 1295/OC-AR para el programa sectorial de apoyo al equilibrio fiscal y a la gestión social. Informe para la liberación de los recursos del segundo tramo y dispensa de cláusula contractual

**Consultas a:** Señor André Medici (extensión 1972)

**Observaciones:** A juicio de la Administración y como se detalla en el informe adjunto, los objetivos establecidos para liberar el segundo tramo del programa han sido substancialmente alcanzados, mediante el cumplimiento de la cláusula 3.03 y de la mayor parte de la cláusula 3.05. En cuanto a la cláusula 3.03, el Banco se ha mantenido en consulta constante con el Fondo Monetario Internacional sobre el progreso de sus discusiones con las autoridades argentinas a fin de desarrollar un programa sostenible de estabilización macroeconómica. Con respecto a la cláusula 3.05 y debido a que las acciones a las que se refieren los literales (e), (f) y (h) cuentan con un grado importante de avance, así como con el compromiso del gobierno de cumplirlos e informar al Banco al respecto, se recomienda que el Directorio Ejecutivo dispense su cumplimiento. De aprobarse la dispensa solicitada, la Administración procedería con el desembolso del segundo tramo, que asciende a US\$197,3 millones.

Se ruega a los Directores Ejecutivos que, a más tardar el **3 de septiembre de 2002**, comuniquen por escrito al Secretario si desean interrumpir el procedimiento. Si ello no ocurriera dentro de este plazo, la resolución se dará por aprobada por el Directorio Ejecutivo y se dejará constancia de ello en el acta de una próxima sesión.

Se destaca que al cabo del vencimiento del plazo de circulación del presente documento, la Administración, en base a lo establecido en el Reglamento del Directorio Ejecutivo Parte III, Sección 2(j)(xiv), liberaría el desembolso del segundo tramo del financiamiento el **10 de septiembre de 2002**.

**Referencias:** PR-2546 (12/00), AB-1378(4/89), DR-398-4(9/99), DE-123/00

**Otra distribución:** Gerentes, Jefes de División, Representante en Argentina

**ARGENTINA**  
**Programa Sectorial de Apoyo al Equilibrio Fiscal y a la Gestión Social**  
**Préstamo 1295/OC-AR**

**INFORME PARA LA LIBERACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SEGUNDO TRAMO**

<b>Monto del préstamo:</b>	US\$400 millones
<b>Fecha de firma del contrato:</b>	27 de febrero de 2001
<b>Monto y fecha del primer tramo:</b>	US\$202,7 millones el 15 de marzo de 2001
<b>Fecha final de desembolso:</b>	27 de noviembre de 2002 <sup>1</sup>
<b>Objeto del informe:</b>	(i) Informar sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas para el segundo tramo; (ii) solicitar dispensa por el cumplimiento de los literales (e), (f) y (h) de la cláusula 3.05; y (iii) recomendar el desembolso de US\$197,3 millones correspondientes a dicho tramo <sup>2</sup>
<b>Equipo de proyecto responsable por la supervisión del cumplimiento del segundo tramo de desembolso</b>	André Medici, SDS/SOC, Jefe de Equipo; Gustavo Márquez-Mosconi, RES; José Jorge Seligmann Silva, RE1/OD1; Mónica Rubio, RE1/SO1; Claudete Camarano, COF/CAR; y Angélica Reza, RE1/SO1, quién apoyó la preparación del documento

**I. RESUMEN Y RECOMENDACIÓN**

- 1.1 A pesar de las dificultades originadas por la grave crisis económica y social que afectó al país en el último año, la implantación del Programa ha contribuido a apoyar acciones destinadas a mejorar la eficiencia y transparencia en los sistemas de previsión social; mejorar la gestión de los recursos y del presupuesto de los organismos públicos; pactar compromisos con los ciudadanos con miras a aumentar la transparencia y el compromiso social de las instituciones públicas; y mejorar la gestión y evitar duplicaciones en los programas sociales nacionales. En el área del mercado laboral, la implantación de las acciones del Programa presenta atraso debido al significativo aumento del número de desempleados y familias pobres, lo que obligó al gobierno a volcar su atención en la implantación

---

<sup>1</sup> La fecha original, prevista para el 27 de agosto de 2002, fue prorrogada al 27 de noviembre de 2002, a través del memo CAR 2111/2002, de 21 de junio del 2002, atendiendo a la solicitud de la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito del Ministerio de Economía.

<sup>2</sup> El desembolso del primer tramo de US\$202.7 comprendió el pago al Banco de la comisión de compromiso de US\$2.7 millones, valor un poco inferior al originalmente previsto de US\$204.0. En consecuencia, el prestatario solicitó al Banco desembolsar como segundo tramo el saldo remanente del préstamo por un valor de US\$197.3 millones.

de medidas para mitigar la difícil situación social, postergando las de atención a la promoción de empleo.

- 1.2 Con relación a las condiciones para el segundo tramo el gobierno federal cumplió con los compromisos acordados referentes a: (i) poner en marcha el sistema de información administrativa, financiera y contable de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); (ii) poner en vigencia e implantar las normativas para mejorar el sistema de información sobre el desempeño de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), estableciendo incentivos para que la decisión de afiliación a una AFJP se base en criterios de desempeño; (iii) presentar los informes de evaluación del modelo de gestión por resultados y de las cartas-compromiso con los ciudadanos en las experiencias piloto implantadas, así como de las normativas correspondientes, con el objeto de extender dicha experiencia a otros órganos de la administración pública nacional; y (iv) poner en funcionamiento el Sistema de Información Tributario y Social (SINTyS) para responder a las consultas de los organismos gubernamentales nacionales sobre la elegibilidad de los beneficiarios a los programas sociales.
- 1.3 Las acciones que no han sido totalmente cumplidas, o que fueron sustituidas por otras que el Banco considera adecuadas, se refieren a los literales (d), (e), (f) y (h) de la cláusula 3.05, que tienen que ver con el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión para la administración pública y medidas de atención al empleo.
- 1.4 A juicio del Banco, y tal como se detalla en el informe, los objetivos establecidos para liberar los recursos del segundo desembolso del Programa han sido sustancialmente alcanzados. Con relación a los literales (e), (f) y (h) de la cláusula 3.05, como se justifica más adelante en el documento, se avanzó sustancialmente en el desarrollo de nuevos instrumentos para la gestión pública y atención al empleo, los cuales se siguen mediante otras operaciones del Banco y además se cuenta con el compromiso del Gobierno de cumplirlos e informar al respecto.
- 1.5 Corresponde por lo tanto, solicitar una dispensa al Directorio del Banco para proceder con el desembolso correspondiente al segundo tramo del Programa. Si el Directorio aprueba la dispensa solicitada, la Administración procederá con el desembolso de US\$197,3 millones correspondientes al segundo tramo.

## **II. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA**

- 2.1 A fines del año 2001, Argentina cayó en una profunda crisis comprometiendo su economía y generando altos costos sociales. A principio de 2002, el país se encontró frente al enorme desafío de reconstruir la confianza en sus instituciones y de formular un marco macroeconómico sostenible capaz de llevar a la economía hacia un sendero de recuperación. En los últimos meses, se ha avanzado progresivamente en dar respuesta a este desafío y las autoridades están trabajando

intensamente para lograr un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

- 2.2 A fines del año 2001, el círculo vicioso al que Argentina hizo frente con una débil actividad económica, una moneda sobrevaluada y un creciente endeudamiento llegó a su punto límite. La carencia de entrada de capitales extranjeros y los masivos retiros de depósitos bancarios condujeron a la imposición, por parte del Gobierno, del congelamiento de los depósitos (el corralito). Esto fue seguido por la declaración de la cesación de pagos, la devaluación del peso y la conversión asimétrica en pesos de los créditos y de depósitos denominados en dólares, comprometiendo la solvencia y la liquidez del sistema financiero.
- 2.3 La crisis condujo a una caída de la actividad económica del 16,3% durante el primer trimestre de 2002 respecto al mismo período del año anterior y cerca de la cuarta parte de la fuerza de trabajo actualmente se encuentra desempleada, frente al 18,3% en octubre de 2001. En los pasados meses, ha habido indicios de que la actividad económica alcanzó un piso, mientras que los indicadores de la demanda siguen siendo débiles.
- 2.4 La eliminación de la convertibilidad y el establecimiento de un tipo de cambio flotante, junto con la fuerte demanda de dólares, ha conducido a una fuerte depreciación del peso, en la que el tipo de cambio pasó de un peso por dólar en el 2001 a tres pesos con setenta centavos por dólar en julio de 2002. Esta depreciación ha tenido limitado efecto sobre los precios al consumidor al por mayor que han acumulado, durante los primeros siete meses del año, aumentos del 34,7% y del 105,6%, lo que podría aumentar la competitividad del país. Las tasas de inflación han demostrado una tendencia decreciente desde mayo de 2002, con un aumento en los precios al consumidor del 3,2% en el mes de julio y lo mismo también ha sido observado para los precios al por mayor, debido a la débil demanda, el congelamiento de precios para el uso general y a un cambio más estable en las últimas semanas.
- 2.5 A pesar de la imposición de las tarifas de exportación y de la caída de los precios internacionales, los ingresos por exportaciones han tenido una reducción menor (-7,4%) que las importaciones (-63,2%) con un saldo comercial positivo de US\$8,1 mil millones en el primer semestre de 2002. El reciente aumento en los precios de los *commodities* internacionales, junto con una significativa reserva de granos no colocados, indicaría que esta tendencia podría mantenerse durante el segundo semestre.
- 2.6 En el aspecto fiscal, Argentina ha podido mantener sus ingresos públicos a través del impuesto al valor agregado (IVA) y el impacto inflacionario, del impuesto sobre transacciones financieras y de la retención sobre las exportaciones. Se espera que este año se logre un equilibrio primario en el sector público consolidado. El gobierno está trabajando actualmente en la preparación del presupuesto para el año 2003 en el cual se apunta a alcanzar un significativo saldo primario positivo.

- 2.7 Desde la suspensión del programa del FMI en diciembre de 2001, las autoridades argentinas han mantenido intensas discusiones con los funcionarios de dicha institución en busca de un nuevo acuerdo para definir un sólido programa económico que podrá impulsar al país a salir de la crisis. Se ha progresado en la definición de acciones en importantes áreas de política incluyendo las enmiendas a la ley de insolvencia, la eliminación de la ley de subversión económica, y los acuerdos bilaterales entre el Gobierno Federal y las provincias para asegurar un ajuste ordenado de sus finanzas.
- 2.8 Los principales puntos que serán parte del programa económico para restaurar la estabilidad económica para llegar a un acuerdo con el FMI son los siguientes: (i) definición de un anclaje monetario y un programa monetario creíble, incluyendo la solución del problema de los amparos judiciales para el retiro de depósitos; (ii) implantación de un fuerte programa fiscal, incluyendo la interrupción de emisión de casi-monedas provinciales; (iii) establecer una política de ajuste de tarifas del servicio público; y (iv) una estrategia de reestructuración bancaria. Asimismo, el Programa deberá tener como eje central una red de protección social para atenuar los costos sociales de la crisis.
- 2.9 El cumplimiento de este acuerdo será muy importante para restaurar la confianza que conduzca a una rápida recuperación de la actividad económica.

### III. ANTECEDENTES

#### A. El Programa

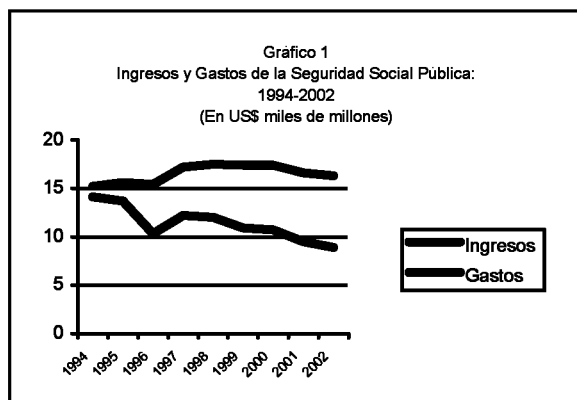
- 3.1 El 13 de diciembre de 2000, el Directorio del Banco aprobó el préstamo 1295/OC-AR por un monto de US\$400 millones, con el objeto de apoyar a la Nación Argentina en sus esfuerzos para mantener el equilibrio fiscal, mejorar la gestión de los programas sociales y contribuir al aumento de la competencia en los mercados laborales, a ser desembolsado en dos tramos: US\$202,7 millones y US\$197,3 millones. Las condiciones para el primer desembolso se cumplieron en los dos primeros meses de 2001, aún cuando el contrato sólo fue firmado el 27 de febrero del 2001. La Administración con base en la documentación presentada por el prestatario y el resultado favorable del análisis realizado por el Equipo de Proyecto, autorizó el desembolso del primer tramo el 15 de marzo de 2001.
- 3.2 Para cumplir con los objetivos previstos en el Programa se acordaron una serie de acciones y medidas de política en las áreas de previsión social, modernización del estado, mercado laboral y desarrollo social, los cuales constituyeron sus cuatro componentes.
- 3.3 **Previsión Social:** La acción del Programa en esta área busca contribuir a aumentar la eficiencia y la equidad en la gestión de las recaudaciones y de los beneficios en el sistema público contributivo de reparto, mediante la implantación del Sistema de Información Administrativa Financiera y Contable (SIDIF) destinado a compatibilizar los registros presupuestarios financieros y contables, y

privado electivo de capitalización, a través de mejoras en la calidad y transparencia de los sistemas de información manejados por estas instituciones.

- 3.4 **Reforma del Estado:** Las acciones en esta área buscan introducir mejoras en la administración de los organismos públicos a través del perfeccionamiento de la gestión y obtención de resultados en la ejecución de sus presupuestos y aumentar la calidad de los servicios públicos a través de un proceso permanente de evaluación y de una gestión transparente, basada en la fijación de compromisos de calidad de los servicios acordados con los ciudadanos.
- 3.5 **Mercado Laboral:** Se apoyan acciones que promuevan la continuidad del proceso de modernización y reducción del alto grado de rigidez contractual en el mercado de trabajo, la reducción de los costos laborales, el aumento del nivel de empleo y la reducción de la informalidad y del trabajo precario.
- 3.6 **Desarrollo Social:** Comprende acciones que posibilitan mejorar la gestión y evitar duplicaciones de los múltiples programas sociales nacionales con beneficiarios directos, coordinando e integrando esfuerzos de las instituciones responsables, focalizando dichos programas en los sectores de extrema pobreza, preservando las acciones más costo-efectivas y promoviendo el compromiso de las familias pobres por superar su situación de vulnerabilidad social y promover el desarrollo de una metodología de evaluación del Programa Solidaridad que posibilite medir, en forma previa a la extensión masiva de dicho programa, el impacto en las familias beneficiarias, el grado de focalización de estos esfuerzos en la población de extrema pobreza y sus posibilidades de sustentarse financieramente.

## B. Contribución del Programa a la política social

- 3.7 **Seguridad Social:** La caída de la actividad económica también afectó negativamente las finanzas y la evolución del número de contribuyentes a la seguridad social, tanto en el sistema de reparto, administrado por ANSES, como en el sistema de capitalización gestionado por las AFJP. El sistema de reparto en Argentina ya viene, desde 1994, reduciendo su recaudación como resultado de los



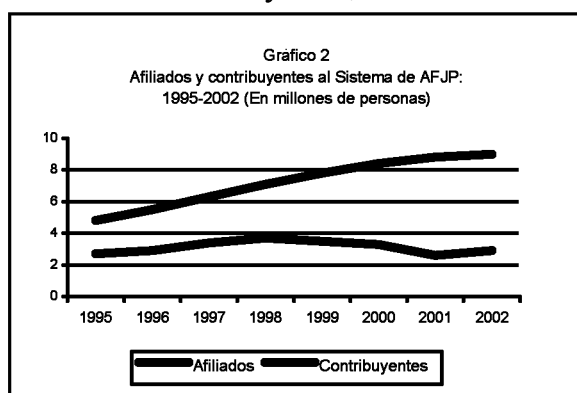
cambios en la legislación de los años noventa, que obligan a los nuevos ingresantes al mercado de trabajo a afiliarse al régimen de las AFJP. Debido a estos cambios, la recaudación bajó de US\$14,1 mil millones en 1994 a US\$10,9 mil millones en 1999, llegando a US\$9,5 mil millones en

2001 (gráfico 1). Por otro lado, el gasto por concepto de prestaciones de la

seguridad social pública sigue siendo alto, aumentando progresivamente las necesidades de financiamiento de la seguridad social a través de fondos del tesoro.

- 3.8 Por otro lado, la implantación del SIDIF en ANSES, apoyada por la presente operación, propició un mejor manejo de los gastos, evitando el crecimiento de fraudes y duplicaciones y racionalizando los gastos con beneficios en el sistema. Como se puede notar, entre 2000 y 2001 los gastos con beneficios, tales como pensiones, auxilios y subsidios a la población elegible, bajaron de US\$17,4 a US\$16,6 mil millones.

- 3.9 En lo que se refiere al sistema de capitalización, es preocupante la caída del número de contribuyentes, en un contexto donde aumenta progresivamente la



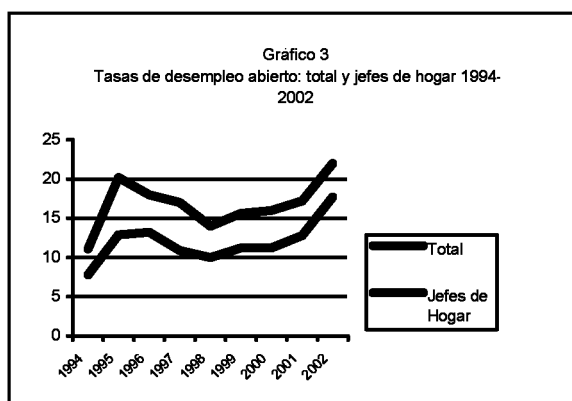
afiliación. El gráfico 2 muestra que desde 1999 ha bajado el número de contribuyentes del sistema de capitalización, mientras que ha aumentado el número de afiliados al sistema. Factores como el desempleo, el subempleo y la evasión han contribuido sobremedida para tal

situación, aumentando la inestabilidad del sistema. De otra parte, el uso de los fondos de las AFJP en la compra de títulos públicos, en una coyuntura económica altamente desfavorable, impacta la rentabilidad de largo plazo y la confianza de la población en el sistema de reparto.

- 3.10 Pese a ello, se nota un crecimiento en el número de contribuyentes en el año 2002 (datos hasta junio) lo que puede estar asociado al esfuerzo de mejorar la regulación de las AFJP apoyado por esta operación, o podría estar reflejando la ligera mejoría de la actividad económica en el segundo trimestre del 2002. En el área de la seguridad social, el Programa también apoyó medidas para difundir los costos administrativos de las AFJP de modo que los afiliados puedan elegir la institución depositaria de su preferencia, según la rentabilidad y la magnitud de los cargos administrativos. Estas acciones resultaron en una reducción de los costos administrativos de las AFJP, como resultado de la competencia fomentada por la mayor transparencia de las informaciones. Así, la comisión administrativa promedio cobrada por las AFJP bajó del 3,38% de la nómina en diciembre de 2000 a 2,28% en junio de 2002.

- 3.11 **Mercado de Trabajo:** Como resultado de la crisis, los indicadores asociados al mercado de trabajo empeoraron fuertemente durante la implantación del proyecto, impidiendo que los supuestos iniciales de su diseño se mantuviesen válidos a lo largo de su implantación. Las tasas de desempleo abierto crecieron de 15,1% en el año 2000 a 21,5% en el mes de mayo de 2002. El desempleo aumentó

particularmente entre los jefes de hogar, lo que llevó a la necesidad de generar alternativas para proveer ingreso a aquellos hombres o mujeres que son la principal fuente de sustento de las familias. El gráfico 3 muestra el aumento de las tasas de desempleo abierto para el total de la población y jefes de hogar, y 2002.



- 3.12 Al fuerte aumento del desempleo se suma el crecimiento de las tasas de subocupación, que pasaron de 10,4% en 1994 a 16,3% en 2001. Este nuevo desarrollo ha sido acompañado por un intenso proceso de concentración del ingreso. En la primera mitad de los años noventa, la brecha entre el ingreso familiar de los 10% más ricos y los 10% más pobres se mantuvo en un nivel de 20%. Entre 1995 y 2002, dicha brecha se elevó a 33%. El coeficiente de Gini, que mide el grado de concentración de ingreso, aumentó de 0,434 en mayo de 1995 a 0,534 en mayo de 2002.
- 3.13 Las acciones implementadas por el Programa en este componente propiciarán la mejoría del funcionamiento del mercado de trabajo con el eventual retorno del crecimiento económico. En la actual situación, dichas acciones perdieron momentáneamente su prioridad en función del aumento de la pobreza como se describe a continuación.
- 3.14 **Pobreza:** Los niveles de pobreza e indigencia medidos por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) aumentaron sustancialmente entre 1998 y 2002<sup>3</sup>. El porcentaje de pobres pasó del 32,6% al 53% de la población y el de indigentes, del 9,4% al 23,7%, entre octubre de 1998 y mayo de 2002, respectivamente. La pobreza afecta de manera predominante a los grupos más vulnerables, como niños y adolescentes, donde de cada diez, siete son pobres y casi cuatro son indigentes. Los residentes del

<sup>3</sup> Dichos indicadores están relacionados a las formas de medición utilizadas por el gobierno argentino (criterio de necesidades básicas insatisfechas), y que son distintos de los criterios de medición de pobreza absoluta utilizados por el Banco para comparar los niveles de pobreza entre distintos países de la Región.



conurbano de Buenos Aires han sido también los más afectados por la crisis donde, coyunturalmente, cada ocho de diez son pobres y casi cinco viven en extrema pobreza.

- 3.15 Según las informaciones del SIEMPRO, para erradicar la pobreza en la actual emergencia social, serían necesarios recursos del orden de US\$18 miles de millones, de los cuales US\$3,2 miles de millones serían volcados a erradicar la indigencia.
- 3.16 Con el Programa se contribuyó a mejorar la identificación y focalización de los pocos recursos existentes a programas destinados a poblaciones que efectivamente necesitan de estos recursos. El apoyo al SINTyS ha sido de gran importancia en la creación de un padrón de beneficiarios de programas sociales que eviten a la duplicación de esfuerzos entre nación y provincias. El SINTyS se encuentra funcionando plenamente, contribuyendo a que las esferas nacionales y provinciales de implantación de políticas sociales puedan realizar adecuadamente su labor.

#### **IV. CONDICIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO**

- 4.1 A continuación se informa sobre el estado de cumplimiento y de avance de las condicionalidades previstas para el segundo tramo del Programa, según el orden establecido en el contrato de préstamo de la operación.

##### **A. Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del financiamiento**

- 4.2 **Cláusula 3.03 (a).** Mantenga un marco de políticas macro económicas apropiado consistente con el desarrollo del Programa y de acuerdo con los objetivos establecidos en la Carta de Políticas del Prestatario, referida en la Cláusula 4.01 de este Contrato.
- 4.3 **Cumplida.** El Banco considera que Argentina satisface las condiciones de esta cláusula dado el progreso y los esfuerzos hechos por el gobierno argentino en el logro de una mayor estabilidad macroeconómica y de los avances en las discusiones con el FMI para lograr un acuerdo en un nuevo programa.
- 4.4 **Cláusula 3.03 (b).** Cumpla con las acciones de políticas especificadas para el tramo correspondiente.
- 4.5 **Sustancialmente Cumplida.** De las ocho acciones especificadas para el segundo tramo de desembolso, cuatro fueron integralmente cumplidas y una sustancialmente cumplida. De las tres acciones que no fueron totalmente cumplidas, dos, correspondientes a los literales (e) y (f) de la cláusula 3.05, relacionadas al tema mercado laboral, se encuentran en estado avanzado y se prevé su total cumplimiento en noviembre de 2002 (ver explicación en párrafos 4.22 y 4.24). El literal (h) de la misma cláusula, aunque no fue cumplido por

haber sido eliminado el programa sobre la cuál se aplicaba (Programa Solidaridad), fue reemplazado por otro que, a juicio del Banco, podrá representar eventualmente resultados mejores que los previstos anteriormente en lo referente al establecimiento de metodologías de evaluación de programas sociales (ver explicación en párrafos 4.30 a 4.32).

- 4.6 **Cláusula 3.03 (c).** Mantenga abierta la Cuenta Especial de que trata el Artículo 4.01 (c) de las Normas Generales en la cual el Banco depositará los desembolsos del Financiamiento.
- 4.7 **Cumplida.** La documentación presentada a la Representación del Banco en la Argentina por Nota UNPRE 298/2002, del 8 de agosto de 2002, comprueba que la cuenta bancaria 202.02.19.00 – Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera – Préstamo BID 1295/OC-AR con su respectiva cuenta de cliente 20.519 sigue abierta para recibir los recursos del segundo tramo del préstamo. La nota CAR 2797, del 12 de agosto de 2002, da por cumplida la condición contractual.

**B. Condiciones especiales previas al desembolso del segundo tramo del financiamiento**

**1. En el área de previsión social**

- 4.8 **Cláusula 3.05 (a).** Haya puesto en marcha el sistema de información administrativa, financiera y contable [SIDIF] de la ANSES.
- 4.9 **Cumplida.** El Banco recibió Nota del Lic. Carlos A. López, Director del Proyecto Programa Multisectorial de Preinversión (Préstamo BID 925/OC-AR) al Banco, de fecha de 11 de abril de 2002, en la que se presenta toda la documentación que da sustento al cumplimiento de la cláusula. Entre la documentación presentada se encuentran los siguientes comprobantes:
- a. Nota de la ANSES, del 4 de abril de 2002, por la que manifiesta su conformidad con la instalación y funcionamiento del SIDIF en este organismo y los procedimientos administrativos y contables pertinentes;
  - b. Memo detallando los ajustes realizados para la implantación del SIDIF local en organismos descentralizados (OD) en la ANSES;
  - c. Nota de la Unidad de Informática de la Secretaría de Hacienda informando sobre la transferencia de equipamiento a partir del ejercicio de 2002 y costos de mantenimiento del servidor y soporte técnico, con las respectivas planillas que especifican el equipamiento adquirido;
  - d. Listados parametrizados de créditos y gastos en el año 2001 y parte del 2002 de la Secretaría Nacional de Presupuesto, relativo a la ANSES, en el cual se especifican los incisos de gastos de personal, bienes de consumo, servicios no

personales, bienes de uso, transferencias, activos financieros, servicios de la deuda y disminución de otros pasivos otros gastos y gastos figurativos.

- 4.10 La validación de la documentación recibida se realizó mediante visita de una misión a ANSES el día 30 de junio de 2002, donde fueron revisadas las informaciones de sustento recibidas.
- 4.11 La implantación del sistema, a juicio del equipo y de las autoridades de la ANSES, resultó en innumerables beneficios, tales como: (i) se posibilitó a la ANSES el cumplimiento de la Ley de Administración Financiera de 1992 (implantada en 1993) que determina que los entes descentralizados deben tener un plan uniforme e integrado de presupuesto, contabilidad y ejecución financiera; (ii) se permite la toma de decisiones sobre el uso de los recursos, sobre la base de una visión integrada de las fuentes de ingreso y de gasto, a través de un registro único de partidas y gastos de la seguridad social; y (iii) se elimina la doble contabilidad, a través de la fusión de la información de la tesorería y presupuesto, evitando las usuales discrepancias entre el gasto comprometido, el devengado y el pagado.
- 4.12 La implantación del SIDIF permite que la ANSES ahorre su esfuerzo en la administración financiera y abra espacio institucional para reformas de más largo plazo en la estructura del sistema de pensiones argentino. En este sentido, el Programa, a través del Programa Estratégico de Asistencia Técnica (PEAT), apoyó la realización de varios estudios propuestos en el documento de préstamo de la presente operación, que podrán ser altamente relevantes en un futuro esfuerzo de reforma del sistema previsional argentino. Estos estudios realizan no sólo una evaluación de las principales deficiencias del actual sistema, sino que también generan nuevas herramientas de análisis del sistema previsional y proponen soluciones que podrán dar el marco jurídico de las futuras reformas en el sector. El Banco recibió, del Gobierno de la Nación, los informes de los estudios que se resumen a continuación y considera que los mismos cumplen con los acuerdos contractuales establecidos.
  - a. Desarrollo de un modelo demográfico actuarial para el sistema público de reparto (informe final al mes de abril de 2002): Este estudio desarrolla un modelo ajustado a las características demográficas de la población y del sistema de pensiones, permitiendo estimar la población beneficiaria futura por tipo y naturaleza del beneficio. El modelo permitirá también evaluar el impacto de los cambios propuestos en el sistema de reparto en la población futura elegible para los beneficios del sistema y sus necesidades de financiamiento. El informe final además incorpora: (i) un CD con el software desarrollado para aplicar el modelo; (ii) el manual operativo correspondiente; y (iii) un informe final de proyecciones previsionales en Argentina, basado en la aplicación del modelo según algunas hipótesis. El Banco recibió todo el material arriba mencionado.

- b. Desarrollo de un modelo de consistencia macroeconómica del sistema provisional (informe final al mes de julio de 2002): Este estudio propone las premisas básicas para la elaboración de un modelo que permita, en función del comportamiento de las variables macroeconómicas y de las reglas del sistema de previsión social, proyectar los ingresos necesarios para sostener los gastos previstos, ayudando en la planificación, en sintonía fina, de los ajustes necesarios en los beneficios o en los ingresos para el equilibrio financiero de largo plazo del sistema y su armonía con las cuentas públicas. Este sistema funcionará a partir de las informaciones presentadas por el modelo demográfico y actuarial definido anteriormente.
- c. Propuesta de reformulación del esquema de beneficios por invalidez y muerte de la seguridad social y de la legislación laboral (informe final al mes de julio de 2002): Este estudio es el paraguas de los demás estudios que se presentan a continuación, destacando las contingencias a ser consideradas en la concesión de beneficios (en especial, invalidez y muerte), evaluando el sistema actual de concesión de beneficios, identificando sus vacíos y superposiciones, proponiendo la reformulación de los beneficios por incapacidad y muerte y midiendo el impacto financiero de la nueva propuesta, comparada a la actual.
- d. Propuesta de reforma de los regímenes especiales (informe parcial al mes de noviembre de 2001): Los regímenes especiales son el principal elemento de inequidad del sistema de reparto en la previsión social. El estudio realizó un análisis exhaustivo de las categorías incluidas en estos regímenes, pero todavía no ha producido una propuesta para su reforma o extinción. El informe final está en procesamiento y se espera que esté completo a fines de septiembre de 2002.
- e. Propuesta de reforma de los regímenes diferenciales (informe final al mes de febrero de 2002): Los regímenes diferenciales son otro elemento que introduce inequidades en el sistema de pensiones argentino. Establecen privilegios para la concesión de beneficios, en términos de edad temprana o de valor del beneficio, para algunas categorías profesionales, no solamente al nivel nacional, como también en las provincias. El estudio permitiría al gobierno elaborar normativas que los eliminen, aumentando la equidad futura del sistema de pensiones argentino.
- f. Propuesta de reforma del sistema de compensación económica de la extinción de la relación laboral (informe final a agosto de 2002): Este estudio propone un sistema alternativo de seguro de desempleo en el país, basado en cuentas individuales de capitalización, que combina la protección constitucional contra el despido arbitrario con herramientas que mejoren el sistema de incentivos mediante el cual toman decisiones los agentes económicos.

- 4.13 **Cláusula 3.05 (b).** Haya puesto en vigencia e implementado las normativas para mejorar el sistema de información sobre el desempeño de las AFJP, a que se refiere el inciso (b) del literal A de la cláusula 3.04.
- 4.14 **Cumplida.** El inciso (b) de la cláusula 3.04 se refiere a propuestas de normativas para mejorar el sistema de información sobre el desempeño de las AFJP, estableciendo incentivos para que la decisión de afiliación a una AFJP se base en criterios de desempeño, como la rentabilidad de las inversiones y la magnitud de los costos administrativos. El Banco fue informado que las normativas propuestos en el primer tramo fueron implementados a través de los siguientes instrumentos:
- a. El Decreto 1495 de enero de 2002 que, entre otras medidas, clasifica anualmente las AFJP en función de sus costos administrativos e inserta a los indecisos en la AFJP que presenta el mejor desempeño según la información comparada de rentabilidad y costo administrativo, eliminando el criterio anterior que insertaba a los indecisos en las AFJP por sorteo;
  - b. La instrucción No. 3/2002, de la Superintendencia de AFJP, promulgada el 15 de enero de 2002 que reglamenta las disposiciones del Decreto 1495 anteriormente mencionado;
  - c. El Decreto 216/2002, del 4 de febrero de 2002, que suspende la vigencia de la comisión por rentabilidad de 20% recibida, además de los esquemas de bonificaciones recibidas por las AFJP, que aumentaban sustancialmente los cargos administrativos a las cuentas de los afiliados al sistema de capitalización compulsoria;
  - d. Las resoluciones conjuntas SAFJP 3/2001–SSN 28.296/2001 y SAFJP 6/2001–SSN 28.478/2001, de julio y noviembre de 2001, respectivamente, que cambian las condiciones generales de la póliza de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, en acuerdo con el estudio financiado por el PEAT que propone los referidos cambios con el propósito de mejorar las condiciones de cobertura de los afiliados a las AFJP y reducir los costos administrativos del sistema.
- 4.15 Estas resoluciones cumplen integralmente con el espíritu de la cláusula, habiendo sido fundamentada a través de los siguientes estudios financiados por el PEAT:
- a. Estudio sobre los determinantes de la selección de AFJP por parte de los afiliados del régimen de capitalización (informe final al mes de noviembre de 2001): Este estudio buscó investigar los factores preponderantes en la elección de una AFJP por los afiliados. El estudio demostró que la movilidad de los afiliados no está operando como un factor que incentive a una mayor eficiencia en el funcionamiento futuro del sistema. Dada la falta de información de los afiliados, dicha movilidad no se encuentra determinada por la rentabilidad obtenida o por el monto de las comisiones cobradas. En este sentido, una conclusión del estudio fue simplificar la estructura de

costos, eliminando las comisiones fijas y los esquemas de bonificaciones, además de aumentar el rol del estado en la difusión de la información sobre rentabilidad y costos administrativos.

- b. Estudio sobre primas de seguros de invalidez y fallecimiento (informe final al mes de julio de 2001): El estudio resultó en una propuesta de proyecto de normativa para sustituir el seguro de vida colectivo para garantizar el financiamiento de las prestaciones por invalidez y fallecimiento, por un aporte mutual que realizarán todos los afiliados al régimen de capitalización, permitiendo: (i) que la base contributiva para el pago de retiros transitorios por invalidez sea la totalidad del fondo de jubilaciones y pensiones; y (ii) que se cree un fondo de aportes mutuales que integra el fondo de jubilaciones y pensiones para este fin.

## 2. En el área de modernización del estado

- 4.16 Cláusula 3.05 (c). Haya presentado los informes de evaluación del modelo de gestión por resultados y de las cartas-compromiso con los ciudadanos en las experiencias piloto implantadas, así como de las normativas correspondientes, con el objeto de extender dicha experiencia a otros órganos de la administración pública nacional.
- 4.17 Cumplida. La evaluación del cumplimiento de esta cláusula se sustenta en la presentación de informes de evaluación de una muestra de instituciones que implantaron las experiencias de gestión por resultados y cartas compromiso con los ciudadanos, así como las normativas correspondientes, es decir, los instrumentos legales originales – convenios de gestión por resultados y cartas compromiso que contienen los indicadores propuestos para la evaluación.
  - a. Modelos de gestión por resultados: El Banco recibió información que contiene algunos de los informes de evaluación de cinco entidades públicas que implantaron los modelos de gestión por resultados.
  - b. Cartas compromiso con los ciudadanos: El Programa fue reglamentado por el decreto 229/2000, cuando se firmaron cartas compromiso con los ciudadanos en seis instituciones. En 2001 fueron firmadas 23 cartas de compromiso adicionales. Por el decreto 229/2000 el Gobierno de la Nación estableció una metodología uniforme específica para evaluar resultados, a partir de un análisis de logro o cumplimiento de los indicadores meta pactados. El Banco propuso que la evaluación se realizase en las cartas firmadas en el 2000, para que se tenga un año completo de experiencia, y recibió los informes finales de evaluación de las siguientes instituciones: (i) Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); (ii) Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA); (iii) Registro de la Propiedad Inmueble (RPI); (iv) Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ); y (v) Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR). Todas estas instituciones firmaron sus cartas compromisos en el 2000 y la

evaluación se refiere al desempeño del año 2001. El cuadro 1 muestra los resultados de dicha evaluación por institución. El puntaje varía de 0 (ningún desempeño) a 10 (total alcance de los objetivos pactados). Los resultados alcanzados son considerados buenos para el primer año del intento y revelan

<b>Cuadro 1</b> <b>Evaluación de las Cartas Compromiso</b> <b>con los Ciudadanos en una Muestra</b> <b>de Entidades Argentinas – Año 2001</b>	
Institución	Puntaje
INTI	7.04
ORSNA	7.79
RPI	7.60
SAIJ	7.64
SEGEMAR	6.65

el esfuerzo del país en mantener compromisos pactados con los ciudadanos incluso en una situación de profunda crisis institucional como la que hoy vive el país. Durante la última misión de administración, fueron realizadas reuniones con dirigentes de la SAIJ y

SEGEMAR que explicaron los logros y problemas de las instituciones en la implantación del proceso, además de su disposición en continuar la implantación de dicha experiencia.

4.18 El Banco constató, además, que la Subsecretaría de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros mantiene un sistema de evaluación trimestral de los instrumentos de gestión por resultados y cartas compromiso de gestión, el cual permite monitorear y dar asistencia técnica en la implantación de dicho proceso.

4.19 **Cláusula 3.05 (d).** Haya presentado al Banco, debidamente firmados, los convenios de gestión por resultado y de cartas-compromiso con los ciudadanos en, por lo menos: (i) una área descentralizada de ANSES; (ii) una unidad del Programa de Atención Materno-Infantil (PROMIN); y (iii) en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (MTEyFRH). En este último caso, se definirá un modelo conceptual para la aplicación de la carta-compromiso con los ciudadanos y del convenio de gestión por resultado, con miras a su aplicación futura en toda la red de oficinas públicas o privadas descentralizadas de asistencia al desempleado de dicho Ministerio.

4.20 **Sustancialmente Cumplida.** Las instituciones arriba mencionadas avanzaron sustancialmente en el proceso de cerrar los acuerdos de gestión por resultados y cartas compromisos con los ciudadanos. A continuación se presenta la secuencia de las acciones realizadas en las tres instituciones.

a. **ANSES:** Este organismo se encarga de la administración y pago de beneficios de todo el sistema público de seguridad social. Dada su magnitud, la idea original era restringir el acuerdo de gestión por resultados y la carta compromiso con los ciudadanos a una unidad descentralizada regional. Mientras tanto, los dos instrumentos fueron implementados, no en un área descentralizada, pero si en toda la ANSES, permitiendo declarar como cumplida esta cláusula para dicha institución, con un resultado logrado

superior al que se había comprometido el país. El compromiso de gestión por resultados con esta institución fue firmado el 22 de agosto de 2001 y su primera evaluación trimestral se realizó en marzo de 2002 con resultados positivos. La carta compromiso recién se firmó en agosto de 2002.

- b. PROMIN: El PROMIN fue creado para incentivar acciones materno-infantiles en los servicios de salud del país. Financiado por el Banco Mundial, el programa no presentó un desempeño satisfactorio hasta 2001, lo que condujo a que el gobierno central estableciera compromisos de gestión de resultados y cartas compromisos de gestión con las provincias, los cuales estaban virtualmente listos en 2001. En este contexto, la crisis social llevó al gobierno en el año 2002 a decretar la emergencia sanitaria y, con ella, el PROMIN ha sufrido cambios de orientación desde el inicio del 2002 que han retardado la firma de estos convenios que, naturalmente, debieron sufrir modificaciones que reflejasen la nueva orientación del PROMIN hacia la emergencia. Así, recién en agosto de 2002 se firmó la carta compromiso de gestión sobre la base de los nuevos parámetros. En la medida que las acciones del PROMIN bajo el nuevo esquema de funcionamiento dependen de compromisos pactados con las provincias, se espera firmar los compromisos de gestión por resultados, a más tardar en marzo de 2003, tal como se menciona en carta del Ministerio de Salud a la coordinación del programa en el Ministerio de Economía. Así, pese a los problemas mencionados, puede considerarse que la cláusula ha sido sustancialmente cumplida en lo referente al PROMIN.
- c. Ministerio del Trabajo: El compromiso inicial de realizar un modelo a ser integrado en la red de oficinas públicas de asistencia al desempleado no fue cumplido, en razón de los sucesivos cambios en el equipo del Ministerio del Trabajo. Como alternativa, el gobierno se comprometió a realizar compromisos de gestión por resultados y cartas de compromiso con los ciudadanos en la Secretaría de Riesgos de Trabajo (SRT) del Ministerio.

### **3. En el área de mercado laboral**

- 4.21 Cláusula 3.05 (e). Haya puesto en funcionamiento, de forma satisfactoria, el sistema unificado de registro de contratos laborales (Registro Único Laboral).
- 4.22 Incumplida. La metodología y el sistema operativo para la implantación del registro fueron desarrollados a través del Instituto Nacional de Recaudación de la Seguridad Social (INARSS), organismo creado posteriormente a la aprobación del proyecto, como parte integrante de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) del Ministerio de Economía. El objetivo principal del INARSS es implantar dicho sistema de registro único como forma de mejorar la eficiencia del proceso de recaudación de las contribuciones sobre la nómina. El registro único laboral deberá ser implantado a través de una prueba piloto extendida al sistema bancario. Desafortunadamente, los diversos cambios en la administración pública y la desarticulación del sistema financiero argentino, que llevó a la implantación



del “corralito”, han dificultado la realización de la prueba piloto en el sistema bancario. Las autoridades del INARSS garantizan que el inicio de la experiencia se dará a fines de agosto de 2002 y que la evaluación de sus resultados podrá estar lista antes de fines de septiembre del mismo año, para su posterior extensión a los demás sectores de actividad económica.

- 4.23 **Cláusula 3.05(f).** Haya implementado la Red de Oficinas de Empleo, de acuerdo al diseño que se menciona en el inciso (g) del literal C del artículo 3.04 en, por lo menos, cuatro jurisdicciones.
- 4.24 **Incumplida:** El problema de la pobreza y de la indigencia se superpuso en la crisis al problema de aumentar la eficiencia de los mecanismos de contratación, capacitación y colocación de mano de obra. Aún cuando el desafío propuesto por el préstamo sectorial sigue siendo válido como iniciativa de mediano y largo plazo, el Gobierno de la Nación se ha visto obligado a reestructurar las oficinas de empleo existentes para proveer soluciones para la emergencia social del país. Así, la desfavorable evolución del mercado de trabajo, el aumento del desempleo y del subempleo y, además, el aumento de las familias en condición de pobreza, hicieron necesarias políticas de mitigación como el Programa de Jefas y Jefes de Hogar, que transfiere ingresos a familias pobres a cambio de cumplimiento de acciones en educación y salud. En consecuencia, las políticas de atención al desempleo previstas en esta cláusula perdieron temporalmente su vigencia aunque existe la voluntad del gobierno por implantarlas cuando se normalice la situación económica del país.

#### **4. En el área de desarrollo social**

- 4.25 **Cláusula 3.05 (g).** Haya presentado al Banco evidencia que el SINTyS se encuentra operativo para responder a las consultas de los organismos gubernamentales nacionales sobre la elegibilidad de los beneficiarios de programas sociales.
- 4.26 **Cumplida.** La evidencia de que el SINTyS se encuentra operativo se encuentra en la página WEB del sistema WWW. SINTyS.GOV.AR que empezó a funcionar en febrero de 2002. En esta misma página WEB se encuentran:
- a. El catálogo de la base de datos del SINTyS, organizado por provincia y por programa;
  - b. La lista de convenios firmados con instituciones públicas nacionales y provinciales;
  - c. El plan de acción prototipo (modelo para firmar el Plan de Actividad con organismos públicos y provincias);
  - d. Las acciones y actividades previstas para 2002 y 2003 especificadas por trimestre, actividad y producto;

- e. Los productos y servicios que se ofrecen a las provincias y organismos nacionales;
  - f. Las tablas de conversión de bases de datos de los beneficiarios elegibles a los programas sociales nacionales y de algunos de los programas provinciales; y
  - g. La legislación en la cual se basa el SINTyS.
- 4.27 El número de beneficiarios de programas nacionales en el catastro del SINTyS llega actualmente a 1,7 millones. Este número es menor que el anterior, no solamente por el esfuerzo de evitar las duplicaciones (alrededor de 5%) desde que empezó a funcionar el Programa, si no también como resultado de la desactivación progresiva de los programas nacionales. El principal programa social de la actual administración – el de Jefes y Jefas de Hogar – se encuentra siendo administrado por la ANSES y los catastros están siendo elaborados con el apoyo técnico del SINTyS.
- 4.28 Desde que fue implantado en febrero de 2002, el SINTyS ya recibió innumerables consultas de organismos nacionales y provinciales. Actualmente existen 17 provincias con convenios con el SINTyS, además de cinco organismos federales con programas y actividades permanentes de consulta, tales como la oficina anticorrupción y el Ministerio de Educación. En función de su escaso presupuesto y la falta de personal, el SINTyS no está todavía en condiciones de atender a todas las provincias y a todos los Programas Nacionales, aunque esté avanzando progresivamente en esta dirección.
- 4.29 **Cláusula 3.05 (h).** Previamente a la extensión masiva del Programa Solidaridad al total del universo de familias beneficiarias, haya presentado al Banco la metodología de evaluación de dicho programa y tomado la decisión administrativa correspondiente que comprometa, con recursos presupuestarios acreditados, su aplicación en al menos cuatro localidades que integran la experiencia piloto.
- 4.30 **Incumplida.** El Programa Solidaridad fue desactivado por el gobierno nacional en 2001, lo que impide que la cláusula sea formalmente cumplida. También hubo, a lo largo del año 2001 la consolidación por el Gobierno de la Nación de algunos programas sociales focalizados.
- 4.31 Ante esta nueva realidad, el equipo de proyecto sostiene que la cláusula podría considerarse cumplida de manera sustancial si se mantiene su espíritu, es decir, el interés y la voluntad política del gobierno de evaluar los programas sociales del gobierno previamente a su extensión, y como herramienta de gestión de la política social. En este particular, el equipo presenta como justificación para la dispensa de cumplimiento, los siguientes avances del país en materia de evaluación: (i) la creación del Consejo de Coordinación de Política Social y el fortalecimiento del SIEMPRO como una instancia central con el mandato de monitorear y evaluar los programas sociales del gobierno; (ii) el compromiso del gobierno de desarrollar e

implantar una metodología de evaluación de programas sociales seleccionados, en el marco de la Reformulación de Cartera, aprobado por el Directorio del Banco el 27 de marzo de 2002 (documento PR-2656, del 26 de febrero de 2002); y (iii) presentación de una solicitud de asistencia técnica al Banco en el tema de evaluación de programas sociales, que será desarrollada en el contexto de la preparación de un eventual préstamo sectorial de emergencia a ser negociado con el Banco. En esta nueva operación, se pretende trabajar evaluación de programas sociales, de modo de garantizar la permanencia de las acciones que se desarrollen en esta área crucial<sup>4</sup>.

- 4.32 En la medida en que el país pueda avanzar en el desarrollo de un sistema de evaluación de los programas sociales del gobierno, en el contexto de la concretización de la asistencia técnica solicitada y la preparación de la nueva operación sectorial, los objetivos de esta cláusula serán más que cumplidos. En efecto, en su formulación original, la cláusula se restringía a una metodología de evaluación aplicada a un programa específico, y no a todo un sistema de evaluación de los programas sociales del gobierno. El convencimiento, por parte de las autoridades nacionales, de que tal tarea es impostergable, es un avance en la conciencia del país sobre el mejor uso de los recursos en el área social.

---

<sup>4</sup> La misión que evaluó el cumplimiento de las cláusulas contractuales para el segundo desembolso (del 30 de julio al 2 de agosto de 2002), recibió solicitud formal de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación para asistencia del Banco en el desarrollo de metodologías de evaluación de programas sociales seleccionados en el contexto del Sectorial Social de Emergencia

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

<b>AFIJ</b>	<b>Administración Federal de Ingresos Públicos</b>
<b>AFJP</b>	<b>Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones</b>
<b>ANSES</b>	<b>Administración Nacional de Seguridad Social</b>
<b>FMI</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>
<b>INARSS</b>	<b>Instituto Nacional de Recaudación de la Seguridad Social</b>
<b>INTI</b>	<b>Instituto Nacional de Tecnología Industrial</b>
<b>IVA</b>	<b>Impuesto al Valor Agregado</b>
<b>MTEyFRH</b>	<b>Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos</b>
<b>OD</b>	<b>Organismos Descentralizados</b>
<b>ORSNA</b>	<b>Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos</b>
<b>PEAT</b>	<b>Plan Estratégico de Asistencia Técnica</b>
<b>PROMIN</b>	<b>Programa de Atención Materno-Infantil</b>
<b>RPI</b>	<b>Registro de Propiedad Inmueble</b>
<b>SAIJ</b>	<b>Sistema Argentino de Informática Jurídica</b>
<b>SEGEMAR</b>	<b>Servicio Geológico Minero Argentino</b>
<b>SIDIF</b>	<b>Sistema de Información Administrativa, Financiera y Contable</b>
<b>SIEMPRO</b>	<b>Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales</b>
<b>SINTyS</b>	<b>Sistema de Información Tributario y Social</b>
<b>SRT</b>	<b>Secretaría de Riesgos de Trabajo</b>