

BANCO MUNDIAL

REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA
DE ASISTENCIA 2004-2008



Resumen de Ponencias

REPUBLICA ARGENTINA



BANCO MUNDIAL

INTRODUCCIÓN

Para fines del 2007 Argentina se encuentra reflexionando sobre los cinco años que han sido desafiantes, pero exitosos en su recuperación y crecimiento. Viendo hacia el futuro, Argentina se prepara para enfrentar otros desafíos bajo el liderazgo de un nuevo Gobierno Nacional. Por su parte, el Banco Mundial, -que ha estado apoyando a la Argentina en algunos de sus desafíos más urgentes- tiene un nuevo presidente en Washington y un nuevo Director en Buenos Aires. El momento es propicio para revisar la relación entre la Argentina y el Banco, evaluar los resultados de la cooperación e identificar las lecciones aprendidas.

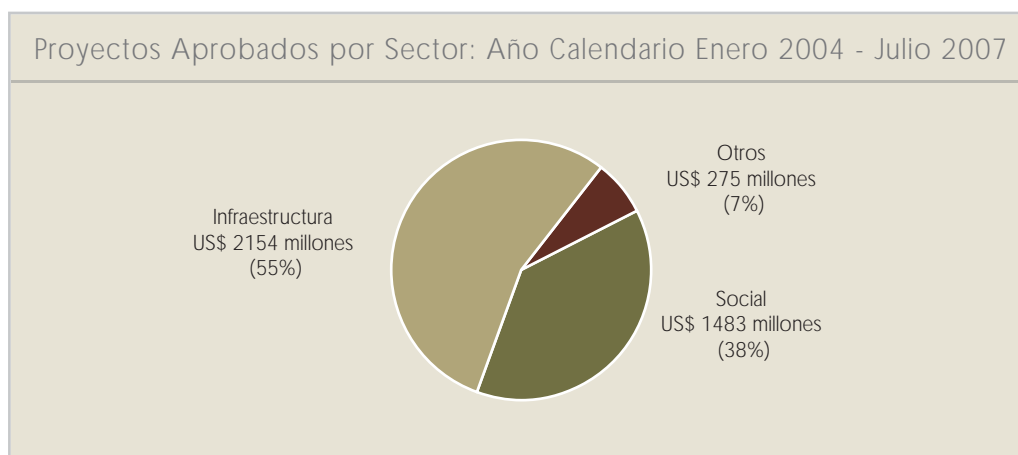
Con este fin, el Gobierno Argentino y el Banco Mundial llevaron a cabo un seminario de un día de duración en el Ministerio de Economía y Producción el 12 de noviembre de 2007 en la ciudad de Buenos Aires. Entre los participantes se incluyeron Ministros, Gobernadores, altas autoridades de los Gobiernos Nacionales, Provinciales y Municipales, personal de sectores de ministerios nacionales y el equipo del Banco liderado por su Director en el país.

El objetivo del seminario fue evaluar la relación entre la Argentina y el Banco Mundial luego de la crisis económica y social de 2002, específicamente dentro del contexto del programa de apoyo del Banco descrito en la Estrategia de Asistencia al País (CAS, por sus siglas en inglés) del año 2004 y, a futuro, en vista a la continuación del programa CAS establecido en el año 2006. En base al CAS, que representa la visión conjunta del Gobierno y el Banco sobre dónde y cómo el Banco puede apoyar más efectivamente los planes de desarrollo del Gobierno, se definió un programa de apoyo de hasta USD 5.000 millones por un período de cinco años para colaborar con la Argentina en consolidar su recuperación de la crisis y para establecer los fundamentos para un crecimiento sostenible y equitativo.

La asistencia del Banco luego de la crisis ha dado un giro sustancial, desde apoyar la respuesta a la emergencia del Gobierno a proveer un marco de ayuda de más largo plazo. Los instrumentos también han cambiado de acuerdo con el punto de vista del Gobierno que los préstamos de inversión están más alineados con los requerimientos de desarrollo de la Argentina que los préstamos de ajuste. Estos objetivos se han cumplido con el desarrollo de un programa de inversión: entre 1998 y 2003, los préstamos de ajuste representaban una tercera parte del apoyo del Banco; entre 2004 y 2005 esta relación se había revertido.

¹ Es importante destacar que el CAS de 2006 brindó una oportunidad para analizar el progreso de la recuperación y para actualizar el avance logrado respecto a la implementación del programa. A los efectos de revisar el apoyo del Banco a la Argentina y desde la perspectiva del Gobierno, los dos documentos representan la estrategia.

Hasta noviembre de 2007 se han aprobado 23 operaciones de inversión por un monto de alrededor de USD 4 mil millones en el marco del CAS. Aproximadamente el 55 por ciento de los proyectos aprobados apoyan el plan de infraestructura de la Argentina, particularmente en el área vial y, en forma más general, en la de transporte; el 40 por ciento se dirigió al sector social (fundamentalmente a las áreas de salud y protección social) y un cinco por ciento adicional al fortalecimiento institucional, agricultura y otras áreas.



INTRODUCTION

As 2007 draws to a close, Argentina finds itself looking back on five challenging but successful years of recovery and renewal, and ahead to emerging challenges under the leadership of a new national Government. For its part, the World Bank, which has been supporting Argentina in some of its most pressing development challenges, has a new President in Washington and a new Director in Buenos Aires. The time is therefore propitious for a review of the relationship between Argentina and the Bank, to assess the results of collaboration, and identify lessons learned.

Toward this end, the Argentine government and the World Bank held a day-long seminar at the Ministry of Economy and Production in Buenos Aires on November 12, 2007. Participants included ministers, governors, high level federal, provincial and municipal government officials, staff from federal sector ministries and a team from the World Bank, led by the Country Director.

The objective of the seminar was to assess the relationship between Argentina and the World Bank since the economic and social crisis of 2002; specifically within the context of the Bank's program of support described in the 2004 Country Assistance Strategy (CAS) and later in the continuation of this program in the 2006 CAS¹. The CAS, which represents the shared vision between the Government and the Bank on where and how the Bank can most effectively support Government development plans, outlined a program of support of up to US\$5 billion over five years to help Argentina consolidate its recovery from crisis and establish the foundation for sustainable, equitable growth.

Bank assistance since the crisis has shifted substantially from supporting the Government's emergency response back to a longer term assistance framework. The instruments have also changed in line with the Government's view that investment lending is more in keeping with Argentina's development requirements than adjustment lending. These objectives have been met with the development of a constructive investment partnership: from 1998-2003 some three-quarters of Bank support was adjustment lending; by 2004-2005 this ratio had been reversed.

1. It is important to note that 2006 CAS provided an opportunity to review the progress achieved during the recovery and update progress with respect to implementation of the program. For the purposes of reviewing the Bank's support to Argentina, and from the perspective of the Government, the two documents represent one strategy.

As of the November seminar, 23 investment operations had been approved under the CAS for approximately US\$4 billion. Roughly 55 percent of the projects approved support Argentina's infrastructure agenda, particularly roads and transport more generally; 40 percent has gone to the social sector (substantially in health and social protection) and an additional 5 percent to institutional strengthening, agriculture and other areas.



EL SEMINARIO

El seminario se dividió en dos partes: una sesión plenaria en la mañana para explorar temas en común referidos a los resultados del apoyo brindado por el Banco a la Argentina en los años recientes y una sesión en la tarde que permitió a grupos individuales de trabajo discutir cuestiones sectoriales con mayor detalle. Estos grupos de trabajo fueron designados para explorar temas en los que el Gobierno y el Banco han trabajado conjuntamente y para reflejar la estructura del CAS alrededor de tres pilares de desarrollo:

- o Crecimiento económico sostenido con equidad
- o Inclusión social
- o Mejora de la gobernabilidad

Los pilares en sí mismos son amplios y reflejan el enfoque del Banco - y de la comunidad de desarrollo en forma más general - para evaluar los desafíos de desarrollo dentro de una estructura temática. Dentro de este contexto, se podrán encontrar algunas variaciones de estos tres pilares en distintas Estrategias de País del Banco Mundial y en programas de asistencia de otras instituciones financieras internacionales. Por otro lado, el diagnóstico dentro del CAS de la Argentina y el apoyo diseñado y propuesto sobre la base de tal diagnóstico, es completamente específico para la Argentina, producto de un compromiso con autoridades a todo nivel de gobierno, el sector privado y la sociedad civil en forma más general y una evaluación pragmática de en qué áreas el Banco puede ser más efectivo.

Este Informe de Procedimientos presenta un resumen de las productivas discusiones mantenidas ese día a lo largo de 12 horas de trabajo. Sería imposible incluir cada opinión o conjunto de datos analizados. En cambio, se busca brindar un panorama general de los temas tratados (incluyendo, cuando resulte necesario, algún antecedente relevante), una idea de la energía y el compromiso manifestados por los participantes en sus discursos y una mirada interna acerca de qué áreas y de qué manera la Argentina y el Banco están trabajando juntos, qué ha logrado esta sociedad y qué se puede hacer para ser aún más eficientes en el futuro.

THE SEMINAR

The Seminar and this Report of Proceedings

The day-long seminar was divided into two parts—a plenary session in the morning to explore common themes related to the results of the Bank's support to Argentina in recent years and an afternoon session which provided for individual working groups to discuss sector issues in greater detail. The working groups were designed to explore themes where the Government and the Bank have worked closely together and to reflect the structure of the CAS around three development pillars.

- o Sustained Economic Growth with Equity
- o Social Inclusion
- o Improved Governance

The pillars themselves are broad, and reflect the approach of the Bank—and the development community more broadly—to assess development challenges within a thematic structure. In this context, some variation of these three pillars can be found in many World Bank country strategies. The diagnoses on which the CAS is based, however, and the specific investments described in the CAS, are entirely specific to Argentina. The CAS is a product of committed engagement with authorities at every level of government, the private sector and civil society more generally, and a pragmatic assessment of where the Bank can be most effective.

This Report of Proceedings presents a summary of the nearly 24 hours of rich and productive discussion held during the day. It would be impossible to include every opinion offered and set of data analyzed. Rather, it seeks to provide an overview of the issues discussed (including, where necessary, some relevant background), a sense of the energy and commitment the participants brought to the seminar, and insight into where and how Argentina and the Bank are working well together, what this partnership has achieved, and what can be done to be even more effective in the future.

PRÓLOGO

Reunimos el 12 de Noviembre, 2007, a más de 120 personas; el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Ministros, representantes de los Gobiernos Nacional y Provincial de la República Argentina y funcionarios del Banco Mundial. Nuestra tarea era analizar los últimos cuatro años y evaluar los resultados de la relación entre Argentina y el Banco Mundial. ¿Dónde habíamos sido exitosos? ¿Dónde no lo fuimos? ¿Qué lecciones habíamos aprendido?

En cuanto comenzamos la reunión, quedó claro que estábamos en total acuerdo en un principio operativo fundamental: nuestra relación es muy importante. Más obvias son las implicaciones fiscales. Cuando la Argentina obtiene financiamiento del Banco Mundial, los préstamos son pagados por los ciudadanos argentinos. Este hecho por sí solo demuestra la enorme responsabilidad que asumimos cuando acordamos el financiamiento de una nueva ruta o apoyamos programas sociales populares. El Gobierno ha buscado, a través de los años, el apoyo del





Banco para hacer frente a sus desafíos de mayor importancia. La colaboración en tales temas fundamentales, como la pobreza, la salud, la educación, la protección contra inundaciones, la construcción de rutas e infraestructura de transporte, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la conservación de los magníficos recursos naturales de la Argentina requieren un sentido de confianza. También requieren un compromiso mutuo para hacerlo bien.

Y nosotros estamos de acuerdo en lo que significa “hacerlo bien”. La ayuda del Banco Mundial - su dinero y sus ideas - es más efectiva cuando complementa la visión de desarrollo del Gobierno. Esto es así en el caso de la Argentina y de todos los países en los que el Banco opera y es por eso que trabajamos arduamente juntos en la elaboración del CAS. Primero y ante todo, ambos creemos que para ser efectiva, la ayuda externa debe reflejar las condiciones locales específicas en toda su complejidad. Existe una preocupación inherente al Banco en este contexto. Mientras que por un lado la asistencia del Banco está necesariamente formada por, y se beneficia principalmente de, las “mejores prácticas” recabadas a través de la experiencia alrededor del mundo, ésta debe adaptarse a las condiciones locales. La visión de desarrollo de la Argentina es exclusiva de la Argentina y el CAS deriva su racionalidad y modo de operación de esa visión.

Una mirada sobre los años recientes demuestra claramente donde la ayuda financiera del Banco y el conocimiento han complementado los programas del país para lograr una difer-

encia cada día en las vidas de millones de hombres, mujeres y niños. En el área social, con Jefes y Jefas del Hogar y el Plan Nacer y en infraestructura, particularmente en el sector de construcción de rutas y en el fortalecimiento de la eficiencia de las instituciones del sector público para mejorar el otorgamiento de jubilaciones y servicios de salud, vemos ejemplos de cómo el financiamiento externo y las ideas pueden ayudar a mejorar e implementar programas locales.

El financiamiento del Banco no debería, en resumen, meramente financiar proyectos, sino, cuando fuera posible, apoyar estrategias del Gobierno efectivas y bien diseñadas. Como en todos los países, sin embargo, identificar estos programas y establecer dónde y cuándo el Banco puede ofrecer su apoyo en la forma más efectiva posible no es una tarea fácil. Los mejores resultados se han obtenido cuando hemos disfrutado de una discusión clara, abierta, honesta y a menudo un debate de ideas. Los fundamentos de este proceso de consulta han sido un compromiso compartido para lograr un objetivo común, ya sea para aumentar el acceso de madres pobres a los servicios de salud, proveer una red segura a los más vulnerables o mejorar la red de rutas provinciales. En cada caso, el financiamiento y las ideas del Banco han contribuido al éxito del programa del Gobierno.

Sin embargo, no siempre estaremos de acuerdo. De hecho, una evaluación sincera de las necesidades de los últimos años refleja que había habido cuestiones importantes sobre las cuales el Gobierno argentino y el Banco Mundial no han tenido el mismo punto de vista. Tales puntos de partida forman parte de cualquier relación madura y probablemente inevitable, dada la complejidad inherente de los desafíos. El CAS se ha construido a partir de un entendimiento compartido y pragmático: hemos acordado avanzar con el financiamiento del Banco en aquellas áreas donde se ha logrado consenso en la política. En otras áreas, vamos a continuar con el diálogo, el análisis y el compromiso. Esto es vital, puesto que ayudará a definir dónde puede ser posible el consenso y la cooperación en el futuro así como también aquellas áreas donde la Argentina no buscará el apoyo del Banco. Esta es una forma innovadora de hacer negocios. Además, muestra cómo el multilateralismo puede trabajar y abrir caminos para un pensamiento nuevo.

En los últimos cinco años se ha logrado mucho. La economía ha continuado fortaleciéndose. Millones de argentinos han salido de la pobreza. Cada día, menos madres y niños mueren en el parto, los niños gozan de mejor salud y la gente ha vuelto a trabajar con mayor confianza en el

futuro. Estos logros son de la Argentina. El desafío ahora es construir sobre ellos. El Banco Mundial puede ayudar a la Argentina hacia este objetivo y jugar un papel importante en el apoyo a su agenda de desarrollo de largo plazo.

Creemos que el seminario fue un paso importante para asegurar que la relación entre la Argentina y el Banco sea lo más efectiva posible. Los canales de comunicación para lograr el consenso y el diálogo son fundamentales para acrecentar la relación entre el Gobierno y el Banco Mundial. Ha sido un aporte fundamental para nuestra capacidad de evaluación saber dónde se está trabajando bien y donde - y como - se puede trabajar mejor. Esperamos que éste sea un importante paso hacia la institucionalización de un análisis cooperativo, riguroso y beneficioso de nuestro trabajo y de los resultados de nuestros proyectos y programas.

Esperamos que el siguiente Resumen de Procedimientos proporcione una visión profunda sobre cómo el Gobierno y el Banco han trabajado juntos y, más importante, esperamos que sirva como una herramienta de guía para nuestro trabajo en el futuro.

Oscar Tangelson
Secretario de Política Económica
Ministerio de Economía y Producción
República Argentina

Pedro Alba
Director de País
Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay
Banco Mundial

FOREWARD

We gathered on a bright spring Monday in Buenos Aires-more than 100 of us; ministers, the Governor of Buenos Aires Province, representatives of Argentina's federal and provincial governments and World Bank staff. Our task was to look back over the past four years and assess the results of the relationship between Argentina and the World Bank. Where have we been successful? Where have we not been successful? What lessons have we learned?

As we started the meeting, it was clear that we were in full agreement on a fundamental operating principle: the stakes of our relationship could not be higher. Most obvious are the fiscal implications. When Argentina obtains financing from the World Bank, the loans are repaid by Argentine citizens. This fact alone indicates the enormous responsibility we assume when we agree to financing for a new road or to support a popular social program. The Government has, over time, looked to the Bank for support in tackling its gravest challenges.



Collaboration on such fundamental issues as poverty, health care, education, protection against floods, constructing roads and transport infrastructure, strengthening public institutions, and conserving Argentina's magnificent natural resources requires a sense of trust. It also requires a joint commitment to get it right.

And we agree on what “getting it right” means. World Bank assistance—its money and its ideas—is most effective when it complements the Government's development vision. This is as true in Argentina as in any of the Bank's clients, and it is why we work so hard together on formulating the CAS. First and foremost, we both believe that to be effective, external assistance must reflect the specific domestic conditions in all their complexity. There is an inherent tension for the Bank in this context. While Bank assistance is necessarily informed by—and benefits substantially from—“best-practice” gathered from experience around the world, it must be adapted to local conditions. Argentina's development vision is Argentina's alone, and it must form the bedrock of the CAS' rationale and mode of operation.

A look back over recent years clearly demonstrates where the Bank's financing and knowledge have complemented Argentina's own programs to make a difference, every day in the lives of millions of men, women and children. In the social area, with *Jefes y Jefas de Hogar* and *Plan Nacer*, and in infrastructure, particularly in the roads sector, and in strengthening the efficiency of public sector institutions to improve service delivery in pensions and health services, we see examples of how external financing and ideas can help improve and implement domestic programs.

Bank lending should not, in short, merely finance projects, but, when possible, support effective, well designed Government strategies. As in all countries, however, identifying these programs and establishing where and when the Bank can most effectively provide support is not easy. Where it has worked best we have enjoyed clear, open and honest discussion—and often *debate*—about ideas. The foundation of this consultative process has been a shared commitment to achieve a common objective, whether it be to increase access of poor mothers to health services; provide a safety net to the most vulnerable; or improve the provincial road network. In each case, Bank financing and ideas have contributed to the success of the Government's program.

We will not, however, always agree. Indeed, an honest assessment of recent years needs to reflect that there have been important issues about which the Argentine Government and the

World Bank have not seen eye-to-eye. Such points of departure are part of any mature relationship and probably inevitable given the inherent complexity of the challenges. The CAS is built around a shared and pragmatic understanding—we have agreed to move forward with Bank financing in those areas where consensus on policy has been achieved. In other areas, we will continue dialogue, analysis and engagement. This is vital, as it will help define where consensus and collaboration may be possible in the future as well as those areas where Argentina will not seek Bank support. This is an innovative way of doing business. It shows how multilateralism can work and opens the way for new thinking.

A great deal has been achieved over the past five years. The economy has continued to strengthen. Millions of Argentines have been lifted out of poverty. Fewer mothers and babies are dying in childbirth, children are healthier, and people are back to work with greater confidence in the future. These accomplishments are Argentina's. The challenge now is to build on them. The World Bank can assist Argentina toward this end and can play an important role in supporting its long-term development agenda.

We believe the seminar was an important step to ensuring that the relationship between Argentina and the Bank is as effective as possible. Communication channels for consensus seeking and dialogue are vital to the enhancement of the relationship between the Government and the World Bank. It has added substantially to our ability to evaluate where is the relationship working well and where—and how—it can be improved. It can be an important step toward institutionalizing a cooperative, rigorous, and beneficial analysis of our work and the results of our projects and programs.

We hope that the following Summary of Proceedings provides an insight into how the Government and the Bank have worked together, and, more important, we hope it serves as a tool to guide our work in the future.

Oscar Tangelson
Secretary of Economic Policy
Ministry of Economy and Production
Republic of Argentina

Pedro Alba
Country Director
Argentina, Chile Paraguay, and Uruguay
World Bank

SESIÓN DE LA MAÑANA

Sesión plenaria de la mañana: participantes

Los oradores hicieron su presentación en el siguiente orden:

- o Dr. Oscar Tangelson, Secretario de Política Económica,
Ministerio de Economía y Producción
- o Sr. Pedro Alba, Director, Banco Mundial
- o Ing. Felipe Solá, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires
- o Sr. Sergio Masa, Director Ejecutivo de ANSES
- o Dr. Gines González García, Ministro de Salud
- o Dr. Carlos Tomada, Ministro de Trabajo



DR. OSCAR TANGELSON
SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA,
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN

El Secretario Tangelson dio una cordial bienvenida al Banco Mundial y a los participantes del Gobierno nacional y de los Gobiernos Provinciales y Municipales. Destacó la oportunidad del seminario y la importancia de tener tiempo para realizar preguntas acerca de cómo la cooperación puede ser más eficiente y efectiva. También dijo que esperaba que surgieran temas que trascendieran los temas diarios que caracterizan las relaciones entre la Argentina y el Banco, pero que son fundamentales para identificar los desafíos más importantes que enfrentamos en forma conjunta.

El Secretario comenzó con un franco análisis de la perspectiva que tenía la Argentina de los organismos internacionales de crédito, incluyendo el Banco, al momento de la crisis de 2001-2002 y enfatizó que el país en ese entonces tenía serias discrepancias con la naturaleza de la asistencia provista por éstos. Había una sensación en la Argentina de que el Banco se había desviado de su misión fundacional de reconstrucción y desarrollo. También dijo el Secretario que el Gobierno había comunicado claramente su insatisfacción a la Gerencia y al Directorio Ejecutivo del Banco durante el momento de la crisis y después de superada.

Vamos a tener una jornada de reflexión...evaluar la gestión del Banco Mundial en estos últimos años y también cuales fueron las estrategias que el Gobierno. Nos parece muy importante hacer una reflexión respecto a como ha sido, como ha evolucionado, que participación nos cupo a cada uno de nosotros y como podemos hacer para ir mejorando las condiciones de desempeño hacia el futuro. Secretario Oscar Tangelson

El Secretario dijo que desde entonces ve que el Banco se ha comprometido nuevamente con su misión original, una valoración que el Gobierno también dio a conocer al Banco. El Gobierno, por ejemplo, está siguiendo de manera muy cercana los análisis del Banco sobre la desigualdad y apoya el creciente énfasis sobre la educación en programas del Banco alrededor del mundo. El diálogo, dijo, está expandiéndose y describió una discusión durante la reunión del Comité de Desarrollo que tuvo lugar en las reuniones anuales de octubre que se realizaron en Washington. La reunión, cuyo objetivo estaba dirigido hacia estrategias para movilizar recursos concedidos para países pobres, resultó en una discusión más amplia y dinámica sobre en qué deberían ser utilizados los recursos y como se podría lograr un empleo más efectivo de los mismos. Durante las charlas surgieron ideas innovadoras y sobre competitividad y el problema de la fuga de cerebros de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, transformando el debate inicial en uno aún más significativo. Este es el tipo de discusiones abiertas e importantes que la comunidad financiera multilateral debería estar generando, subrayó el Secretario.

Señaló que aún cuando estos temas globales de mayor relevancia no estaban directamente involucrados en la agenda del día, podían resultar útiles en el planteamiento de temas básicos de cómo el Banco podría ser más efectivo en su apoyo a la Argentina. En este contexto marcó dos puntos fundamentales. Primero, el Banco puede ser más efectivo en la Argentina si desarrolla instrumentos que sean flexibles y respondan a las circunstancias específicas del país. Segundo, tales instrumentos, si van a tener beneficios en el largo plazo, deben ser empleados para apoyar las prioridades estratégicas del Gobierno tal como están establecidas en el presupuesto. El Banco en años recientes, dijo, se ha estado encaminando fuertemente en esa dirección.

Tangelson luego describió lo que el considera han sido las cuatro principales áreas de debilidad en el desarrollo de la Argentina en el último cuarto de siglo y, por lo tanto, las prioridades esenciales de la Nación a seguir: recuperación social; educación, ciencia y tecnología; infraestructura y desarrollo regional. Dijo que el Banco había prestado gran colaboración en cada una de estas áreas, pero que quedaba un importante trabajo por hacer en todas ellas.

Recuperación social: El primer elemento de esta visión es la recuperación del tejido social y del capital humano de la Argentina. Esto requiere una visión de largo plazo. Ciertamente, el desafío que teníamos en la Argentina en 2003, dijo, no era simplemente recuperar el terreno perdido durante la crisis de 2002 o aún la recesión iniciada en 1998. Más allá de eso, la Argentina tenía que avanzar hacia una transformación social para revertir el daño producido por 25 años de condiciones económicas de lento crecimiento y alta volatilidad. El promedio de crecimiento económico entre 1976 y 2001 había sido del uno por ciento. El índice de pobreza había crecido del tres al 50 por ciento. La desigualdad había saltado de los estándares de Europa Occidental a los peores entre los países de América Latina, la región de mayor desigualdad en el mundo. Y la deuda externa mostró un alza extremada de USD3 mil millones a USD190 mil millones. La crisis en 2001, agregó, no fue un evento aislado, sino la culminación de un deterioro social y económico de larga data.

Cualquier programa de desarrollo que el Gobierno persiguiera tenía que comenzar con esta premisa y así lo hizo. Jefes y Jefas de Hogar, el programa emblema de emergencia social del Gobierno, buscó tanto ser receptivo al sufrimiento como constructivo con respecto a desafíos de largo plazo. Fue exitoso en proporcionar estabilidad social en un momento de incertidumbre. No sólo sirvió como una fuente de capital para los hogares en el momento en que el sistema bancario colapsaba al inicio de la devaluación. Jugó un papel fundamental en el fortalecimiento de una demanda económica más amplia que se había disminuido durante los últimos 25 años con el crecimiento de la pobreza, la concentración de la riqueza y de drásticos recortes



en la inversión pública. Al asegurar un ingreso básico y establecer las bases para la creación de trabajo y capacitación, Jefes fue el primer escalón para revertir esta tendencia inyectando demanda privada en la economía.

Educación: Contener el colapso económico fue sólo el primer paso. La Argentina necesita avanzar en la segunda prioridad, fortalecer su competitividad a través de inversiones en educación, ciencia y tecnología. Gran parte de la recuperación desde la crisis se ha debido a los ingresos de las exportaciones; el crecimiento sostenido dependerá de un sector exportador competitivo. Tangelson fue claro acerca de la ambición de la Argentina de competir globalmente en alta tecnología y en otros sectores de alto valor agregado. Sin embargo, la estructura de exportación presenta vulnerabilidades en el mediano y largo plazo. Las exportaciones de la Argentina están bastante concentradas en productos de bajo valor. A fin de fomentar un crecimiento económico sostenido, nuevos productos de exportación de alto valor deben ser desarrollados y el valor agregado de productos existentes debe ser incrementado.

Esto va a requerir determinadas medidas en un número de áreas: mejorar la reserva de capital humano a través de la enseñanza y la capacitación; inversión en investigación y desarrollo (la cual, mientras que ha aumentado en años recientes, se mantiene baja en comparación con otros países) y expandir los vínculos entre el sector público y el sector privado. Según el Secretario, el progreso está en camino. En 2003, la Argentina destintaba ocho por ciento de su PBI al servicio de la deuda externa y cuatro por ciento en educación, ciencia y tecnología. Hoy, esos números son aproximadamente dos por ciento en servicio de la deuda y seis por ciento en educación, ciencia y tecnología. El Gobierno está determinado a reconstruir la base tecnológica de la economía enfatizando la innovación productiva. El Gabinete de Ciencia y Tecnología ha suscripto un nuevo Plan Estratégico Nacional para la Ciencia, Tecnología e Innovación (2006-2010). La nueva estrategia define una visión con objetivos de mediano y largo plazo para la política de innovación en la Argentina. El Gobierno ha pedido el apoyo del Banco para promocionar la innovación productiva y abordar brechas críticas dentro del sistema de innovación de Argentina. El Banco y el Gobierno están coordinando muy bien los esfuerzos en la preparación de un proyecto.

Infraestructura: La tercera principal prioridad para asegurar el desarrollo de la Argentina es infraestructura, particularmente el transporte. El Secretario describió las debilidades y deficiencias más significativas del patrimonio de infraestructura del país y discutió el impacto sobre la competitividad. Contrastó la historia de desinversión del país con la ambición comercial actual que incluye avanzar más allá de su tradicional orientación hacia el Atlántico para construir

puentes bioceánicos hacia los crecientes mercados en Europa y Asia a través de inversiones de transporte que unan a los productores argentinos con puertos en San Pablo, en Brasil y Antofagasta y Mejillones, en Chile. El CAS está prestando apoyo sustancial al sector de transporte, al fortalecer la red de caminos nacionales y provinciales y el transporte urbano.

Desarrollo regional: El Secretario luego se refirió a la conexión de las positivas y potencialmente dramáticas consecuencias del desarrollo en educación e infraestructura para las provincias del país-la cuarta prioridad. Describió los desarrollos actuales en la economía global que comenzarán a marcar un cambio de los mercados de la producción masiva para el consumo masivo hacia centros más pequeños y más ágiles de producción con el fin de elaborar productos con una identidad cultural y regional para una demanda especializada e individual. Argentina comenzaría, sugirió el Secretario, a comercializar su propia marca nacional con productos de alta calidad, eficientemente elaborados y distribuidos y agregó que Argentina recientemente se ha movido de un esquema de “Tango y Maradona” hacia “Malbec, Tango y Maradona”. Una estrategia de desarrollo que busque fortalecer el desarrollo regional dentro y a través de los países de América Latina no sólo generaría un crecimiento comercial sino que también ayudaría a reducir la desigualdad y a favorecer la urbanización que ha tendido a caracterizar a la Argentina y a Latinoamérica en general. Pidió a la audiencia que piense acerca de cómo las inversiones del Banco pueden ayudar a lograr tal transformación.

El Secretario dijo que éstas eran las prioridades de desarrollo de la Argentina; ellas son donde el Gobierno quiere invertir sus recursos y a las que el Banco ha respondido tanto con financiamiento como con ideas. Finalizó diciendo que ahora el Gobierno y el Banco habían formado una fuerte sociedad en dónde trabajar en conjunto; el deseaba continuar con este fuerte trabajo fortaleciendo el concepto de cómo la ayuda financiera puede ser empleada, para continuar haciendo que cada peso sea más productivo, para acelerar la disponibilidad de recursos que han sido comprometidos a través de sistemas más ágiles e instrumentos más flexibles y para asegurar la integridad fiduciaria consolidando la efectividad e innovación del Plan de Acción Fiduciaria y SEPA, la innovadora página web pública que contiene la información contractual sobre los proyectos apoyados por el Banco.

Tangelson terminó su exposición dando la bienvenida al nuevo Director del Banco a cargo de Argentina, deseando la continuación de las relaciones de trabajo productivas y armónicas que se han desarrollado durante los últimos cinco años, una relación que, agregó, ha contribuido al desarrollo económico de Argentina y ha sido un recordatorio del objetivo fundacional del Banco.



DR. PEDRO ALBA
BANCO MUNDIAL, DIRECTOR PARA ARGENTINA,
CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY

El Director del Banco agradeció al Secretario Tangelson y a todos los representantes del Gobierno Nacional y Gobiernos provinciales participantes. Luego, observó que aunque él no había estado presente en la Argentina durante la crisis estaba impresionado por su fuerte recuperación. Agregó que fortaleció su creencia de que, para ser útil, el Banco debe ser sensible a las complejidades sociales y a cómo la gente se ve afectada por la crisis económica y por las políticas empleadas para abordar los efectos de la crisis. Al mismo tiempo observó que la velocidad de la recuperación ha sido igualmente impresionante. Esto es igualmente importante. Primero, para entender lo qué representó el fortalecimiento del crecimiento reciente de la Argentina y las mejoras sociales y para asegurar que esas lecciones estén bien documentadas y, segundo, para ver dónde el Banco pudo haber jugado un papel constructivo.

El compromiso del Banco hacia la Argentina ha sido muy grande; el país fue el cuarto prestatario más grande del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRF) en los últimos cinco años (detrás de China, Turquía y Brasil) y el más grande en el año fiscal 2007.

Como dijo el Secretario Tangelson, el programa del Banco bajo el CAS ha asignado la mayor parte de los USD 4 mil millones comprometidos a la fecha al sector social (40%) y a infraestructura (55%). Las inversiones adicionales están dirigidas al fortalecimiento de la capacidad de la Argentina de brindar servicios públicos a través de mejoras en la administración del sector público. Por lo tanto, el programa ha establecido un objetivo correcto.

También el programa ha sido bien manejado; la mayoría de los problemas que afectaron la cartera después la crisis han sido resueltos. El porcentaje de la cartera identificado como proyectos con problemas ha sido reducido de más de la mitad en 2003 (16 operaciones) a menos del cuatro por ciento (o una operación) hacia fines de 2007. El riesgo fiduciario se ha reducido sustancialmente, con un incremento en el número de auditorías de proyectos a tiempo de ocho por ciento en 2003 a más del 75 por ciento en 2007. Estas mejoras son el resultado de una coordinación fuerte e innovadora entre el Banco y el Gobierno, incluyendo áreas de administración fiduciaria, con el Plan de Acción Fiduciaria y SEPA.

Alba, tal como lo marcó el Secretario Tangelson, mencionó que existen desafíos con respecto a la aceleración en la implementación de proyectos y desembolsos del Banco. Esto es importante a medida que el Gobierno y el Banco identifican nuevas operaciones de inversión para asegurar que los nuevos compromisos no sobrepasen a los desembolsos. Una capacidad de ejecución más fuerte y desembolsos más rápidos también pueden ayudar a revertir la tendencia de la caída resultante de largos periodos de pagos de préstamos de ajuste realizados con anterioridad a la crisis y el enfoque sobre las operaciones de inversión desde entonces. Sin embargo, el objetivo más importante de fortalecer la capacidad de implementación es para traducir los grandes compromisos que el Banco ha realizado en años recientes en rutas, escuelas, cuidado

Comparación entre los mayores Prestatarios durante el AÑO FISCAL 2007(*)
Compromisos BIRF (en millones de dólares)

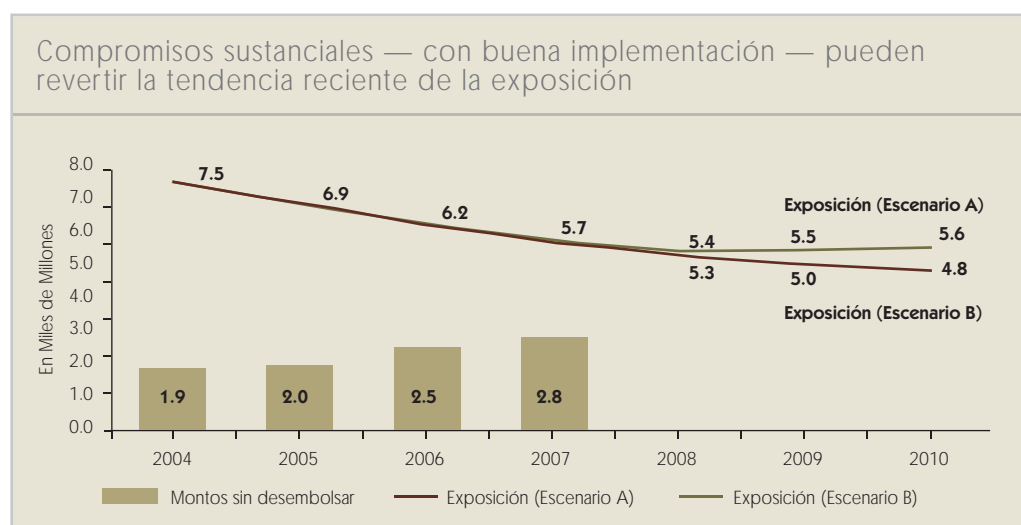
#	País	Compromisos	De los cuales Préstamos de Ajuste
1	Argentina	1,749	0
2	China	1,641	0
3	India	1,500	300
4	Colombia	1,205	700
5	Turquia	1,158	500

de la salud y mejoras sostenidas en servicios públicos en los que el Gobierno ha estado avanzando en los últimos años.

Es importante que el Banco tenga una visión muy pragmática de cuales son los problemas específicos del país. El otro tema es el tema del diálogo. Aquí tengo tres puntos: escuchar al país, sus motivos y enfoques, representar diagnósticos de situaciones en lugar de soluciones y finalmente no hacer promesas impracticables. Dr. Pedro Alba

Alba también coincidió con el Secretario Tangelson sobre la necesidad de encontrar nuevos instrumentos que permitan acelerar los desembolsos. Los SWAps-o enfoques sectoriales-son una posibilidad. Los SWAps permiten al Banco apoyar de forma efectiva a los programas del Gobierno en un sector específico de manera integral y coordinada. Asimismo se comprometió a trabajar de cerca con el Gobierno para acelerar la implementación de proyectos y revertir la tendencia en los flujos netos negativos. Ciertamente, al describir los dos escenarios de desembolsos--uno con niveles de ejecución más altos y otro con más bajos --dijo que estaría estableciendo su objetivo como Director en la Argentina para lograr un escenario de altos desembolsos, al cual se refirió como el “escenario Alba”.

El Director del Banco volvió al tema sobre cómo el Banco contribuyó a los logros de los últimos cinco años y cómo apoyó las áreas de prioridad definidas por el país, es decir, “qué hici-



mos”. El Banco - reiteró - entabló un fuerte compromiso con el programa Jefes y Jefas del Gobierno. Haciéndose eco del Secretario Tangelson, enfatizó los aspectos de equidad y empleo de Jefes y observó la firme administración del programa. Se refirió a la salud, donde el Banco ha disfrutado de un diálogo extremadamente productivo con el Gobierno. El Banco está orgulloso de estar asociado al Plan Nacer que está teniendo un impacto crecientemente fuerte sobre la salud de las madres y de sus hijos, ayudando a reducir la mortalidad materna e infantil. En educación, para encarar en forma precisa la cuestión de la competitividad discutida por el Secretario Tangelson, el Banco está apoyando proyectos que colaboran con las necesidades de capacitación y desarrollo de competencias de trabajadores mayores así como las necesidades educacionales de niños en zonas rurales aisladas.

La segunda mayor área de apoyo del Banco, por supuesto, es infraestructura y, en particular, el sector de transporte. El Banco se ha concentrado en la ayuda a la Argentina para reducir los cuellos de botella logísticos que obstaculizan su capacidad de exportación y en el transporte urbano, para lograr un transporte más fácil y seguro para el 90 por ciento de los argentinos que viven en áreas urbanas. Alba mencionó tres áreas adicionales donde el Banco está actuando y que ayudarán a promocionar el crecimiento y mejorar la calidad de vida, en cada una de las cuales ha tenido la oportunidad de observar proyectos de primera mano. La primera área es la del control de las inundaciones, un problema importante para la Argentina, la segunda es la energía en zonas rurales y la tercera es la agricultura.

Un área relacionada, pero en ocasiones pasada por alto, es el área de medio ambiente. El Banco está colaborando con el Gobierno en relanzar un plan de medio ambiente, que incluya apoyo al grave problema del manejo de desperdicios sólidos. El medio ambiente representa un desafío nacional creciente. Primero, se quedó detrás por otras prioridades tales como las emergencias sociales y económicas. Por otro lado, cinco años de rápido crecimiento ha colocado presión sobre el uso del agua, de la tierra y del aire, además de los desafíos globales, incluyendo el calentamiento global.

La última área mencionada por Alba es la gobernabilidad, el tercer pilar del CAS. Esta es un área donde el Banco está favoreciendo la estrategia del Gobierno de mejorar la provisión de servicios públicos. Hay buena evidencia del éxito en la administración más eficiente de las jubilaciones públicas, la salud y sobre el manejo financiero en general. También aludió a la restauración de la estabilidad social en 2003 como un reflejo de un logro sustantivo, pero, agregó, que con el regreso a la normalidad en los años recientes, los ciudadanos, como es el

caso de todos los países, desarrollan expectativas crecientes con respecto a la eficiencia en la provisión de servicios públicos. El Banco busca la continuidad de una relación de trabajo fuerte con sus contrapartes que apoyen el manejo de recursos humanos, inversiones públicas, gobierno electrónico (*E-Government*) y otras áreas de administración pública.

Alba finalizó su presentación enfatizando su compromiso con los principios discutidos por el Secretario Tangelson anteriormente. Primero, el Banco debe tomarse el tiempo para analizar y comprender el contexto específico de Argentina. Segundo, debe escuchar y cuando sea oportuno, proporcionar ideas para apoyar y presentar el diagnóstico y opciones. Tercero, el Banco está completamente comprometido con el plan de Países de Ingreso Medio que requiere flexibilidad en los instrumentos y en la implementación. En los años recientes se ha visto una innovación dentro del marco del Préstamo Programático Adaptable (APL por su sigla en inglés). El mencionó los SWAps. Hay otras opciones. El desafío es hacer que este agenda sea real para Argentina.



ING. FELIPE SOLÁ,
GOBERNADOR, PROVINCIA DE BUENOS AIRES

“Nuestra relación con el Banco es de absoluta confianza”

Antecedente

Argentina es un país altamente federalizado. Un CAS efectivo necesita reflejar un entendimiento de todos los niveles de estructura del gobierno del país y cómo los diferentes niveles del gobierno trabajan en forma conjunta. También debe proveer un espacio para apoyar programas a nivel provincial. El CAS actual incluye una asistencia sustancial desarrollada con los gobiernos provinciales. Un gran porcentaje de esta asistencia ha sido dirigida hacia la provincia de Buenos Aires. Esta fue una decisión estratégica, basada en un diálogo productivo y un compromiso profundo en áreas fundamentales. El efecto del apoyo en la provincia de Buenos Aires puede ser considerable ya que alcanza el 36 por ciento del PBI de la Argentina y casi el 40 por ciento de su población. La provincia es una máquina de crecimiento, representando 35 por ciento del total de la producción agrícola; 37 por ciento de la producción ganadera y 45 por ciento de la producción industrial. Casi 40 por ciento de las exportaciones totales de la Argentina se originan en la Provincia de Buenos Aires. Además, la pobreza está fuertemente concentrada en las áreas periféricas del área metropolitana de Buenos Aires, el

Conurbano. El desarrollo en la mayor provincia de la Argentina tendrá un profundo impacto en todo el país.

A través del proyecto APL II de Infraestructura de Buenos Aires, el Banco está apoyando inversiones claves en el área de rutas para fortalecer la productividad y mejorar el bienestar social y ambiental de millones de personas mayoritariamente pobres en el área metropolitana del Gran Buenos Aires, a través de la provisión de transporte, agua y servicios sanitarios y de desagües.

El Banco también está apoyando inversiones en segmentos de alta prioridad de la red de caminos provinciales. El objetivo de las intervenciones en esta área es remover los cuellos de botella críticos e implementar un programa de mantenimiento para reducir los costos de transporte y mejorar la competitividad. Otras áreas incluyen la expansión de servicios de agua y cloacas para aproximadamente 450.000 personas de bajos ingresos y el financiamiento de proyectos de desagüe para mitigar los efectos de las inundaciones, que afectan principalmente a las comunidades pobres.

El Gobernador Solá remarcó la excelente relación de trabajo con el Banco. Sin embargo, recordó las condiciones sociales, económicas y fiscales en las cuales la provincia y el país estaban cuando él comenzó a trabajar con el Banco con el programa actual. Dijo que sus preocupaciones principales en ese momento eran los caminos urbanos y las obras hidráulicas e hizo hincapié en lo oportuno que fue el apoyo del Banco ya que este llegó en un momento donde los recursos para la inversión pública eran escasos. El Gobernador, en particular, resaltó el impacto positivo de las obras de protección de inundaciones, que han ayudado a facilitar considerablemente los problemas de inundaciones que han afectado la provincia y han brindado un sentido de seguridad a las familias y comunidades, alguna vez vulnerables a los daños de la inundación. Además de la seguridad de la gente frente a la fatal inundación, añadió el número de kilómetros de caminos rehabilitados y su impacto en una provincia donde se origina la mayoría de la actividad económica. Quizás la mayor contribución, sin embargo, ha sido en alcantarillado, donde, después de demoras asociadas con la resolución de acuerdos de concesión en el sector de agua, la Provincia ha estado trabajando de cerca con el Banco. El Gobernador recordó que, no obstante las mejoras de los años recientes, todavía hay muchos pobres y una gran cantidad de gente que vive precariamente por sobre la línea de pobreza. También urgió a nunca olvidar que detrás de los números utilizados por el Banco y el Gobierno hay gente real y recordar que detrás de la fuerza y resolución que se

vio durante la crisis, hubo miedo. Recordar esto puede ayudar a pensar acerca de políticas y programas.

Finalizó su exposición definiendo la relación del Gobierno con el Banco como una de las de “más absoluta confianza”. El espera que ésta continuará con el nuevo Gobierno en el futuro y urgió a la audiencia que tomara su tiempo para aprender acerca de lo que funciona y como lograr que la relación sea aún más eficiente y efectiva para la Argentina.



LIC. SERGIO MASSA
DIRECTOR EJECUTIVO DE ANSES

Antecedente

ANSES es la Administración Nacional de Seguridad Social y uno de los organismos más grandes del sector público. Supervisa 38 por ciento de los gastos federales y dos tercios del total de gastos. ANSES está a cargo del pago de beneficios de la seguridad social. También administra programas sociales para siete millones de personas a través de jubilaciones, programas de asignaciones familiares, seguros por desempleo y discapacidad y otros programas de protección social, incluyendo Jefes y Jefas de Hogar. En un organismo de tales responsabilidades, grandes, complejas e importantes, que cualquier mejora en la eficiencia, efectividad, transparencia y en la capacidad de rendición de cuentas en la prestación de servicios tendrá un impacto significativo, particularmente en los más pobres y vulnerables. El Banco ha estado apoyando a ANSES durante 10 años, incluyendo la asistencia prestada en el marco del CAS actual.

Massa brindó una perspectiva general de los logros asegurados a través del mejoramiento del organismo. Dio un ejemplo de cómo ANSES ayudó a recuperar los registros de empleo de alrededor de 273.000 ciudadanos argentinos que se perdieron durante una inundación. Massa

relató los desafíos derivados de la reconstrucción de los datos laborales de industrias que fueron privatizadas en los 90 y que no mantuvieron registros. En forma más general, el Director de ANSES pintó una vívida imagen de la enorme contribución del organismo explicando cómo la organización de la información y las capacidades compartidas de ANSES, “literalmente” transformaron montañas de papel en información disponible y utilizable. El Sr. Masa también dijo que los beneficios que se han obtenido de los nuevos sistemas para el manejo de la información desarrollados e instalados con el financiamiento del Banco han resultado en ahorros por un monto de 395 millones de pesos (más de USD125 millones) en los últimos cinco años en términos de reducción del fraude y de mejor control. Estos ahorros no sólo exceden significativamente el costo del sistema en sí, sino que también son muy superiores al costo total del proyecto de fortalecimiento institucional (ANSES I, USD25 aportados por el Banco y una cifra similar aportada por fondos locales de contraparte).

ANSES ha mejorado sustancialmente la calidad de sus servicios, convirtiéndose en un nodo central hacia un Estado eficiente, eficaz y transparente. La expansión de la red de atención al beneficiario, la modernización de procesos clave, la incorporación de nuevas tecnologías para la identificación de beneficiarios, el desarrollo de planes estratégicos, nuevos canales de comunicación interna y externa y programas de participación, como el Consejo Consultivo, han contribuido a generar importantes mejoras en la prestación de servicios a los beneficiarios, como la reducción de los tiempos necesarios para otorgar la jubilación de dos años a tres meses. Un estudio independiente, desarrollado como parte del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, muestra que el 85 por ciento de los beneficiarios encuestados expresó estar “satisfecho” o “muy satisfecho” con el desempeño de ANSES.

También habló de las importantes lecciones aprendidas en el trabajo conjunto con el Banco. Primero, mientras que la buena colaboración con el Banco puede ayudar a un programa de Gobierno más efectivo, finalmente, el éxito o fracaso de los programas dependen del Gobierno. Estos programas son de Argentina; el conocimiento y la comprensión de cómo funciona el sistema reside en las propias instituciones Argentinas, y ellas mismas deben ser responsables de su implementación para asegurar la sostenibilidad de los cambios y mejoras. También enfatizó que los programas del Banco deben generar capacidad dentro del sector público y agregó que la asistencia técnica del Banco ha sido importante con respecto al desarrollo institucional así como también a las competencias de los empleados que juntos se combinan para brindar beneficios a los ciudadanos del país.



DR. GINES GONZÁLEZ GARCÍA
MINISTRO DE SALUD

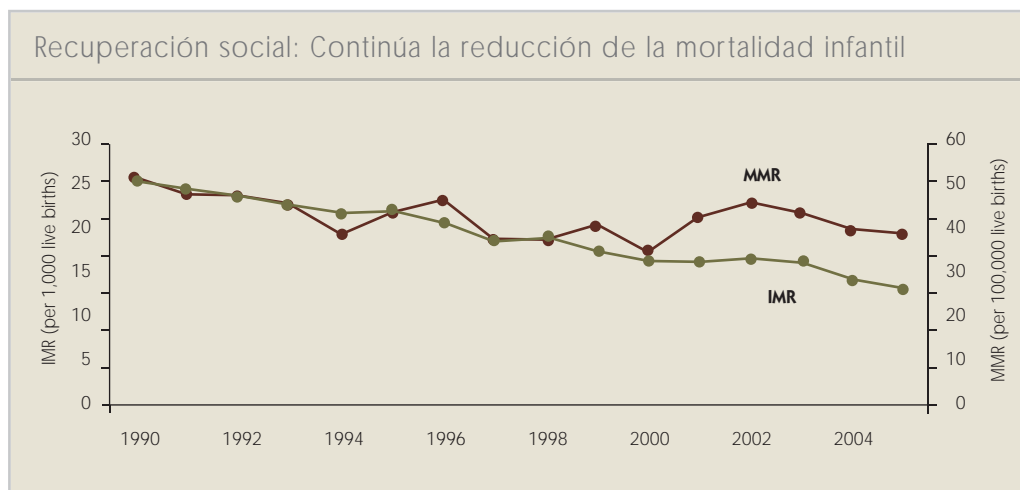
“Yo diría la relación, es una relación, buena. De confianza recíproca, es más, nos fue bien, esto genera naturalmente confianza. El Banco tuvo que ver, no sólo en mi área con muchos de los progresos que ha tenido Argentina. Creo que nosotros también estuvimos a la altura de volver a ser creíbles en términos internacionales.” Dr. Gines González García

Antecedente

El sector de salud de la Argentina también se vio afectado por la crisis económica de principios del 2000, lo que produjo un fuerte impacto sobre la salud de los ciudadanos. Mientras que los recursos financieros disponibles en el sector público se reducían dramáticamente tanto a nivel de la Nación como de las provincias, la demanda por servicios y atenciones de salud se incrementaba en el sector público debido al menor empleo (y por lo tanto reducción de la cobertura de la seguridad social) y a la caída de los ingresos de los más pobres.

El sistema público de salud argentino no estaba preparado para esta coyuntura. Los problemas de organización y funcionamiento existentes en la época se vieron agravados por el incremento de demanda derivada de la disminución de ingresos de la población y de los más pobres, por la transferencia de demanda de las Obras Sociales al sector público al incrementarse el desempleo y por la caída de recursos financieros en salud. Como resultado, la tasa de mortalidad infantil (TMI), que venía bajando sostenidamente desde 1980 al 2001 (de 33.2 a 16.3 por mil nacidos vivos) subió a 16.8 por mil nacidos vivos en el 2002, creando un temor justificado de reversión de la tendencia histórica en su descenso e incluso de empeoramiento de éste y otros indicadores clave de salud, como la mortalidad materna, la tuberculosis y la desnutrición.

Fue en el medio de esta crisis masiva de salud que fue nombrado Ministro de Salud. En relación a las difíciles condiciones que el Gobierno tuvo que enfrentar en ese momento, dijo que el desafío de recuperar la confianza en el Ministerio de Salud se basaba en el hecho de que el Gobierno e incluso el mismo país habían perdido credibilidad. Para comenzar el proceso de reconstrucción de la confianza, el Gobierno estableció el Plan Nacional de Salud con el Acuerdo de San Nicolás. El Acuerdo incluía cinco aspectos como guía política de trabajo: establecer una política nacional de acceso a medicamentos; establecer un seguro materno-infantil provincial para mejorar la situación de madres y niños no asegurados; avanzar con los seguros provinciales de salud; proteger programas prioritarios (vacunas, medicamentos VIH-SIDA, leche, bienes e insumos críticos) y fortalecer la atención primaria en equipamiento y recursos humanos.



Para apoyar al Gobierno en esta coyuntura, el Banco Mundial asumió una estrategia semejante a la planteada por el Ministerio. Como respuesta inmediata, el Banco aprobó la reasignación de fondos existentes de préstamos para apoyar al Programa de Emergencia Social lanzado por el Gobierno para mantener programas esenciales de salud pública y educación y para proteger a los sectores más vulnerables del país. Adicionalmente, el Banco preparó un apoyo presupuestario de USD750 millones, que tuvo como ejecutor central al Ministerio. En este proyecto, conocido como SECAL, se incluyeron condicionalidades en tres “tramos” relativos al funcionamiento y a las decisiones del Consejo Nacional de Salud, al establecimiento del Seguro Materno- Infantil y la implementación de la ley de Salud Sexual y Reproductiva. Adicionalmente, se incluyeron medidas para reducir los subsidios cruzados a las obras sociales y para mejorar la asignación de recursos de la Superintendencia de Seguros de Salud.

El Gobierno prestó atención inmediata a las necesidades de salud de los pobres, especialmente a las madres y niños sin seguro de salud. El Banco respondió mediante el apoyo a un nuevo programa de seguro de salud, el Plan Nacer, que fue diseñado para garantizar el servicio a madres y niños. En su fase inicial, el programa fue introducido en las regiones noreste y noroeste del país, donde se localizan las nueve provincias más pobres. Cinco años después, el programa ha sido reconocido por su capacidad de detener el aumento de la mortalidad materno-infantil que se dio como resultado de la crisis y actualmente es un modelo estudiado en todo el mundo. La segunda fase del programa de préstamo adaptable (APL por su sigla en inglés) para el Plan Nacer está siendo ahora extendido a todo el país con un mayor aporte del Banco.

González García resaltó que además de ser efectivo, el programa es altamente innovador en su contribución a transformar el sector de la salud pública con una focalización sobre el desempeño y los resultados, esto quiere decir que los recursos son transferidos a los prestadores de los servicios una vez que los mismos son otorgados. Además, agregó que el Plan Nacer fue lanzado en el peor momento de mayor desafío y que funcionó de manera espectacular. De hecho, señaló, no hay otra inversión que pueda hacerse con tal poder para ayudar a la gente.

¿Cómo se sigue tal éxito? La respuesta es con más éxito. En este caso el Ministro se estaba refiriendo al apoyo del Banco al programa de funciones de salud pública esencial de la Argentina. El programa fue diseñado para mejorar la capacidad del sistema de salud para promover estilos de vida saludables; para prevenir nuevos riesgos de la salud pública, emergencias y desastres asociados con la enfermedad y para aumentar la efectividad de los programas de

salud pública tales como la prevención del SIDA y el control de la tuberculosis. Este nuevo programa, conjuntamente con el financiamiento para el cuidado materno-infantil, constituye un componente central de la Estrategia del Banco.

El Ministro enfatizó que la Argentina debe estar orgullosa del éxito que ha logrado en su respuesta a la crisis del sector de la salud. Resaltó que el Plan Nacer y otros logros ahora se han instalado como mejores prácticas, las cuales están sirviendo como modelo en otras partes del mundo y están ayudando a que la Argentina restablezca su credibilidad internacional. El Banco, dijo, ha hecho una importante contribución a este éxito y las relaciones de trabajo entre el Banco y Argentina son de confianza mutua. Remarcó que el desafío que se presenta es construir sobre este éxito para trabajar con el Banco en el desarrollo de un programa de asistencia nacional para el futuro que involucre a las provincias y utilice el éxito del Plan Nacer y otros programas como guía.



DR. CARLOS TOMADA
MINISTRO DE TRABAJO

“Yo creo que cuando uno tiene convicciones pero sobre todo cuando un gobierno tiene políticas públicas claras, en la negociación con el banco no hay problemas; porque en realidad lo de programas es una coartada, son políticas públicas que requieren algún financiamiento y el que lleva adelante las políticas públicas es el estado nacional.” Dr. Carlos Tomada

Antecedente

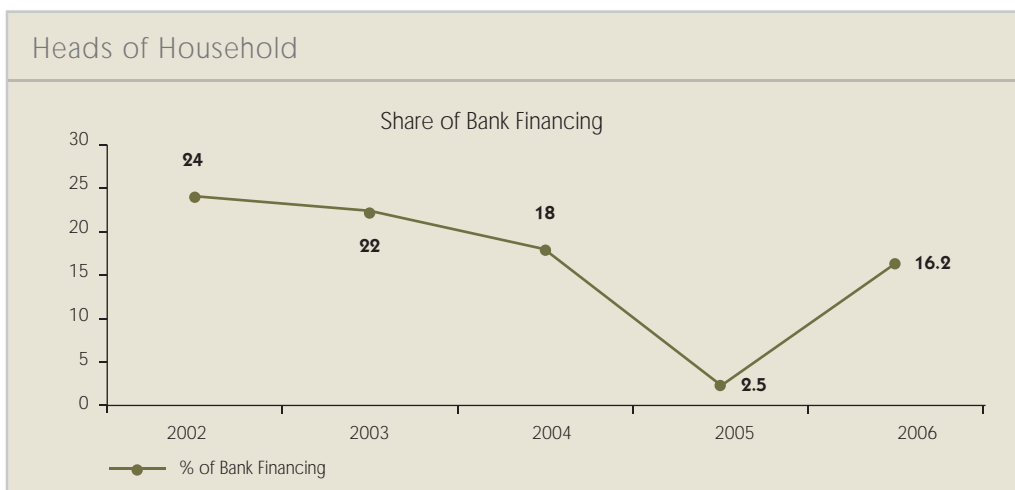
El plan Jefas y Jefes de Hogar fue el principal programa introducido por el Gobierno argentino a partir del año 2002, que permitió que más de dos millones de hogares reciban ingresos en el momento más serio de la crisis. En un esfuerzo conjunto con el ANSES, el Ministerio de Economía y Producción y los ministerios de acción social, incluyendo el Ministerio de Salud, el programa es un ejemplo impresionante de efectiva coordinación intragubernamental. El programa otorga un beneficio a hogares con niños cuyos jefes estén desocupados (o al menos no ocupados formalmente), por un monto que, al iniciarse el mismo, era cercano al doble del básico de alimentos para

un hombre adulto (CBA). La evolución del programa ha acompañado el mejoramiento de la situación, reduciendo la cobertura de la población a medida que disminuían las urgencias sociales.

En general, el Programa Jefes fue exitoso en focalizar en la población pobre y en mitigar el impacto de la crisis social y económica. Alrededor del 80 por ciento de los beneficios fueron recibidos por el 40 por ciento más pobre del país, un desempeño, en términos de focalización, muy bueno en relación a otros programas. Sin el Programa, el 10 por ciento de los beneficiarios hubiera caído en situación de pobreza. La cobertura también fue bastante eficiente, ya que el Programa llegó a un tercio de la población en el quintil más bajo. El Programa fue fundamental para mejorar la distribución del ingreso en la primera etapa de recuperación económica en Argentina (mayo de 2002 a mayo de 2003).

Más recientemente, el Gobierno lanzó dos nuevos programas para sustituir en forma progresiva al “Plan Jefes”. Por un lado, el programa “Familias” busca ofrecer un ingreso básico a hogares con tres o más niños. Al mismo tiempo, el “Seguro de Capacitación y Empleo” es un programa que promueve activamente la reinserción en el mercado laboral. Muchos beneficiarios del Plan Jefes han dejado de serlo en los últimos años por haber conseguido un empleo formal (cerca de 550 mil) o haber pasado a nuevos programas (Seguro y Familias, 326 mil beneficiarios).

El Ministro Tomada resaltó que el Banco asistió al Gobierno en primer lugar en el 2003 con el Plan Jefes y nuevamente en el 2006 financiando la implementación por parte del Gobierno



de una estrategia de transición para mejorar las perspectivas de empleo y la ubicación de puestos para los actuales participantes. Este préstamo reciente está ayudando al Gobierno a diseñar a medida el apoyo para los beneficiarios del programa según sus necesidades: aquellos con mayores posibilidades de volver a conseguir empleo recibirán apoyo específicamente diseñado para ayudarlos a reinsertarse en la fuerza laboral. Otros beneficiarios (en general hogares liderados por madres con dos o más hijos), que requieren mayores plazos de asistencia, serán transferidos a una red de seguridad asociada para evitar la transferencia inter-generacional de la pobreza.

Tomada también resaltó que el Banco buscó complementar los esfuerzos del Gobierno en la creación de trabajo con un préstamo destinado a ayudar a las capacidades laborales y la empleabilidad de trabajadores desempleados y pobres del país a través de la capacitación y la enseñanza a adultos. El Ministro mencionó explícitamente el valor del apoyo del Banco en su ayuda al Gobierno a fortalecer la gestión administrativa del programa, el cual, dijo, era crucial cuando el número de beneficiarios alcanzó unos 2,3 millones, casi dos tercios más de los 800.000 estimados.

Prosiguió con la explicación de que el mayor objetivo estratégico de la operación consiste en colaborar con el Gobierno nacional para aumentar los vínculos entre el sistema educativo y el mercado laboral. El proyecto apoya la estrategia de transición del Ministro de Trabajo, específicamente aumentando los esfuerzos para ayudar a los beneficiarios a encontrar empleo a través de la participación en capacitación y cursos de enseñanza para adultos, así como a través de los servicios de empleo dirigidos a la orientación individual. El proyecto expande y fortalece la capacitación, evaluación y certificación de los trabajadores; promueve la innovación en la enseñanza para adultos y brinda un muy necesario enfoque sobre el empleo de los jóvenes a través del apoyo a oficinas de empleo municipales y fortalece el manejo de los sistemas de información para la enseñanza y la capacitación basadas en las competencias.

Mientras hablaba de la experiencia del Plan Jefes y ponía el énfasis en el empleo de jóvenes, el Ministro Tomada dijo que la Argentina atravesó una importante transformación en la cual el empleo y la capacitación están empezando a ocupar un lugar central en el enfoque para asegurar una mayor inclusión social, agregando que eso no es más que una redefinición del empleo y la recuperación de la dignidad del trabajo. En vista de esto, el Ministro remarcó la importancia central de la capacitación, el desarrollo del capital humano, la

creación de puestos de trabajo y de la competitividad en la visión de desarrollo del país y, por lo tanto, en su relación con el Banco. Agregó que se necesita prestar particular atención en dar la bienvenida al trabajo de la gente joven en el mercado laboral con puestos de trabajo de calidad.

Señaló que por su origen en el sector sindical está familiarizado con lo que la gente solía pensar sobre el Banco y sostuvo que cree que la Argentina y el Banco han superado viejos conceptos acerca de qué políticas promueven el crecimiento y la estabilidad. El Ministro destacó el valor de la experiencia internacional del Banco al traer nuevas ideas al Gobierno e hizo notar que el Banco está capacitado para cumplir con su rol de transmitir mejores prácticas sin insistir en recetas aplicables a todos por igual. En un tono más personal, el Ministro agregó que el personal del Banco con quienes él trabaja “son encantadores y gente fantástica”. Agregó que además del compromiso fortalecido del Banco de asistir a la Argentina, la relación se ha beneficiado de mayor claridad y el compromiso por parte del Gobierno; enfatizó que tal claridad y coherencia es absolutamente fundamental en la formulación de políticas públicas. Terminó haciéndose eco de lo señalado por el Lic. Massa en cuanto a que el apoyo del Banco debe fortalecer la capacidad técnica del Gobierno, incluyendo instituciones públicas fuertes que sean responsables frente al pueblo argentino.



RESUMEN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA TARDE

Los programas CAS de 2004 y 2006 fueron diseñados para apoyar los esfuerzos del Gobierno por consolidar la recuperación económica que había comenzado en 2003. En particular, se diseñó un programa de asistencia liderado por una inversión para complementar una nueva estrategia de administración, la cual enfatizaba “la reconstrucción de la economía con una visión de brindar un crecimiento sostenido dentro de un marco de equidad social”. Revertir la tendencia regresiva en la distribución del ingreso era una prioridad clave. Con este objetivo se construyó el apoyo descrito en los CAS basado en tres pilares estratégicos: Crecimiento sostenible con equidad; Inclusión social y Mejora de la gobernabilidad. La sesión de la tarde abordó elementos de cada uno de estos tres pilares. Un resumen de cada discusión se detalla más abajo.

Pilar I. Crecimiento sostenido con equidad

El CAS, en su análisis en 2004 y 2006, es claro acerca del extraordinario desempeño económico en el inicio de la crisis y el fuerte marco político del Gobierno que lo hizo posible. En el momento del seminario, el país estaba cercano a finalizar su quinto año de crecimiento del PBI por encima de un 8,5 por ciento. La política macroeconómica ha enfatizado una administración fiscal sensata, una marcada competitividad externa y la reconstrucción de las reservas internacionales.

El principal desafío de crecimiento identificado en el CAS se refiere a abordar un estancamiento de mayor plazo que ha caracterizado a la economía argentina a través de los últimos 30 años. De particular importancia, el CAS está apoyando el elemento pro-pobres, pro-equidad del crecimiento del PBI, el cual hasta el 2003 había mostrado una tendencia declinante de largo plazo, resultando en un incremento constante de la pobreza y la inequidad.

El Banco ha apoyado el plan de crecimiento del Gobierno en unas áreas claves específicas, más notablemente en infraestructura. El rol de la infraestructura en el apoyo al crecimiento económico es bien conocido. La historia argentina demuestra que la baja inversión en

infraestructura puede restringir el crecimiento. Durante los 80 la inversión pública en infraestructura (transporte, agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones) promedió cerca del tres por ciento del PBI. Esto se redujo a casi la mitad del uno por ciento en los 90, que con inversión privada alcanzó un total de aproximadamente dos por ciento. El impacto sobre la competitividad fue dramático. El Gobierno estableció un plan para impulsar la inversión pública y mejorar el patrimonio de infraestructura en el país. En 2006, la inversión pública en infraestructura fue 16 veces más que en 2002 en términos nominales. El CAS describió un programa para apoyar a Argentina en este esfuerzo.

Transporte

A pesar de las inversiones de años recientes, el mejoramiento de la capacidad de Argentina en infraestructura continúa siendo un desafío mayor. Argentina actualmente tiene uno de los mayores costos logísticos de la región con aproximadamente 27 centavos por peso exportado consumidos por costos de logística, de los cuales 60 por ciento es devorado por el transporte. Reducir estos costos resultará crítico dado el compromiso del Gobierno para mejorar la capacidad de exportación y reducir el impacto de cuellos de botella logísticos en el movimiento de la rica producción agropecuaria a mercados locales y externos. El Secretario Tangelson puntualizó vivamente las ambiciones comerciales de Argentina durante la sesión de la mañana cuando habló de moverse más allá de la tradicional orientación del país hacia el Atlántico para construir puentes bioceánicos para mercados en crecimiento en Europa y Asia, a través de inversiones en transporte, uniendo a los productores argentinos con los puertos en San Pablo, en Brasil y Antofagasta y Mejillones, en Chile. Teniendo en cuenta que esta ambición generará una fuerte presión en el sistema actual. Por ejemplo, para los próximos tres años (2007-2010), el Gobierno estableció un objetivo de aumento de las exportaciones de USD40 millones (2005) a USD60 millones (2010) que llevaría a un aumento anual de flujos de tráfico de nueve por ciento a través de importantes corredores de transporte. Esto, agregó, requerirá una inversión sustancial nacional y provincial.

El soporte del Banco se ha concentrado en mejoras a la red nacional de caminos, particularmente en la construcción basada en el éxito de los contratos de rehabilitación y mantenimiento de caminos (contratos CREMA) basados en desempeño, que han mejorado la eficiencia del manejo de rutas en la Argentina. También se ha brindado apoyo a través del CAS para favorecer programas de inversión a nivel provincial y mejorar la calidad y confiabilidad de rutas esenciales que faciliten el acceso de la producción provincial a los mercados.

Finalmente, el Banco está apoyando el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires que apoya el mejoramiento de los servicios de transporte urbano en la Ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana.

Los ambiciosos objetivos que el Gobierno ha planteado en el área de inversiones en transporte y los resultados recientes hablan por sí mismos. Hay alrededor de 2.000 kilómetros adicionales de rutas nacionales bajo los contratos CREMA desde 2004 y otros 2.500 kilómetros están programados para mediados del año 2008. A nivel provincial, donde no hubo rutas bajo contratos CREMA en 2005, existen ahora alrededor de 180 kilómetros. En transporte urbano, el Gobierno estableció un objetivo para asegurar que el quintil más pobre gaste menos del 15 por ciento del ingreso disponible en transporte, lo cual implica un mayor y sostenido compromiso de los recursos públicos.

Protección contra inundaciones, agua y saneamiento

Las inundaciones representan una amenaza mayor en muchas partes de Argentina, afectando a cientos de miles de personas y causando un daño económico sustancial. El Banco está apoyando los esfuerzos del Gobierno de protección contra el impacto de las inundaciones; en Buenos Aires asistiendo a los esfuerzos de la ciudad para fortalecer el manejo de riesgo de inundaciones y mejorar las condiciones de vida de la gente más vulnerable y pobre en la cuenca Maldonado. También incrementará la productividad y competitividad en el corazón del área metropolitana de Buenos Aires.

El Banco también disfruta de una fuerte asociación con Argentina en el sector de agua y saneamiento, financiando obras en la Provincia de Buenos Aires y con un proyecto de servicios municipales básicos. Estos proyectos esperan lograr 200.000 beneficiarios con acceso a conexiones de agua y 600.000 beneficiarios con acceso a soluciones de saneamiento. Hemos aprendido lecciones importantes. El trabajo directo con provincias grandes (p.ej. Buenos Aires) en operaciones multi-sectoriales coordinadas por instancias provinciales (Ministerio de Economía, MOVSP, etc.) permite alcanzar una economía de escala y mejor eficiencia. Para provincias más pequeñas, los proyectos nacionales con transferencia de recursos a provincias y municipios son mejores alternativas.

Las sesiones de trabajo en infraestructura brindaron la oportunidad de una discusión productiva con representantes de gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. En cada caso,

los participantes consideraron que la relación con el Banco ha sido positiva. Surgieron un número importante de temas. Primero, la contribución que los proyectos del Banco están haciendo para fortalecer la capacidad institucional de los organismos involucrados. Los participantes subrayaron el valor del trabajo analítico del Banco y observaron que ese compromiso analítico no solamente es útil para el Gobierno sino que ha ayudado al Banco a desarrollar una evaluación más amplia del contexto para sus operaciones. Los participantes también dieron la bienvenida a la participación y comunicación de la sociedad civil en la preparación de proyectos como un elemento positivo de las inversiones que el Banco está amparando. Hubo, sin embargo, preocupación expresada acerca de la complejidad y la falta de flexibilidad en los procedimientos de adquisición del Banco. Los participantes también discutieron acerca de las áreas donde se necesitará un continuo enfoque sobre la capacidad, incluyendo el financiamiento en las áreas de Transporte, Logística, Transporte en áreas portuarias, informatización del Poder Judicial y una profundización en los contratos CREMA, como así también es importante un mantenimiento de las rutas.

Desarrollo rural

Mientras que el número de argentinos que viven en pequeñas localidades rurales ha caído en décadas recientes, alrededor de 12 millones de personas, o casi la tercera parte del país, depende de actividades en áreas rurales o dependen de alguna manera de la agricultura. La agricultura por sí misma representa seis por ciento del PBI en 2006 y la agro-industria en forma más generalizada representa alrededor de un tercio de todos los productos y las exportaciones relacionadas a la agricultura representan más de la mitad de las exportaciones totales del país. El crecimiento continuado de la Argentina dependerá fuertemente de un sector rural saludable y de una producción agropecuaria eficiente. Con mayores niveles de pobreza en áreas rurales (los pobres rurales no están completamente reflejados en las estadísticas de pobreza nacionales), será crucial un sector rural competitivo y más fuerte para una mayor inclusión social.

El Banco está brindando su apoyo a las estrategias del Gobierno para ampliar la infraestructura rural, mejorar la efectividad de los servicios de apoyo agropecuario y para incrementar la competitividad internacional de los productos agropecuarios. En el PROSAP, el apoyo del Banco se dirige sobre todo a proyectos agrícolas (y la infraestructura que lo sostiene) en las provincias no-Pampeanas. Además a nivel del cono sur, el Banco está apoyando esfuerzos para la erradicación de la aftosa y la prevención de la Gripe Aviar Pandémica. El Banco también ha



expandido sus actividades bajo el proyecto de Pequeños Granjeros (PROINDER) que apoya la estrategia del Gobierno de reducir la pobreza rural y mejorar la productividad y capacidad organizativa de las comunidades rurales en situación de pobreza, a través del fortalecimiento de las políticas nacionales y provinciales de desarrollo rural. Además del apoyo financiero al Proyecto, el Banco y el Gobierno comparten un buen compromiso analítico, con el Banco habiendo concluido tres estudios separados sobre temas claves de desarrollo agropecuario y rural, pobreza rural e infraestructuras rurales.

Medio ambiente

El CAS también señala el compromiso del Banco con la Argentina en el relanzamiento del plan ambiental del Gobierno, el cual había sido descuidado desde la última crisis económica. Ahora, con el rápido crecimiento de los pasados cinco años y el surgimiento de temas globales urgentes como ser los cambios climáticos y la pérdida de la biodiversidad, el proceso político está apoyando acciones nuevas y retrasadas relacionadas con el medio ambiente. En este contexto, el Banco está apoyando los esfuerzos del Gobierno en tres áreas: mejorar la calidad de

vida de los argentinos; mejorar la sostenibilidad del crecimiento económico y proteger la calidad de la belleza natural de la Argentina.

Bajo el CAS, el Banco está apoyando el desarrollo de sistemas sostenibles para el manejo de residuos sólidos urbanos. Esta es una intervención oportuna e importante, dado que alrededor del 60 por ciento de los residuos sólidos en Argentina están dispuestos en basureros abiertos sin ningún control sanitario. La crisis empeoró las prácticas de manejo de desechos sólidos y los grupos socioeconómicos más bajos están des-proporcionalmente afectados por este mal servicio. Particularmente, la crisis forzó a muchas familias a dedicarse al negocio informal de reciclado y separación de basura, que alcanzó su pico con cerca de 100.000 familias en 2002. El proyecto directamente asiste el objetivo del Gobierno de mejorar la salud pública y la calidad de vida, especialmente entre los sectores más pobres de la población, reduciendo su exposición al mal manejo de los residuos sólidos. Sobre la base de la cartera de proyectos existentes en forestería, manejo de zonas costeras, conservación de la biodiversidad, aguas internacionales, cambios climáticos y manejo de polución, el Banco ha ayudado más aún con la preparación de un nuevo proyecto de financiamiento de carbono en la Provincia de Buenos Aires y Salta; 19 proyectos financiados por el GEF en todo el país y una gama de actividades de fortalecimiento institucional en el área de manejo ambiental.

Bajo el CAS, nuevas asistencias están programadas para comenzar en 2008. Primero, una iniciativa está siendo preparada para limpiar la cuenca Matanza-Riachuelo, la más contaminada de la Argentina. Más de 3.000 industrias están ubicadas en la cuenca, con la mayoría de ellas descargando efluentes no tratados en el sistema de recolección de aguas o directamente en el río. El control de la contaminación es escaso y el cumplimiento con reglas ambientales es bajo. Además, la cuenca es hogar de la mayor concentración de comunidades pobres de la Argentina, la mayoría sin acceso a aguas limpias ni servicios sanitarios y muchos de ellos en asentamientos informales, en general, cerca de basureros. La segunda área de asociación planificada para principios de 2008 es ayudar al Gobierno, específicamente a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), en la limpieza de minas de uranio e instalaciones de molienda abandonadas en forma permanente, en línea con estándares internacionalmente aceptados. La tercera área es un proyecto en el sector forestal que, por primera vez, coordina políticas e intervenciones entre las tres entidades gubernamentales nacionales con jurisdicción sobre los recursos forestales, es decir la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Medio Ambiente y la Administración de Parques Nacionales, conjuntamente con las provincias. En cuarto lugar está un cluster de actividades en el manejo de recursos hídricos, incluyendo préstamos, fortalec-

imiento institucional y financiamiento GEF. El quinto es un nuevo enfoque sobre polución del aire en varios de las ciudades mas contaminadas del país. Finalmente, el sexto es el apoyo continuo para vincular a la Argentina con fuentes internacionales de financiamiento concesionario relacionado a cambios climáticos, ya sea a través de los mecanismos del protocolo de Kyoto y pos-Kyoto o mediante un nuevo fondo que se está estableciendo sobre adaptación a cambios climáticos.

Las discusiones llevadas a cabo en el seminario revelaron el entusiasmo entre muchos de los participantes con respecto al plan seguido por el Gobierno y las oportunidades de sinergia entre el Gobierno Nacional, las provincias - y municipalidades - y el Banco en desafíos clave. Este concepto de integración también fue mencionado en ideas para la generación de capacidades de manejo ambiental dentro de la industria. La discusión reveló una satisfacción general entre los participantes del Gobierno en su trabajo con el Banco, aunque algunos expresaron alguna frustración con la complejidad en los procesos de adquisición. Hubo interés en profundizar y expandir el compromiso con el Banco y en establecer nuevos acercamientos para dirigir la ayuda financiera hacia las municipalidades.

Pilar II. Inclusión social

El CAS diseñó un programa de asistencia destinado a apoyar los programas del Gobierno concentrados en la continuación de la fuerte baja de la pobreza; favoreciendo la creación de redes de seguridad más permanentes y fomentando el empleo, mejorando los resultados en salud, fortaleciendo la calidad de la educación para lograr una competitividad de largo plazo.

En 2003, el año anterior al CAS, la pobreza se situó en casi un 48 por ciento, algo por debajo del nivel máximo alcanzado un año antes. La tendencia de largo plazo, sin embargo, era preocupante, particularmente con respecto al impacto que la volatilidad económica en Argentina estaba teniendo sobre la sociedad. La pobreza ubicada en casi un cinco por ciento de la población en 1980, saltó a un 40 por ciento luego de la hiperinflación de fines de los 80, cayó nuevamente y volvió a subir sustancialmente luego de la crisis Tequila de México de 1994 y la crisis asiática de fines de los 90 y explotó durante la crisis de 2001-02. Más preocupante aún es que mientras la pobreza bajó luego de cada crisis, se ha mantenido significativamente alta después de cada episodio; la pobreza, en resumen, se estaba volviendo estructural y se pueden ver un impacto similar en la desigualdad.



El apoyo bajo el CAS se ha alineado sustancialmente con el apoyo a las estrategias del Gobierno para revertir estas tendencias de larga data. La principal inversión en este contexto ha sido en el programa Jefes y Jefas de Hogar. En el año 2006, el Banco hizo un seguimiento de USD600 millones en ayuda con USD350 millones destinados a patrocinar un proyecto de transición para diseñar a medida la cobertura de un programa que pudiera reflejar los cambios en la economía desde la crisis. El objetivo es permitir a jefes de hogares, con mayores posibilidades de re-empleo, recibir apoyo específicamente diseñado para ayudarlos a reinsertarse en la fuerza laboral. Otros beneficiarios del programa (en general hogares encabezados por mujeres con dos o más hijos) que requieren asistencia a más largo plazo, serán transferidos a una red de seguridad asociada a la inversión en capital humano en niños. El Gobierno ha supervisado la sólida administración del Programa. A partir de septiembre de 2007, las adhesiones bajaron cerca de 25 por ciento con respecto a fin de 2006. El Banco y las autoridades están desarrollando una estrategia de abandono del programa. Grupos inversionistas en diez provincias están siendo consultados sobre la reforma de las políticas sociales que establecerá las bases para la preparación de la estrategia de abandono.

El sostén del Banco a la agenda de salud del Gobierno ha sido especialmente productivo y resalta la sinergia que se puede lograr cuando el financiamiento externo y las ideas apoyan una estrategia sectorial fuerte y de buen desempeño. El CAS señaló que además del impacto de la crisis, los resultados en salud en Argentina - en términos de expectativa de vida y desigualdad entre los grupos sociales en mortalidad materno infantil - han estado durante algún tiempo por debajo de los países de ingresos medios comparables, con muchos de los problemas asociados a la persistencia de la discordancia entre los programas de los Gobiernos de la Nación y las provincias.

Como dijo el Ministro Gines González García, el Gobierno Nacional en los últimos años ha comenzado a revitalizar el sector, ejerciendo un papel de liderazgo en la política de salud, implementando subsidios basados en desempeño a nivel provincial, expandiendo la cobertura de salud a los pobres, desarrollando una nueva política de drogas genéricas e introduciendo la Ley de Salud Sexual y Reproductiva.

El Banco está apoyando una nueva y gran cartera de salud: primero, el programa del Gobierno sobre seguro de salud para madres y niños (Plan Nacer) y segundo, a través de un préstamo para mejorar la capacidad del sistema de salud para promocionar estilos de vida saludables, prevenir nuevos riesgos de la salud pública, emergencias y desastres asociados con enfermedades y mejorar la efectividad de los programas de salud pública, tales como la prevención del SIDA y el control de la Tuberculosis. Este programa junto con el apoyo al Plan Nacer forma el componente central de la salud del CAS del Banco.

El CAS también manifiesta su apoyo al fortalecimiento de los resultados en educación en Argentina, donde la cobertura y el acceso son buenos pero los desafíos aún están puestos en la equidad y, particularmente, en la calidad. Los niños pobres tienden a recibir una educación de menor calidad, lo que refuerza desigualdades de larga data en los estándares de vida. El apoyo del Banco al sector se ha concentrado en apuntalar la generación de empleo de Jefes, a través de un proyecto de Aprendizaje de Por Vida y alcanzar comunidades aisladas a través de un proyecto de mejoramiento en la educación rural, que busca proporcionar a los chicos en áreas rurales el acceso a las mismas oportunidades que sus pares en las áreas urbanas.

Las discusiones que tuvieron lugar en estas sesiones fueron particularmente ricas. Hubo una idea compartida entre varios participantes con respecto a que el apoyo del Banco ha sido efectivo para fortalecer programas del Gobierno y responder a la emergencia social, pero que Argentina ha alcanzado un punto de inflexión, es decir, deberá moverse hacia un enfoque de

más largo plazo hacia la protección social que enfatice la dignidad y la auto suficiencia: “comer en la casa y no en el comedor”.

En este contexto, los participantes discutieron la creciente importancia de distinguir entre, primero, los grupos relevantes de personas que necesitan ser considerados a la hora de diseñar los programas: los excluidos (pobres estructurales) 10 por ciento de la población; los “mal incluidos” aleatoriamente arriba/debajo de la línea de pobreza y los que no encuentran lugar en la sociedad, como los jóvenes. Los participantes asimismo enfatizaron la necesidad de asegurar el compromiso que incluya el análisis de temas tales como: juventud; cuestiones urbanas; la centralidad del empleo como medio de brindar servicios; la desigualdad como un desafío persistente en Argentina (y en América Latina en general) y la modernización de las instituciones del Estado para asegurar que sean capaces de responder a la demanda de estos desafíos.

Pilar III: Mejora de la gobernabilidad

El tercer pilar del CAS de la Argentina abarca cuestiones relacionadas con el fortalecimiento y modernización de las instituciones del sector público. El CAS trata la gobernabilidad en dos áreas cruciales con respecto a la relación de la Argentina con el Banco. La primera, tal como se ha hecho en otros programas de Estrategia de Asistencia a Países con otros clientes, el CAS discute desafíos y acercamientos a la cooperación con respecto a la efectividad y eficiencia de instituciones del sector público dentro del país. La segunda área, que ha sido el foco de atención de progreso e innovación sustancial, tiene que ver con la implementación de proyectos financiados por el Banco. El Seminario incluyó grupos de trabajo que abordaron cada tema respectivamente.

Fortalecimiento del sector público

El CAS identifica tres claros desafíos de gobernabilidad en la Argentina: el fortalecimiento de la eficiencia y transparencia en el manejo del gasto público; la mejora de los resultados en la prestación de servicios y la recuperación de la confianza de los ciudadanos en cuanto a la gobernabilidad, tras años de deterioro y la mejora en la capacidad de respuesta del sector público. El Gobierno ha seguido una política de creciente acercamiento a estos tres desafíos. El Banco ha apoyado los esfuerzos del Gobierno, que han dado como resultado mejoras reales en térmi-



nos de eficiencia, transparencia y capacidad en la rendición de cuentas de funciones tales como la gestión financiera, la inversión pública, los instrumentos de gestión horizontal, las agencias clave y los gobiernos subnacionales.

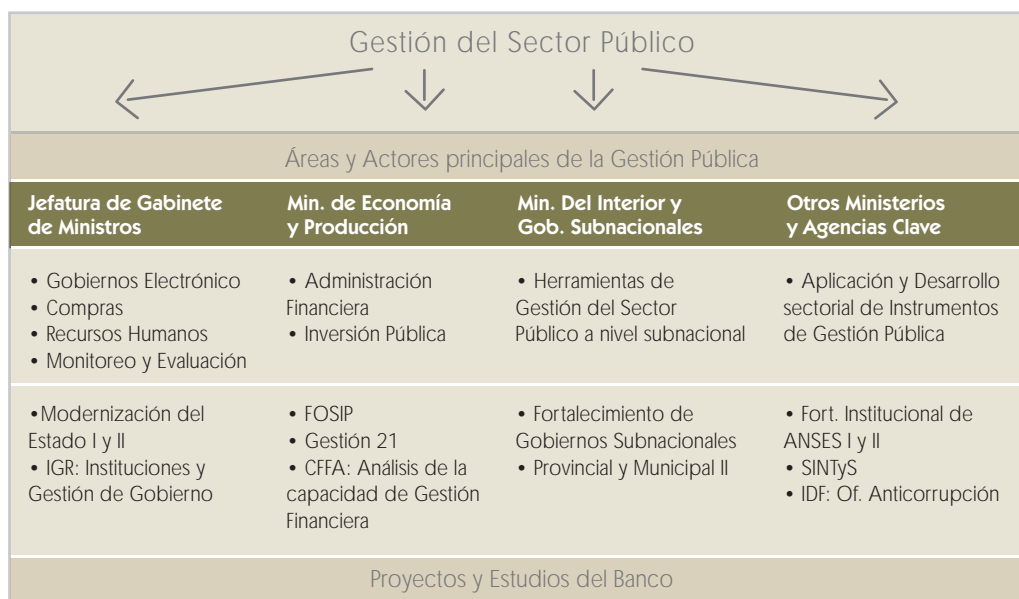
Como ejemplo de las áreas en las que el Banco está contribuyendo a optimizar los esfuerzos del Gobierno en la mejora de la gestión del sector público, se pueden citar el apoyo brindado al Sistema de Gestión de la Inversión Pública (BAPIN), al Sistema de Gestión Financiera (SIDIF); al área de Adquisiciones y Contrataciones (SECOP), así como también al manejo de recursos humanos (SIREPEVA); a la Supervisión y Evaluación (SIG) y a las agencias clave tales como la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

El debate que siguió a la presentación fue sumamente productivo. Hubo consenso entre los participantes, tanto por parte del Gobierno como del Banco, sobre la mejora de la relación a lo largo del tiempo, construida en base a la buena voluntad, la honestidad intelectual y la creciente confianza mutua. Asimismo se reconoció que, mientras en algunas áreas se suscitaron

intensas discusiones y posiciones encontradas, el diálogo abierto enriqueció las opiniones de ambas partes y contribuyó a generar enfoques y visiones innovadoras compartidas. En la reunión se destacó la necesidad de incorporar el análisis de incentivos apropiados de proyectos y de promover una mayor sensibilidad a la economía política en las reformas propuestas en áreas delicadas tales como la transparencia y la lucha contra la corrupción, a fin de poder enfrentar las resistencias subyacentes.

Los participantes conversaron sobre la importancia de imprimir mayor flexibilidad a los proyectos del Banco, de considerar en forma temprana las prioridades políticas que pueden cambiar fácilmente antes de la declaración de efectividad del proyecto, en vista de los largos procedimientos (tanto dentro del Banco como del Gobierno) que impiden las intervenciones urgentes. A nivel subnacional, dada la heterogeneidad institucional y la diferencia de capacidad técnica de las distintas provincias y municipalidades, surgió la necesidad de evaluar la viabilidad de mecanismos compensatorios a fin de asegurar que las provincias y municipalidades menos avanzadas también tengan acceso al financiamiento del Banco.

Se generó un intercambio altamente constructivo en torno a propuestas para que el Banco adquiera un nuevo rol como generador de estudios, servicios de consultoría e informes



(IGR, CFAA, estudios regionales) que podrían enriquecer el diálogo y podrían brindar un análisis técnico experto basado en experiencias internacionales adaptadas a la realidad del país. También se mencionaron nuevas áreas posibles de trabajo conjunto, tales como acceso a la información, promoción de la gobernabilidad democrática y confianza de los ciudadanos en la democracia.

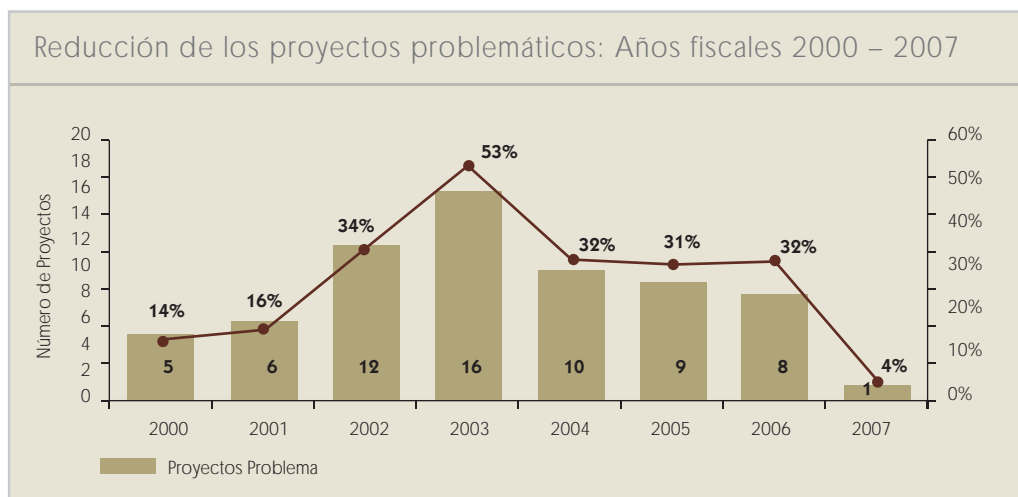
Gestión de los proyectos financiados por el Banco

Un grupo de trabajo separado se refirió a la administración de los proyectos financiados por el Banco, comenzando con una presentación de su cartera de inversión. La presentación brindó un panorama claro del arduo trabajo realizado por el Gobierno y el Banco para mejorar la eficiencia e integridad del programa y fortalecer la capacidad del Gobierno mediante el inicio de un proceso para trasladar la responsabilidad de la gestión de proyectos de las unidades de proyecto paralelas (PIUs por su sigla en inglés) al Gobierno. También puntualizó los desafíos que se presentan.

Felipe Saez del Banco, señaló tres objetivos del CAS en el área de gestión de cartera. Uno era asegurar una ejecución eficiente de la creciente cartera de inversión que se iba a estar dando. Sostuvo que el Banco y el Gobierno deben tener una ejecución que busque eficiencia y también que logre ciertos objetivos en términos de desarrollo pero también el logro de ciertos objetivos de flujos de recursos hacia el país. La efectividad de los programas del Gobierno en responder a la crisis y el apoyo del Banco a estos programas, especialmente Jefes, establecen una buena base para sentirse bien acerca de este primer criterio.

Segundo, ha habido un objetivo de fortalecer la capacidad del Estado para formular y ejecutar la inversión pública, específicamente aquellos temas con la ejecución de los proyectos del Banco en el país. Esto presentó un desafío particular dado que el CAS implicaba una transformación de gran escala de préstamos de ajuste de rápido desembolso a un financiamiento para la inversión en trabajo intensivo. Sin embargo, la ejecución ha continuado para mejorar año tras año aún con grandes compromisos y una larga línea de nuevos proyectos. Aún quedan desafíos importantes, pero hay una buena cooperación entre el Banco y el Gobierno dirigidos a encararlos.

Y tercero, ha habido un objetivo de mejorar el manejo del riesgo fiduciario que se considerara en esos momentos que había subido en relación a las situaciones anteriores, particularmente producto de la crisis. La cartera continúa fortaleciéndose, tanto en calidad como en trans-



parencia. En el año 2003, por ejemplo, el 53 por ciento de la cartera estaba compuesto por proyectos sobre problemas. Hacia fines del año 2007, este número alcanza el cuatro por ciento. Durante este tiempo el Gobierno ha sido también pionero en la creación de herramientas fiduciarias innovadoras tales como el Plan de Acción Fiduciaria para asegurar la transparencia y la supervisión de proyectos del Banco, y SEPA, un sitio del Gobierno que suministra información contractual sobre todos los proyectos del Banco. Estos acercamientos han sido tan exitosos que ahora están siendo repetidos en otros países.

El Sr. Saez luego se refirió al superlativo desafío en estas tres áreas. El primero es que, en un esquema creciente de compromisos, se observa una baja capacidad de respuesta en función de incrementar la ejecución de los Proyectos. Los datos son preocupantes. En un escenario en el cual el Banco está proyectando un importante incremento en los desembolsos durante el 2008, la proyección es de una tasa de desembolso de 21 por ciento sobre la cartera comprometida, que implica un promedio más o menos de cinco años de duración de proyectos. Los ritmos de ejecución deben ser acelerados, superando los problemas de aprobación y los atrasos generados por los procesos de contrataciones. De todas maneras la cartera del Banco se está ejecutando un nivel relativamente bajo, si se lo compara con el año 2005, cuando la tasa de desembolso era de 43 por ciento en particular por el impacto del programa Jefes.

El segundo desafío es fortalecer la capacidad del Estado para formular y ejecutar la inversión pública, particularmente esa inversión ligada al financiamiento del Banco. En el diálogo con el

Gobierno, uno de los temas que surgieron fue la preocupación por el rol tan prevalente que tenían las unidades de inversión, las unidades de implementación de proyectos. Saez explicó que una encuesta de 2004 revela que había 2200 contratados y tantos consultores que correspondían a 28 unidades de proyecto y de esas unidades de proyecto, 14 eran entidades que ejecutaban en forma totalmente paralela al Estado y tenían total control de la ejecución de los proyectos. Había muy poca transferencia de conocimiento y experiencia desde la unidad ejecutora a la estructura regular del Estado.

El tercer tema que planteaba el CAS, y que estamos enfrentando todavía, es el de mejora del riesgo fiduciario. Aquí, hemos hecho mucho progreso. El año 2003, sólo el ocho por ciento de las auditorías se entregaron a tiempo; en el año 2004, 23 por ciento y en el 2005, 46 por ciento. Entonces se plantearon como metas en el CAS tratar de movernos en los años 2005 a 2006 del 46 al 60 por ciento de los proyectos, al 75 por ciento para el 2007 y al 80 por ciento de los proyectos en el 2008. ¿Dónde estamos? Hemos visto en un trabajo conjunto con Economía y con AGN que se ha logrado sobrepasar con creces los niveles de cumplimiento que se habían fijado como metas. Esa es una muy buena noticia.

En la discusión, Gerardo Hita, Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, enfatizó que el Gobierno en principio ha acordado con el Banco reducir la dependencia en las PIUs, pero remarcó la complejidad en completar la transición. Primero, discutió acerca del legado de las políticas de los 90' que resultaron en un severo debilitamiento del sector público. Dijo que el Gobierno tiene que reorganizar el Estado. Y que es por eso que las unidades ejecutoras tuvieron la importancia que realmente tuvieron en el pasado para poder avanzar en estas operaciones. Agregó que ya habían empezado a trabajar en el 2000/20001 con algunos proyectos de leyes para ir incorporando cada vez más los programas a las plantas del Estado y creen que es la única forma de transferir los conocimientos y capacidades al Estado. Pero, "lo que pasa es no teníamos Estado al cual transferirle". Más adelante explicó el problema que las restricciones existentes en los salarios del sector público presentan para el Gobierno en encontrar y contratar consultores con competencias especializadas. Indicó que el Gobierno estaba trabajando para encontrar flexibilidad con respecto a esta restricción pero que no iba a ocurrir inmediatamente.

En la conversación que siguió, hubo una discusión productiva acerca de la importancia de la coordinación del Banco con el Banco Interamericano de Desarrollo en el trabajo de supervisión y evaluación de proyectos y en desarrollar capacidades en los gobiernos provinciales para

llevar adelante esta importante función. Esto es particularmente importante a medida que una nueva generación de proyectos se vuelven más complejos y demandan mayor capacidad. Un ejemplo es el corredor bioceánico a través de Santa Fe y el apoyo del Banco brindado para construir, dentro del proyecto, mecanismos para la transparencia y responsabilidad, incluyendo un mayor alcance a las comunidades afectadas y a los estudios ambientales.



BANCO MUNDIAL

Bouchard 547 Piso 29
C1106ABG - Buenos Aires
Tel: (54-11) 4316-9700
Fax: (54-11) 4313-1233
sip@worldbank.org
www.bancomundial.org.ar