



Evaluación del Programa de País

Argentina

2009-2015

Evaluación del Programa de País

Argentina

2009-2015

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Junio 2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales – No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-491-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO	1
2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2009-2015.....	11
A. Relevancia de la Estrategia de País con Argentina	11
B. El Programa Implementado 2009-2015	14
C. Desempeño de la cartera de préstamos de inversión	19
3. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DEL BANCO	23
A. Alivio a las Restricciones al Crecimiento	24
B. Inclusión social y productiva de la población	27
C. Sostenibilidad Urbana y mejoramiento del Hábitat	30
D. Sostenibilidad	30
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

ANEXO I [FIGURAS Y TABLAS](#)

ANEXO II [PROGRAMA DEL BANCO CON ARGENTINA POR SECTORES 2009-2015](#)

ANEXO III [DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DESDE LA CRISIS DE 2002 HASTA EL PRESENTE](#)

ANEXO IV [NOTA SECTORIAL: INFRAESTRUCTURA](#)

ANEXO V [NOTA DEL SECTOR SOCIAL](#)

ANEXO VI [APOYO DEL BANCO AL SECTOR AGROPECUARIO](#)

ANEXO VII [APOYOS DIRECTOS A MIPYMEs PRODUCTORAS](#)

ALC	América Latina y el Caribe
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos
ANSES	Administradora Nacional de la Seguridad Social
ANR	Aporte No Reembolsable
APS	Agua Potable y Saneamiento
AUH	Asignación Universal por Hijo
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BECAR	Programa de Becas en Ciencia y Tecnología
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAMMESA	Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico
CAPS	Centros de Atención Primaria de Salud
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para proyectos de inversión (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CSC	Departamento de Países del Cono Sur
DAMI	Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior
DPV	Dirección Provincial de Vialidad
EBP	Estrategia del Banco con el País
ECNT	Enfermedades Crónicas no Transmisibles
EDIVIAR	Esquema Director Vial Argentino
ENGIRSU	Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IARAF	Instituto Argentino de Análisis Fiscal
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MINCYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MECON	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NEA	Noreste Argentino
NG	Norte Grande Argentino
NOA	Noroeste Argentino
NSG	Sin Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
OECD-DAC	Organization for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (por sus siglas en inglés)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PACC	Programa de Apoyo a la Competitividad de las MIPYMES
PAyS	Programa de Agua Potable y Saneamiento

PIB	Producto Bruto Interno
PBL	Préstamos basados en políticas (por sus siglas en inglés)
PCR	Informe de Terminación del Proyecto (por sus siglas en inglés)
PIT	Programa de Innovación Tecnológica
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso (por sus siglas en inglés)
PMT	Programa de Modernización Tecnológica
PROCAL	Programa de apoyo a la gestión de calidad y diferenciación en la industria agroalimentaria
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
PROFIP	Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión financiera
PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios
PROMEDU	Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa
PRODAF	Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
PRODESPA	Programa de Desarrollo Pesquero y Acuícola Sustentable
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PROVIAR	Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola
RISS	Redes Integradas de Servicios de Salud
SADI	Sistema Argentino de Interconexión
SAMEEP	Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial
SAT	Sociedad de Aguas de Tucumán
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SEPYME	Secretaría de Pequeña y Mediana Industria
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
SIIA	Sistema Integrado de Información Agropecuario
UCA	Universidad Católica Argentina
UCAR	Unidad Para el Cambio Rural

AGRADECIMIENTOS

Este documento fue preparado por un equipo conformado por Cesar P. Bouillon (jefe de equipo), Oliver Azuara, Jonathan Rose, Juan Manuel Puerta, Miguel Soldano, Juan Carlos Di Tata, María Elena Corrales, Kathryn Britton, Alejandro Palomino, Oscar Quintanilla, María Paula Mendieta y Maya Jansson, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE).



El deterioro de los últimos años ha exacerbado algunos de los desafíos de desarrollo del país, los cuales incluyen marcadas diferencias en ingresos y producción entre las provincias más desarrolladas de Buenos Aires y la región pampeana y las provincias más rezagadas, entre otros.

© BID

Resumen Ejecutivo

CONTEXTO

Después de un fuerte crecimiento acompañado por superávits fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos en la década que siguió a la crisis de 2001, la economía argentina comenzó a mostrar signos de debilitamiento a partir de 2010-2011 por el deterioro del contexto externo sumado a las distorsiones generadas por las políticas del gobierno. Con el deterioro de la posición fiscal y las limitaciones para acceder a los mercados internacionales, la política monetaria fue crecientemente dominada por la necesidad de cubrir las necesidades de financiamiento del gobierno a través del Banco Central, lo que contribuyó a un aumento significativo de la inflación y a un atraso cambiario que afectó la posición externa del país.

El nuevo gobierno, que asumió en diciembre de 2015, ha tomado rápidamente medidas para corregir las principales distorsiones de la economía, logrando avances importantes. Sin embargo, el deterioro de los últimos años ha exacerbado algunos de los desafíos de desarrollo del país, los cuales incluyen marcadas diferencias en ingresos y producción entre las provincias más desarrolladas de Buenos Aires y la región pampeana y las provincias más rezagadas; distorsiones en la economía y problemas regulatorios que se han reflejado en un deterioro sistemático de los principales índices de competitividad y clima de negocios; poca profundidad del sistema financiero; brechas en la dotación de infraestructura, especialmente en energía, exacerbadas por la reducción en la inversión total durante el periodo en un contexto de un rol creciente de la inversión pública; y deficiencias en la calidad y efectividad del gasto social, a pesar de su fuerte incremento durante el periodo de evaluación.

EL PROGRAMA DEL BANCO

El programa del Banco con el país durante el periodo 2009 – 2015 estuvo guiado por la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2012-2015 (GN-2687) y las actualizaciones a la EBP 2004 – 2008 (GN-2328) durante 2009 - 2011. La EBP 2004 – 2008 identificó el logro del crecimiento económico equitativo y sustentable como el gran desafío del país y el objetivo central del apoyo del Banco, y definió tres grandes objetivos: (i) el fortalecimiento institucional para mejorar la gobernabilidad y la sostenibilidad fiscal; (ii) la mejora del clima de inversión y de crecimiento de la productividad para mejorar la competitividad del país; y (iii) la reducción de la pobreza, la reconstrucción del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e inclusivo. La EBP 2012 – 2015 definió también tres grandes objetivos para el apoyo del Banco en el contexto de una transición a tasas de crecimiento económico más moderadas, luego de la fuerte recuperación después de la crisis de inicios de 2000: (i) alivio a las restricciones al crecimiento (con acciones en infraestructura, agricultura, desarrollo productivo y ciencia y tecnología); (ii) inclusión social y económica de la población (con acciones en educación, salud y agua potable y saneamiento -APS); y (iii) sostenibilidad urbana y mejoramiento del hábitat (con acciones en desarrollo urbano). La EBP incluyó como áreas transversales la sostenibilidad ambiental y el cambio climático y el desarrollo juvenil. La dirección estratégica en estas áreas se complementó con un enfoque geográfico focalizado en las áreas del Norte Grande (NG) del país para las áreas de alivio a las restricciones al crecimiento y el conurbano de la Ciudad de Buenos Aires para las acciones de APS.

Las acciones contempladas en las EBP vigentes entre el 2009 y 2015 fueron acotadas y parcialmente relevantes dado el espacio limitado que dio el gobierno para el diálogo de políticas y para el apoyo en áreas claves para afrontar los desafíos de desarrollo del país, incluyendo el clima de negocios y el financiamiento de la inversión en infraestructura básica y su sostenibilidad. El programa implementado durante el periodo de evaluación incluyó 81 operaciones activas. De este total, 48 préstamos con garantía soberana por un total de US\$8.013,5 millones fueron aprobados entre el 2009 y el 2015. Las 33 operaciones restantes, por US\$6.449 millones, fueron aprobadas antes del periodo de evaluación pero contaban con un saldo por desembolsar de US\$4.200 millones a inicios del 2009 (cerca del 65% del monto aprobado).

El 75% del financiamiento del programa del Banco se dio a través de líneas programáticas de inversión: Líneas Condicionales de Crédito (CCLIP), operaciones dentro del Programa del Norte Grande, y operaciones multi-fase en los sectores más importantes. El programa fue consistente con la EBP y respondió al posicionamiento de largo plazo del Banco en el país. Desde el 2007 a la fecha, el Banco ha aprobado US\$5.313 millones en operaciones que son parte de programas CCLIP, en los sectores de agricultura, APS, desarrollo urbano, educación, ciencia y tecnología, y transporte. Otro de los ejes articuladores del programa fueron las operaciones dirigidas exclusivamente al NG, principalmente para las áreas de infraestructura, cuyo monto aprobado alcanza los US\$3.700 millones (25,5% de la cartera). El Banco también aprobó US\$1.964

millones en operaciones con secuencialidad o fases, principalmente para Protección Social y Salud. Durante el periodo de evaluación se mantuvo una cartera pequeña de cooperaciones técnicas, en su mayoría dirigidas a financiar actividades de preparación de proyectos, apoyar operaciones de préstamo, apoyar estudios puntuales, y mejorar la gestión por resultados (PRODEV). Los préstamos al sector privado se concentraron en entidades financieras y, especialmente, en el apoyo a la financiación del comercio.

El tamaño relativamente alto de los préstamos y el hecho de que fueron aprobados como parte de series programáticas o multi-fase contribuyeron a reducir los costos de preparación, alcanzando niveles por debajo del promedio del Banco. A pesar de esto, los tiempos promedio de preparación fueron altos. En términos de ejecución, el desempeño de la cartera muestra una dinámica positiva, pero con operaciones con importantes retrasos. La cartera bajo evaluación tuvo un ritmo de desembolso ligeramente superior a carteras con características similares de países del Departamento de Países del Cono Sur (CSC). Sin embargo, los préstamos de inversión aprobados entre 2004 y 2008 presentan extensiones de plazo que en promedio alcanzaron 32 meses, muy por encima de las extensiones en CSC y el Banco en el mismo período. El alto nivel de ejecución de gran parte de los préstamos del programa aprobados a partir del 2009 puede ser atribuido a mejoras en el monitoreo de la gestión de la cartera implementadas por la Representación junto con las contrapartes en el MECON y Jefatura de Gabinete, al hecho de que los préstamos se diseñaron como obras múltiples en operaciones secuenciales dentro de un mismo programa, y a la capacidad y agilidad de las agencias ejecutoras centralizadas.

Si bien las operaciones aprobadas en el programa del Banco incluyeron recursos para las unidades ejecutoras y operadoras con el fin de atender los temas asociados a las fallas institucionales y operativas, estos recursos fueron reasignados principalmente a actividades de inversión durante la ejecución del programa. Esto afectó la sostenibilidad y la selección de las obras, la cual no siempre estuvo sustentada en criterios técnico económicos que aseguraran su máxima efectividad. Por otro lado, los aumentos de costos y la sustitución de obras atentó contra la eficiencia de los programas durante el periodo de la evaluación. Parte de los aumentos se sustentaron en la necesidad de ampliar el alcance de los programas, pero los mayores porcentajes obedecieron a las llamadas “re-determinaciones” de precios unitarios durante el proceso de ejecución.

EFFECTIVIDAD

Alivio a las restricciones al crecimiento

El programa del Banco para apoyar el objetivo de aliviar las restricciones al crecimiento incluyó acciones en infraestructura básica (transporte y energía) así como apoyo a productores y MIPYMES mediante subsidios (ANR) en prácticamente todos los sectores, acompañados por líneas de crédito e inversiones en infraestructura productiva (riego, caminos, centros logísticos, y energía rural). También incluyó la provisión de servicios productivos e inversiones en ciencia y tecnología y en sanidad agropecuaria.

En transporte el Banco intervino 10% del total de rutas provinciales pavimentadas y 4% de la red nacional pavimentada del NG. El monto total de las obras financiadas por el Banco suma US\$1.667 millones en el NG (1.320 km), cerca de US\$292 millones en el programa de vial productivo (304 km), y cerca de US\$115 millones mediante los préstamos provinciales (242 km). En total, el Banco contribuyó a la mejora, rehabilitación, o pavimentación de cerca de 1.865 kilómetros de carreteras, incluyendo obras actualmente en ejecución. Con respecto a las inversiones en energía, el programa de transmisión eléctrica del NG se encuentra en su etapa final de ejecución con resultados favorables. Con respecto a la inversión en infraestructura productiva rural y servicios agropecuarios, el apoyo del Banco (implementado mayormente mediante los programas PROSAP, INTA y SENASA) logró las metas de mejorar los servicios y los caminos, pero no las de riego y electrificación.

El apoyo del BID al sector de ciencia y tecnología ha sido muy exitoso, tanto para fortalecer las capacidades en el país como para incrementar la propia experiencia del Banco en temas innovadores. Desde 1993, el Banco ha apoyado a la Secretaría de Ciencia y Tecnología a través de líneas programáticas para apoyar el programa de modernización tecnológica y, más recientemente, con un programa CCLIP de innovación tecnológica. El Banco no sólo ha financiado inversiones en el sector; también ha acompañado su desarrollo y consolidación institucional, transformándose en un aliado estratégico de la Secretaría de CyT y, desde 2007, del MINCyT. El Banco también apoyó otros proyectos con externalidades positivas. Por ejemplo, el programa del Satélite SAOCOM permitió que la empresa pública que lo desarrolló (INVAP), adquiriera un conocimiento tecnológico en cuanto a radares.

La evidencia de los resultados de los subsidios a las empresas y productores es heterogénea. Mientras que los ANR orientados a apoyar la innovación y el desarrollo tecnológico ejecutados por el MINCyT presentan resultados favorables, para el resto de programas, cuya implementación se encuentra avanzada o se ha completado, hay poca evidencia de su efectividad para aumentar la productividad o acelerar el crecimiento de las empresas debido a problemas de coordinación, justificación inadecuada de las intervenciones, y criterios deficientes de selección de los beneficiarios. La ausencia de sistemas efectivos centralizados de registro y seguimiento de beneficiarios, combinada con la multiplicidad de ventanillas con población objetivo similar, presenta un alto riesgo de duplicidad de los beneficiarios y no permite el monitoreo de la efectividad de las intervenciones.

Los proyectos de desarrollo productivo a nivel provincial combinaron el otorgamiento de crédito a las empresas con apoyo técnico para el aumento de la productividad y la apertura de nuevos mercados. Estas operaciones revelan la manera como el Banco ha venido refinando su estrategia de intervención, inicialmente focalizada sólo en la provisión de líneas de crédito a empresas, para incorporar una visión más integral de clústeres productivos. Con este enfoque se logró un efecto positivo de los programas sobre la realización de inversiones. Este enfoque que combina apoyo a clústeres con líneas de crédito específicas ha sido recogido en el préstamo de economías regionales del MECON.

Inclusión social y productiva de la población

Para apoyar el objetivo de mejorar la inclusión social y productiva de la población, el programa del Banco incluyó mayoritariamente inversiones en educación, salud, protección social, y agua potable y saneamiento. En educación, si bien la serie programática del Banco y las metas a nivel de sector incluían componentes y esfuerzos para apoyar la mejora de la calidad educativa y mejorar la retención en el sistema, la implementación del programa terminó concentrándose en la expansión de la infraestructura educativa, contribuyendo a mejorar la cobertura y reducir las brechas de equidad en el acceso a educación inicial y secundaria. Si bien el programa del Banco logró contribuir sustancialmente a la expansión de la infraestructura educativa, OVE encontró problemas de selección de las localidades beneficiadas. De acuerdo a los resultados presentados por las autoridades, se construyeron 970 centros escolares que han creado más de 180 mil cupos escolares en áreas vulnerables y que representan el 21% del total de los espacios necesarios para lograr la educación obligatoria establecida por la ley. Sin embargo, la evidencia indica que la selección de la infraestructura educativa no necesariamente corresponde con las mayores carencias, particularmente en la educación inicial.

En salud, el Banco tuvo un enfoque más sistémico y atendió los problemas de heterogeneidad de la calidad del servicio a nivel provincial, la fragmentación administrativa de oferta y la adaptación del sistema a la transición epidemiológica del país. Los proyectos de salud lograron fortalecer la oferta de salud mediante un enfoque de Redes de Atención con distintos niveles de complejidad y énfasis en la prevención para atender enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). El programa del Banco ha avanzado en cumplir sus metas de apoyo a centros de salud al nivel primario de atención (apoyando a 7.000 Centros de Atención Primaria de Salud – CAPS que atienden a 16 millones de usuarios de la red de atención pública). El apoyo incluye la dotación de medicinas básicas y capacitación del personal. Los resultados de una encuesta nacional reciente ilustran los resultados desde el principio del programa: un aumento en el acceso al sistema de salud, aumento en la medición de la presión arterial y mayor tratamiento de la hipertensión. La encuesta demuestra que los CAPS que están en el Plan Redes tienen una mejor atención, especialmente en las provincias más vulnerables de la Argentina.

En APS, el programa del Banco en el Conurbano Bonaerense resultó altamente efectivo en su contribución para reducir los déficits de recolección y tratamiento de aguas residuales y los niveles de agua no contabilizada. Se lograron las metas de incrementar el número de personas con conexión a la red de agua potable, pero no se alcanzaron las metas referidas a la cobertura de saneamiento. En el caso del NG se han verificado avances en el aumento de los niveles de cobertura, aunque inferiores a las metas de la EBP. La efectividad del programa en NG fue mixta, dependiendo de la provincia y del tipo de intervención realizada. En las provincias visitadas por OVE se pudo verificar que los resultados fueron más efectivos cuando las obras fueron parte de un plan de expansión de largo plazo. En gestión de residuos sólidos, si bien los logros fueron importantes, fueron muy inferiores a las metas establecidas para la operación.

Sostenibilidad Urbana y Mejoramiento del Hábitat

El programa del Banco en sostenibilidad urbana y mejoramiento del hábitat se centró en apoyar inversiones en Mejoramiento de Barrios mediante el programa PROMEBA. La intervención fue efectiva en mejorar de manera progresiva las condiciones de vida de la población viviendo en villas y asentamiento precarios. Entre los principales resultados están las conexiones domiciliarias de agua potable, cloacas, gas o electricidad en más de 20,000 viviendas, regularización del trazado urbano en más de 30 barrios, y mejoras en equipamiento comunitario, calles, e iniciativas de fortalecimiento del capital social y humano. Con el programa, 38 localidades han recibido más US\$10 millones cada una, para atender de manera sostenida e integral la problemática de los principales asentamientos y villas en ciudades del interior y el conurbano bonaerense.

SOSTENIBILIDAD

El programa del Banco fue exitoso en consolidar líneas de apoyo de largo plazo, con un énfasis en la región del NG, en un contexto complicado; pero este enfoque implicó asumir riesgos de sostenibilidad en las inversiones en una parte importante de sus áreas de intervención. El escaso éxito del programa para atender la débil capacidad de gestión y las deficiencias en el marco regulatorio de los operadores de servicios de infraestructura básica, las deficiencias institucionales y presupuestarias de los gobiernos provinciales que se beneficiaron de las obras financiadas por el Banco, el financiamiento de gastos corrientes en algunos sectores, y el marcado deterioro del clima de negocios en el país exacerbaban el riesgo de sostenibilidad de los resultados del programa.

RECOMENDACIONES

El enfoque programático territorial en Argentina fue instrumental para incrementar la eficiencia y facilitar el posicionamiento del Banco en el periodo de evaluación. Con el fin de construir sobre la base de estos logros y mejorar la efectividad del programa del Banco en el país, OVE recomienda a la Administración:

1. Priorizar los esfuerzos para apoyar el diálogo de política en los temas claves para el logro de los objetivos de desarrollo del país. El diálogo de políticas apoyado por una agenda de conocimiento que aborde los complejos desafíos que enfrenta Argentina puede catalizar consensos en el país en las principales áreas de reforma. El esfuerzo del Banco para promover el diálogo de políticas debe enfocarse en los desafíos más urgentes para lograr los objetivos de desarrollo, priorizando las áreas en las que el Banco tiene ventajas comparativas en generación de conocimiento e identificación de mejores prácticas. Las potenciales áreas de reforma incluyen la mejora del marco regulatorio para fomentar la inversión privada en infraestructura, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos provinciales, la mejora del clima de negocios, el aumento de la eficiencia del gasto y la mejora de la calidad de los servicios sociales básicos.

2. Apoyar al gobierno para atender las fallas institucionales que disminuyen la efectividad y sostenibilidad de los programas del Banco orientados a la provisión de infraestructura. Las deficiencias regulatorias, de planificación, y de priorización de las inversiones y la falta de planes estratégicos al nivel sectorial y provincial han reducido el impacto en el desarrollo del gasto de inversión en infraestructura. El marco regulatorio y las deficiencias de los operadores de infraestructura también generan riesgos de sostenibilidad. Los programas, especialmente aquellos que implican transferencias de infraestructura a los gobiernos provinciales y locales, deben contar con convenios claros y efectivos de mantenimiento de las obras que incluyan incentivos, penalidades y mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.
3. Atender los problemas de calidad y equidad en los programas del Banco que apoyan la provisión de servicios sociales básicos. El enfoque programático en salud y educación ha posicionado al Banco como un actor relevante en ambos sectores. Sin embargo, la atención se ha centrado en apoyar la ampliación de la infraestructura y la expansión de la oferta y puso menos énfasis en la mejora de la calidad, especialmente en educación. En salud, el Banco puede continuar apoyando la mejora de la calidad profundizando el enfoque preventivo y la atención en Redes. Fortalecer los componentes de la calidad y equidad en las operaciones de provisión de servicios sociales básicos, implica necesariamente incorporar a los gobiernos provinciales como actores plenos en el diseño e implementación de los proyectos y desarrollar incentivos y mecanismos de gestión por resultados a nivel federal para los gobiernos provinciales.
4. Sustentar claramente las fallas de mercado que justifican los componentes de subsidio (ANR) en los proyectos y asegurar una implementación coordinada, efectiva y sostenible. Los proyectos que incluyan ANR deben sustentar adecuadamente su necesidad y responder a fallas de mercado específicas y locales. En este proceso de diagnóstico y evaluación deben justificarse también de forma técnica los montos y tipos de co-financiamiento a ser brindados, así como la metodología de selección de beneficiarios. Los ANR deben formar parte de una estrategia de intervención que integre las distintas ventanillas de apoyo al sector productivo.
5. Aprovechar las sinergias entre las ventanillas SG y NSG para apoyar la provisión de infraestructura básica y energía. El cierre de las brechas de infraestructura del país y la necesidad urgente de aumentar la capacidad de generación presenta una oportunidad importante para IIC. OVE recomienda explorar formas para coordinar las acciones de las ventanillas NSG y SG para apoyar simultáneamente al gobierno y al sector privado a atender las fallas regulatorias, institucionales y de acceso a financiamiento que han reducido el rol del sector privado en la provisión de la infraestructura básica y la generación limpia de energía.

1



Argentina es el segundo país más extenso de América Latina, su economía es la tercera más grande, y es uno de los tres países de ingreso alto en la región.

© OVE

1 Contexto del País y Desafíos de Desarrollo

Argentina es el segundo país más extenso de América Latina, su economía es la tercera más grande, y es uno de los tres países de ingreso alto en la región. Con una superficie de 2.780.400 Km cuadrados y una población estimada en 41,8 millones de habitantes en 2014, su PIB per cápita (equivalente a US\$22.302 en términos de paridad de poder adquisitivo) era el segundo más alto en América Latina, superado sólo por Chile.¹

La economía argentina experimentó un fuerte crecimiento en la década que siguió a la crisis de 2001, con una combinación de superávits gemelos (fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos). Cifras oficiales indican que, excluyendo 2009, cuando la economía fue impactada por la crisis financiera internacional, la tasa de crecimiento del PIB promedió un 8% anual entre 2003 y 2011.² Este fuerte crecimiento estuvo acompañado por una sólida situación fiscal y de cuenta corriente y por un aumento significativo de las reservas internacionales. La recuperación de la economía se dio en un contexto internacional muy favorable con un fuerte aumento de los precios de los productos básicos (especialmente la soja), bajas tasas de interés y crecimiento de los principales socios comerciales.

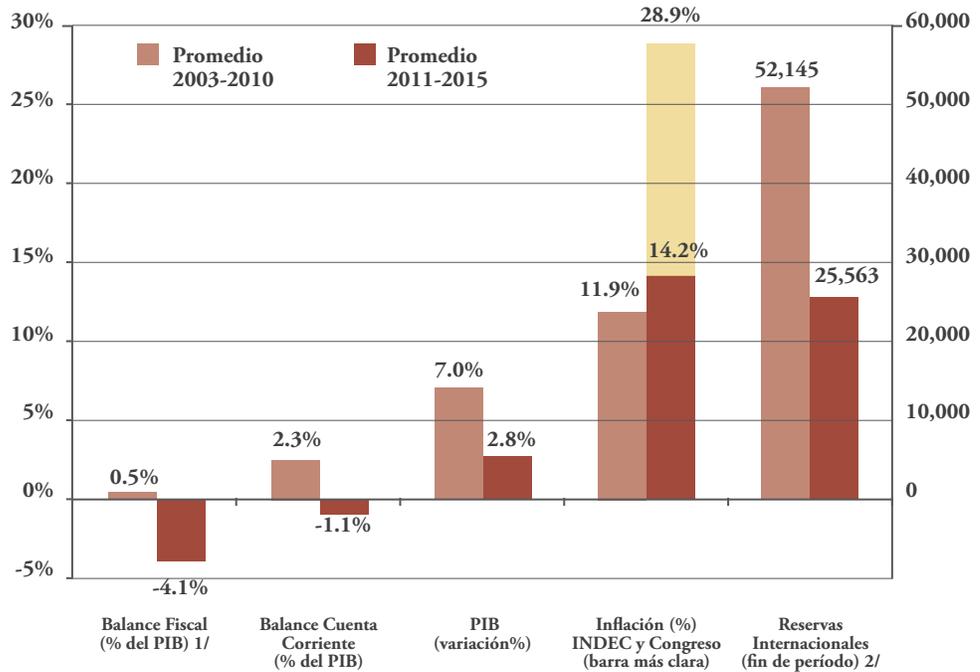
La economía comenzó a mostrar signos de debilitamiento hacia fines del periodo de recuperación (2010-2011), y los superávits gemelos se transformaron progresivamente en déficits. Cifras oficiales indican que el crecimiento del PIB se desaceleró de 8,4% en 2011 a 0,8% en 2012, 2,9% en 2013 y 0,5% en 2014; sin embargo, en base a estimaciones privadas el PIB sufrió una contracción de entre 1% y 2% en este último año. Para 2015, estimaciones preliminares del FMI (WEO de abril de 2016) apuntan a un crecimiento de 1,2%. La desaceleración económica a partir del 2012 reforzó el deterioro de las finanzas públicas y fue acompañada de alta inflación y una pérdida sustancial de reservas internacionales (Gráfico 1.1).

La desaceleración de la economía se debió al deterioro del contexto externo sumado a las distorsiones generadas por las políticas macroeconómicas y comerciales. Los precios de los principales productos de exportación sufrieron una caída significativa y se debilitó

la actividad económica de los principales socios comerciales (en particular Brasil). Por otra parte, la falta de acceso a financiamiento en el mercado internacional se agudizó debido a la cesación de pagos técnica, derivada del conflicto con los tenedores de bonos que no participaron de los canjes de deuda realizados en 2005 y 2010 (“holdouts”). Estos efectos fueron potenciados por la implementación de políticas macroeconómicas expansivas, restricciones y controles cambiarios y, en general, crecientes distorsiones en el sistema de precios.

GRÁFICO 1.1
Indicadores macroeconómicos 2003-10 - 2011-15

Nota: 1- Excluye rentas de la propiedad.
2- Eje derecho (millones de dólares). Datos correspondientes al último día de operaciones de diciembre de 2010 y diciembre de 2015.
Fuente: BCRA, MECON, FMI WEO



La situación fiscal se deterioró significativamente debido al aumento del gasto por encima de los ingresos, especialmente a partir de 2009. Entre 2004 y 2008, el gobierno nacional exhibió un superávit financiero promedio de 1,3% del PIB. Sin embargo, el superávit financiero disminuyó gradualmente durante dicho periodo y se revirtió a partir de 2009, cuando el gobierno registró un déficit de 2,0% del PIB. Se estima que en 2015 el déficit alcanzó 6,7% del PIB.³ El gasto total del gobierno nacional creció de 17,4% del PIB en el año 2004 a 32,7% en 2014 (más de 15 puntos porcentuales) mientras que los ingresos tributarios y de la seguridad social crecieron de 18,6% del PIB a 27% en el mismo periodo (alrededor de 8,5 puntos porcentuales).⁴

El crecimiento del gasto social, la expansión de los subsidios, y el incremento del gasto en personal fueron los principales factores que contribuyeron al aumento del gasto del gobierno. Desde 2001, se crearon importantes programas de protección social, como la Asignación Universal por Hijo (AUH, 2009) y la Asignación Universal de Embarazo (2011), y se expandió la cobertura previsional (2007, 2008, 2014). Por sí solo, el aumento en el gasto en seguridad social alcanzó 3,7 puntos porcentuales del

PIB entre 2004 y 2014 y en su conjunto, los subsidios a las familias representaron un gasto de 2,6% del PIB en 2014. Debido a una política de tarifas congeladas en un contexto inflacionario, los subsidios a los servicios públicos aumentaron alrededor de cinco veces desde 2004. En 2014, los subsidios representaron 5% del PIB, el 70% de los cuales correspondieron a subsidios a la energía. Los subsidios no solo fueron onerosos, sino que favorecieron a los hogares de mayores ingresos y se concentraron en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).⁵ La planilla del gobierno nacional se incrementó un 47% entre 2001 y 2015, siendo el incremento aún más pronunciado en los gobiernos provinciales (60%).⁶ Los gastos en personal pasaron del 2,4% al 4,2% del PIB entre 2004 y 2012.

Las provincias también experimentaron un deterioro fiscal en la última década debido a una fuerte expansión del gasto público. Las relaciones fiscales Nación-provincias estuvieron caracterizadas por inequidades asociadas con la falta de correspondencia entre gastos descentralizados y recursos centralizados, así como por la poca transparencia de los criterios de distribución de transferencias por parte del gobierno nacional. Durante la última década, las transferencias de recursos coparticipables de la Nación a las provincias (35% de la recaudación nacional en 2013-2014, sin seguridad social) fueron sistemáticamente menores a las observadas hacia fines de los años 90 (38% en 1997-1999). Al mismo tiempo, las transferencias no-automáticas (discrecionales) del gobierno central aumentaron para financiar el gasto provincial.⁷ Estudios recientes muestran una gran disparidad en la distribución de recursos por concepto de coparticipación y leyes especiales, al igual que en la distribución de transferencias no automáticas del gobierno central, las que han sido influidas por los ciclos electorales (Anexo III).

El incremento en los déficits fiscales revirtió la tendencia al desendeudamiento a partir de 2011, a la vez que el país experimentaba limitaciones para acceder a los mercados financieros internacionales. Entre 2003 y 2011 la deuda pública bruta cayó de 138% a 36% del PIB gracias a las altas tasas de crecimiento económico, las tasas de interés reales negativas, la apreciación gradual del peso en términos reales y las reestructuraciones de la deuda en 2005 y 2010. Dado que gran parte de la deuda está en poder de otras entidades estatales (BCRA, ANSES), la deuda neta del sector público disminuyó a 18% del PIB en 2014, convirtiendo a Argentina en uno de los países con menor nivel de endeudamiento de la región. A partir de 2011, el proceso de desendeudamiento ha comenzado a revertirse, con la deuda pública bruta aumentando gradualmente a alrededor de 45% del PIB a fines de 2014 (la deuda pública externa representaba 14,6% del PIB). Las posibilidades de mayor endeudamiento externo han sido afectadas por la situación de cesación técnica de pagos (Recuadro 1.1).

Debido al deterioro de la posición fiscal y las limitaciones para acceder a los mercados internacionales, la política monetaria fue crecientemente dominada por la necesidad de cubrir las necesidades de financiamiento del gobierno, lo que contribuyó a un aumento significativo de la inflación. A partir de 2009, el Banco Central de la República

Argentina (BCRA) comenzó a proveer financiamiento al sector público, tendencia que se agudizó durante el periodo 2012-2015. Como consecuencia del financiamiento otorgado al gobierno por el BCRA, la inflación interanual pasó de niveles del 5% entre 2003 y 2004 a 11% entre 2005 y 2006, promediando casi 23% entre 2007 y 2011 y casi 27% entre 2012 y 2013, y llegando a 38.5% a fines de 2014 (los datos a partir de 2007 corresponden al IPC del Congreso). Debido a la política de anclaje del tipo de cambio, la inflación cayó a alrededor de 28% en 2015, con una aceleración en noviembre-diciembre a raíz de la depreciación esperada del peso con el cambio de gobierno. Como la tasa de depreciación del peso fue marcadamente menor que el diferencial entre la inflación doméstica y la externa, a partir de 2007 el peso comenzó a apreciarse significativamente en términos reales, deshaciendo la subvaluación real que caracterizó la salida de la convertibilidad.⁸

Recuadro 1.1: La cesación de pagos, las reestructuraciones y los holdouts

Luego de 10 años de convertibilidad, en enero de 2002, Argentina discontinuó el servicio de su deuda de más de US\$100.000 millones en lo que constituyó, a esa fecha, el default soberano más grande de la historia. Luego de la recuperación de 2002-2005, el país inició negociaciones con los acreedores que culminaron en dos procesos de canje de deuda (marzo de 2005 y junio de 2010), a través de los cuales se logró reestructurar el 93% de la deuda elegible con quitas equivalentes a alrededor del 75% en términos de valor presente neto.

A pesar de su intención de continuar realizando pagos sobre la deuda reestructurada, en julio de 2014 Argentina entró técnicamente en una nueva cesación de pagos como consecuencia del fallo de la Corte del Distrito Sur de Nueva York en favor de los acreedores que no participaron de los canjes de deuda del 2005 y 2010 (los llamados “holdouts”). El fallo implicó que el país no pudiera seguir con los pagos al 93% de los bonistas que ya habían aceptado reestructurar sus acreencias, ya que la decisión judicial establece que dichos pagos no pueden realizarse sin pagarle al mismo tiempo a los demandantes. Esta situación limitó las posibilidades del país de obtener financiamiento en los mercados internacionales de capital hasta abril del 2016, cuando el nuevo gobierno logró un acuerdo con los “holdouts”.

Fuente: Anexo III

La posición externa se deterioró significativamente a partir de 2011. Después de registrar superávits hasta el año 2010, la cuenta corriente de la balanza de pagos se debilitó marcadamente en años recientes debido a la caída de los precios de exportación, el impacto del atraso cambiario, una fuerte reducción de las exportaciones automotrices a Brasil y el creciente déficit energético. La cuenta financiera fue afectada por fuertes repagos de obligaciones del sector público entre 2012 y 2013 e importantes salidas de capital en 2013, a pesar de la intensificación de los controles cambiarios. Las reservas internacionales brutas del BCRA disminuyeron de US\$46.400 millones a fines de 2011 a US\$30.600 millones a fines de 2013.⁹ Después de aumentar levemente en

2014 (en parte por un swap de monedas con China), las reservas internacionales cayeron a US\$25.600 millones (alrededor de cuatro meses de importaciones de bienes y servicios) a fines de 2015, aunque hubo una pequeña recuperación en la segunda mitad de diciembre.

Entre 2007 y 2015 el gobierno aprobó una serie de regulaciones y medidas administrativas que generaron serias distorsiones en los mercados de bienes y servicios. Las mismas consistieron en el establecimiento de controles de precios, prohibiciones o restricciones sobre ciertas exportaciones (carne vacuna, trigo y maíz), y un mayor uso de los derechos de exportación (retenciones) sobre varios productos agropecuarios. Estas medidas afectaron fuertemente la competitividad de los productores agropecuarios. Por ejemplo, el apoyo estimado al productor (PSE¹⁰) en Argentina es -43,27%, mientras que en Brasil, Chile y México es 4,6%, 2,72% y 12,30%, respectivamente (BID Agrimonitor). Estas medidas permitieron contener temporalmente los incrementos de precios de algunos productos, pero generaron serias ineficiencias en la asignación de recursos. Por otra parte, a partir de octubre de 2011 el gobierno recurrió en forma creciente a una serie de controles para contener las presiones sobre el mercado cambiario, lo que dio lugar al desarrollo de una brecha amplia entre el tipo de cambio en el mercado oficial y el paralelo.

A pesar de los crecientes desequilibrios, el alto crecimiento económico experimentado desde la crisis de convertibilidad hasta inicios de esta década parece haber generado mejoras significativas en los indicadores sociales, que incluyen reducciones en el desempleo, la pobreza, y la desigualdad, pero con cuestionamientos a la veracidad de los indicadores oficiales. En base a las cifras oficiales, la tasa de desempleo disminuyó de más del 20% en 2002 a 7,2% en 2011, permaneció sin grandes cambios en 2012-2014, y descendió levemente a 6,5% en los nueve primeros meses de 2015. Al mismo tiempo, estimaciones oficiales indican que la tasa de pobreza se redujo de 57,5% en octubre de 2002 a 6,5% en el segundo semestre de 2011 y a 4,7% en el primer trimestre de 2013 (último dato disponible).¹¹ Estas cifras son cuestionadas por los cambios en la metodología de medición del costo de la canasta básica implementadas por el INDEC. Estimaciones privadas que incorporan una inflación más alta sugieren que la reducción fue considerablemente menor. Por ejemplo, el Observatorio de la Deuda Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) estimó que en 2011 y 2014 un 24,7% y un 28,7% de la población, respectivamente, estaba por debajo de la línea de pobreza. Las estimaciones del INDEC muestran también una caída del coeficiente de GINI desde 0,52 a fines de 2002 a 0,44 a fines de 2011 y a 0,41 en el segundo trimestre de 2015. Los indicadores de NBI mejoraron entre 2000 y 2010, pero algunas desigualdades regionales persistieron. Por ejemplo, la mortalidad infantil en el NG era todavía casi el doble del promedio nacional (20,1 vs 12,5 muertes por cada 1.000 nacidos vivos) y tanto la provincia de Buenos Aires como el NG presentaban menor porcentaje de hogares con desagües cloacales que el promedio nacional (Cuadro I.4 en el Anexo I).

El nuevo gobierno, que asumió en diciembre de 2015, tomó rápidamente medidas para corregir las principales distorsiones de la economía. La economía argentina enfrenta grandes retos debido al reciente deterioro de variables relevantes para el país a nivel global y regional, la elevada inflación, las presiones fiscales, el frágil nivel de las reservas internacionales y las limitaciones para acceder a financiamiento en los mercados internacionales. En este contexto, el nuevo gobierno ya adoptó una serie de medidas importantes que incluyen la unificación del mercado cambiario y la flotación del peso; la eliminación de gran parte de las restricciones y controles cambiarios; la actualización de las tarifas eléctricas, del agua y de los servicios de transporte; y la eliminación de la mayoría de los derechos de exportación. Se inició asimismo el proceso de regularización de la producción de estadísticas socioeconómicas y se ha normalizado la deuda en cesación de pagos (Recuadro 1.1).

En el corto plazo se enfrenta el desafío de estabilizar la economía y enfrentar la crisis en el sector energético. En particular, el gobierno enfrenta el desafío de reducir la inflación una vez que se absorba el impacto inicial de la depreciación del peso y los incrementos en las tarifas públicas. El IPC de la Ciudad de Buenos Aires indica que la inflación mensual promedió 3,8% en el periodo enero-marzo 2016, mientras que el IPC de San Luis (que también se está usando como referencia), señala que la inflación mensual promedio 3,3% durante el mismo periodo (en marzo 2016 la inflación interanual fue de 37,3%). El gobierno espera una reducción marcada de la inflación en el segundo semestre del año, para lo cual la respuesta salarial será de fundamental importancia. Además, se hace necesario ajustar el déficit fiscal a efectos de reducir las necesidades de financiamiento del sector público. El gobierno ha adoptado un enfoque gradual en donde las necesidades de financiamiento se cubrirán con una combinación de colocaciones de títulos en el mercado internacional y el mercado local y financiamiento a través del BCRA, aunque significativamente menor que en 2015. El gobierno también deberá enfrentar la situación de crisis en el sector energético, que es particularmente aguda en la distribución eléctrica (Recuadro 1.2). Además de los ajustes tarifarios, el Gobierno ha dado los primeros pasos en esta área declarando una situación de emergencia eléctrica y creando el Ministerio de Energía. Para superar las falencias existentes en un contexto de restricción fiscal, el gobierno podría incentivar el aumento de la inversión privada. Esto requerirá un marco legal y regulatorio que abra espacios a dicha inversión en condiciones competitivas y sostenibles. El nuevo gobierno ya ha realizado avances en este respecto.

En el mediano plazo también se enfrentan otros desafíos importantes, gran parte de los cuales han sido exacerbados por la desaceleración del crecimiento y las distorsiones en la economía. Estos desafíos incluyen las marcadas diferencias en ingresos y producción entre las provincias más desarrolladas de Buenos Aires y la región pampeana y las provincias más rezagadas, particularmente las del Norte Grande (NG) Argentino¹²; distorsiones y problemas regulatorios reflejados en un deterioro sistemático de los principales índices de competitividad y clima de

negocios; la poca profundidad del sistema financiero; las brechas en la dotación de infraestructura, especialmente en energía, las que han sido exacerbadas por la reducción en la inversión total durante el periodo en un contexto de un rol creciente de la inversión pública; y las deficiencias en la calidad y efectividad del gasto social, a pesar de su fuerte incremento durante el periodo de evaluación.

Recuadro 1.2: La Crisis en el Sector Eléctrico

La calidad del servicio eléctrico se ha deteriorado significativamente durante el periodo de la evaluación (2009-2015). Desde 2002, la duración y frecuencia de los cortes eléctricos han venido aumentando, llegando a situaciones críticas durante la época de verano, cuando se registra el mayor consumo. Dos factores fundamentales explican este proceso de deterioro. Primero, el aumento sostenido de la demanda que tuvo lugar durante la última década, que mostró tasas de crecimiento de entre 3 y 6,5% anual. Segundo, la notoria disminución de la inversión sectorial (de US\$2.260 millones en promedio por año entre 1990-1999 a tan solo US\$660 millones en promedio por año entre 2004-2103). La inversión fue fundamentalmente pública nacional (40%) y orientada a la red de transmisión y, en los últimos años, al aumento de la capacidad de generación y la capitalización de deudas con las empresas distribuidoras. Ante la debilidad del marco regulatorio y el rezago tarifario originado por la Ley de Emergencia Económica de 2002, las inversiones privadas y, en particular, las de las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad se desplomaron afectando de manera importante la calidad de los servicios prestados.

Fuente: Anexo IV

Las provincias más desarrolladas de Buenos Aires y la región pampeana tienen niveles de productividad e ingresos mucho más altos que las provincias más rezagadas, particularmente las del NG. Las provincias de la pampa húmeda (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), que están ligadas al dinámico sector agropecuario, concentran casi el 50% del PBI, generan el 68% de las exportaciones nacionales y son los principales centros de consumo nacional (Logística en Argentina, Banco Mundial 2014). En tanto, las economías regionales del área extrapampeana dependen del impulso de algunos nichos específicos (p.e. industria vitivinícola en Cuyo, hidrocarburos en la Patagonia, etc.). Esta disparidad en los niveles de productividad entre provincias se refleja directamente en sus indicadores sociales.

Las distorsiones en la economía y los problemas regulatorios han llevado a un deterioro sistemático de los principales índices de competitividad y clima de negocios. Argentina retrocedió de la posición 69 en el índice de competitividad global del WEF en 2005 (de un total de 125 países) a la posición 106 en 2015 (de un total de 140 países). Los factores identificados por el WEF como aquellos que

más afectaron la competitividad son el contexto macroeconómico, la ineficiencia del sector financiero y profundas deficiencias institucionales en las áreas de derechos de propiedad, ética y corrupción, desempeño del sector público, y calidad de la infraestructura. Por otra parte, la inflación y las complejas regulaciones cambiarias vigentes fueron identificadas como las razones que afectaron más negativamente al clima de negocios¹³.

El tamaño del sistema financiero es un limitante importante para el desarrollo productivo. El sistema financiero argentino es todavía pequeño y de naturaleza transaccional, lo que limita el acceso al crédito y afecta el clima de negocios. El sistema financiero experimentó una recuperación rápida después de la crisis de 2002, pero no ha alcanzado todavía el tamaño logrado a fines de los años 1990. Tanto los activos bancarios como los depósitos en términos del PIB permanecen significativamente por debajo de los valores correspondientes a otros países de la región con un grado similar de desarrollo. La relación crédito/PIB era 17,9% en 2013, comparada con un promedio de 35% para los países de América Latina. Por otra parte, el sistema no tiene suficiente capacidad para financiar emprendimientos de largo plazo debido a la marcada preferencia del público por depósitos a la vista y de corto plazo. En años recientes la escasez de financiamiento al sector privado se exacerbó debido a que el sector financiero cobró un rol importante como financiador del déficit fiscal a través de compras de bonos del tesoro que otorgaban rendimientos más atractivos que la colocación de créditos.

La inversión privada, especialmente en infraestructura, ha perdido dinamismo en años recientes. En comparación con la región, Argentina continuó exhibiendo tasas de inversión relativamente bajas (18,9%, vs. 21,7% para América Latina y el Caribe, 2010-2014)¹⁴. Durante el periodo la inversión pública reemplazó a la privada, particularmente en los sectores de infraestructura. Mientras que la inversión pública nacional en infraestructura pasó del 0,5% al 1,15% del PIB entre 2003 y 2014, la inversión total (1,75% del PIB) se encuentra por debajo de los niveles de la década de los noventa (3% del PIB)¹⁵. El creciente rol de la inversión pública en infraestructura se explica por la nacionalización o intervención de los proveedores de servicios básicos (en especial electricidad, agua y saneamiento) y el financiamiento de los gastos de capital de las operadoras de infraestructura por parte del gobierno.

Los déficits en inversión en infraestructura han implicado que su dotación y calidad se encuentren rezagadas, especialmente si se considera el nivel de ingreso per cápita del país. En 2014, Argentina ocupó el onceavo lugar en términos de su dotación de infraestructura entre los países de la región de acuerdo al ranking que elabora el WEF¹⁶. Si se compara la situación de la infraestructura en Argentina con la de otros países de ingresos altos (Chile, Brasil y México) y con la media de la región, se observa que el país presenta déficits muy importantes en materia de cobertura de la red de saneamiento y en calidad del servicio eléctrico (Cuadro I.2 en el Anexo I).

Por su parte, los costos asociados a la exportación, fuertemente determinados por la dotación y calidad de la red de transporte, están por debajo de los de Brasil, pero por encima del promedio Latinoamericano y son mucho más elevados que los de Chile¹⁷.

Finalmente, a pesar del fuerte incremento del gasto social en la última década, todavía se enfrentan importantes desafíos de calidad y eficiencia. Si bien la descentralización del estado en los 90 acercó la provisión de los servicios educativos y de salud a los usuarios, la misma contribuyó a reforzar las desigualdades de acceso y calidad entre las distintas provincias. La expansión de la educación obligatoria derivada de la Ley 26.206 ha logrado una expansión de la cobertura, pero con desigualdades regionales y sin aumento sustantivo de la calidad educativa (Anexo V). Los últimos resultados disponibles del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA-2012) indican que el país enfrenta desafíos de calidad educativa, particularmente de los estudiantes que comienzan el nivel secundario en matemáticas y lectura, con una ligera mejora en ciencias. El sistema de salud pública enfrenta un aumento de costos por la transición epidemiológica, fragmentación administrativa, y heterogeneidad de la cobertura y calidad de servicio a nivel provincial. El financiamiento y el acceso a los servicios médicos se caracterizan por su fragmentación, heterogeneidad en calidad y desigualdad organizativa. Un porcentaje importante de beneficiarios tiene doble cobertura y muchos de ellos duplican sus contribuciones, particularmente entre los empleados públicos (médicos y profesores) que trabajan en diferentes instituciones a nivel provincial y nacional¹⁸.



El Banco centró gran parte de sus esfuerzos en cubrir los déficits de infraestructura que aún persisten en el país, apoyar el desarrollo tecnológico, aumentar la oferta de infraestructura educativa y mejorar la oferta de salud.

2 El Programa del Banco 2009-2015

Argentina es uno de los miembros más importantes del Banco en lo que respecta a cartera, desembolsos y exposición crediticia. Revirtiendo la tendencia del periodo de evaluación anterior, durante 2009-2015 Argentina recibió un flujo neto de financiamiento (sin incluir pago de intereses y cargos) de US\$2.570 millones. El saldo de la deuda de Argentina (con y sin Garantía Soberana) con el BID alcanzó US\$11.359,0 millones al 31 de diciembre del 2015, lo que representaba 14,4% del saldo total de la deuda de los países de la región con el Banco¹⁹. Por otro lado, este saldo de deuda era equivalente a 2,1% del PBI y representaba 4,9% del total de la deuda pública del país.

A. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS CON ARGENTINA

El programa del Banco con el país durante el periodo 2009 – 2015 estuvo guiado por la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2012-2015 (GN-2687) y las actualizaciones a la EBP 2004 – 2008 (GN-2328) durante 2009 - 2011²⁰. Las actualizaciones a la EBP 2004-2008 mantuvieron sus objetivos y áreas principales de acción. La EBP del 2004 se preparó en el contexto de la crisis política, financiera, económica y social del 2001 y 2002 e identificó el logro del crecimiento económico equitativo y sustentable como el gran desafío del país y el objetivo central del apoyo del Banco. Bajo este marco, la EBP definió tres grandes objetivos: (i) el fortalecimiento institucional para mejorar la gobernabilidad y la sostenibilidad fiscal; (ii) la mejora del clima de inversión y de crecimiento de la productividad para mejorar la competitividad del país; y (iii) la reducción de la pobreza, la reconstrucción del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e inclusivo. Las áreas contempladas en la estrategia del 2004-2008 fueron bastante amplias e implicaron acciones en prácticamente todos los sectores del Banco²¹ pero destacó el apoyo del Banco a los programas sociales y el incremento del financiamiento para la infraestructura y la competitividad.

La evaluación de OVE del Programa del Banco con el país en el periodo 2003 – 2008 identificó como hallazgos positivos el diagnóstico preciso de los principales desafíos de desarrollo del país, el apoyo bien focalizado de algunos programas sociales y el valor agregado del Banco. Como áreas de mejora se identificó el poco enfoque y priorización de actividades claves del programa del Banco, la ausencia del Banco en temas de política prioritarios para la sostenibilidad del programa, el seguimiento insuficiente de la participación del Banco en muchos programas, los flujos netos desiguales y negativos hacia el país, y la dependencia excesiva o el uso inadecuado de algunas modalidades de préstamo. El Recuadro 2.1 presenta las recomendaciones del CPE.

Recuadro 2.1: Recomendaciones de la Evaluación del Programa del Banco con Argentina 2003-2008

1. Realizar inversiones en la generación de conocimiento y aprovechar la programación y ejecución para tener un dialogo de alto nivel en asuntos complejos del desarrollo.
2. Continuar con el apoyo en el sector social fortaleciendo los componentes de evaluación y el mejoramiento de la cobertura de los programas.
3. Definir una estrategia clara y evaluable para el sector de competitividad, con énfasis en evaluar y generar conocimiento sobre la eficacia de los programas para priorizar y ordenar la cartera en el sector.
4. Priorizar el apoyo en áreas de eficacia comprobada y de capacidad institucional demostrada.

Fuente: OVE Evaluación del Programa de País con Argentina 2003-2008

La Estrategia del Banco con el País 2012 – 2015 definió tres grandes objetivos para el apoyo del Banco en el contexto de una transición a tasas de crecimiento económico más moderadas, luego de la fuerte recuperación después de la crisis de inicios de 2000: (i) Alivio a las Restricciones al Crecimiento (con acciones en infraestructura, agricultura, desarrollo productivo y ciencia y tecnología); (ii) Inclusión Social y Económica de la Población (con acciones en educación, salud y APS); y (iii) Sostenibilidad Urbana y Mejoramiento del Hábitat (con acciones en desarrollo urbano). La estrategia incluyó como áreas transversales la sostenibilidad ambiental y el cambio climático y el desarrollo juvenil. La dirección estratégica en estas áreas se complementó con un enfoque geográfico focalizado en las áreas del Norte Grande del país para las áreas de alivio a las restricciones al crecimiento; y el conurbano de la Ciudad de Buenos Aires para las acciones en APS.

La Figura 2.1 presenta los objetivos estratégicos y las áreas prioritarias de intervención de la estrategia. Si bien las EBP 2012-2015 incluyó acciones en múltiples sectores, esta amplitud se justifica por el tamaño de la cartera y el posicionamiento de largo plazo del

Banco en el país, el cual se articuló con enfoque programático/territorial. Al iniciar 2012 se encontraban activas 54 operaciones de préstamo con el sector público, de los cuales 24 formaban parte de 17 líneas programáticas en casi todos los sectores de la EBP.²²

Para apoyar el logro de sus objetivos estratégicos, la estrategia contempló un diálogo de políticas que, desafortunadamente, nunca se materializó y no incluyó áreas claves para la competitividad, el clima de negocios y el financiamiento de la infraestructura básica y su sostenibilidad en el país²³. El documento de la EBP reconoce la necesidad de avanzar en el fortalecimiento del marco institucional y en el desarrollo de las capacidades sectoriales a fin de atender los riesgos derivados de las fallas institucionales, la complejidad de coordinación entre diversos niveles de gobierno y el tema de las distorsiones generadas por los subsidios generalizados y la debilidad regulatoria. Sin embargo, la EBP no pautó objetivos ni metas al respecto con la única excepción de mejorar el margen operativo de las empresas de APS.



FIGURA 2.1
Objetivos estratégicos y áreas prioritarias de intervención EBP 2012-2015

Fuente: Argentina Estrategia de País 2012-2015. Presentación VPC/CSC

Las acciones contempladas en la EBP 2012-2015 fueron acotadas y parcialmente relevantes dado el poco espacio que dio el gobierno para el dialogo de políticas y el apoyo en las áreas claves descritas anteriormente. El Banco centró gran parte de sus esfuerzos en cubrir los déficits de infraestructura que aún persisten en el país, apoyar el desarrollo tecnológico, aumentar la oferta de infraestructura educativa y mejorar la oferta de salud. El foco de la acción del Banco en la región del NG se enmarca dentro del Programa de Desarrollo e Integración del Norte Grande cuyos objetivos principales son la reducción de las brechas de desarrollo que muestra con otras regiones del país y la mejora de la competitividad regional. El Banco también centró parte de su acción en el Conurbano Bonaerense, el cual concentra un porcentaje alto de la población carenciada en el país. Si bien la EBP contempló un enfoque transversal geográfico y dos áreas de acción transversales, las acciones y objetivos estratégicos tuvieron, en su mayoría, un enfoque sectorial.

B. EL PROGRAMA IMPLEMENTADO 2009-2015

El programa implementado durante el periodo de evaluación incluyó 81 operaciones activas con garantía soberana. De este total, 48 préstamos por un total de US\$8.013,5 millones se aprobaron entre 2009 y 2015, 23 (US\$4.009,5 millones²⁴) entre el 2009 y el 2011 y 25 entre el 2012 y el 2015 (US\$4.004 millones). Las 33 operaciones restantes, por US\$6.449 millones fueron aprobadas antes del periodo de evaluación, pero contaban con un saldo por desembolsar de US\$4.200 millones a inicios del 2009 (cerca del 65% del monto aprobado). Entre 2009 y 2015 se aprobaron además 40 operaciones sin garantía soberana por US\$587 millones.

El marco de financiamiento se tuvo que reducir durante los últimos años del periodo de evaluación por el deterioro de la calificación del riesgo país. Esto generó tensiones, dado que, si bien los marcos de financiamiento en la EBP son indicativos, el hecho de contar con un único escenario había generado expectativas en el gobierno. La EBP contemplaba un marco estimado de financiamiento con garantía soberana (SG) mayor que el de la estrategia anterior, y un escenario de flujos netos de capital positivos con el país. El marco de financiamiento (SG) para el periodo 2012-2015 fue de US\$6.000, proyectando un flujo neto promedio de capital positivo para el país por US\$485 millones. La EBP indica que los desembolsos del Banco representarían 7,66% de las necesidades de financiamiento del gobierno (US\$78.285 millones) durante el periodo. El monto aprobado anual en promedio fue de US\$1.001 millones (2012-2015), vs. los US\$1.500 programados. Las aprobaciones se mantuvieron por debajo de la meta durante todo el periodo y se redujeron marcadamente a partir del 2014 (Gráfico 2.1). El flujo neto de capital disminuyó entre 2009 y el 2012 debido a una reducción de los desembolsos, lo cual se revirtió en 2013 y 2014 pero volvió a disminuir marcadamente en 2015. El flujo neto alcanzó un promedio de US\$159,3 millones entre 2012 y 2015, por debajo de un promedio de US\$644,2 millones observado entre el 2009 y en 2011 (Gráfico 2.2)²⁵. Al finalizar 2015, la cartera activa del sector público tenía un saldo por desembolsar de US\$4.023 millones.

A pesar de la reducción de las aprobaciones y desembolsos en años recientes, el programa del Banco fue el más importante entre las instituciones multilaterales de desarrollo. En un escenario de fuertes restricciones al financiamiento internacional, y ante la fuerte demanda del país, el Banco fue el principal proveedor de financiamiento multilateral. El BM aprobó US\$3.300 millones en préstamos SG (US\$730,7 millones en préstamos NSG) entre julio de 2010 y junio de 2012 principalmente en APS, Protección Social, Medio Ambiente, Salud, Transporte y Agricultura. El BM no aprobó nuevas operaciones entre julio de 2012 y junio de 2014 y no aprobó una nueva Estrategia de Alianza hasta agosto de 2014. Entre julio y diciembre de 2015 el BM aprobó US\$1.343 millones.²⁶ Entre 2009 y 2015 la CAF aprobó US\$4.621 millones en préstamos SG.²⁷ El país también aprovechó las fuentes de financiamiento bilateral las cuales incrementaron su importancia, especialmente en años recientes. En 2014 se firmaron acuerdos con China para inversiones en infraestructura de energía y transporte, las represas Kirchner-Cepernic y la renovación del ferrocarril Belgrano Cargas. Del total firmado (US\$4.700 millones), en enero 2015 se desembolsaron US\$300 millones.²⁸

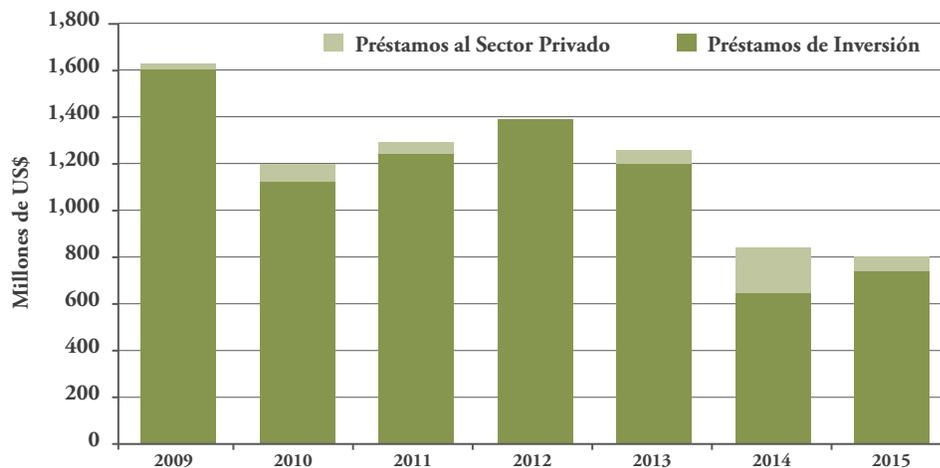


GRÁFICO 2.1
Montos Aprobados por Instrumento (2009-2015)

Fuente: OVE basado en OVEDA

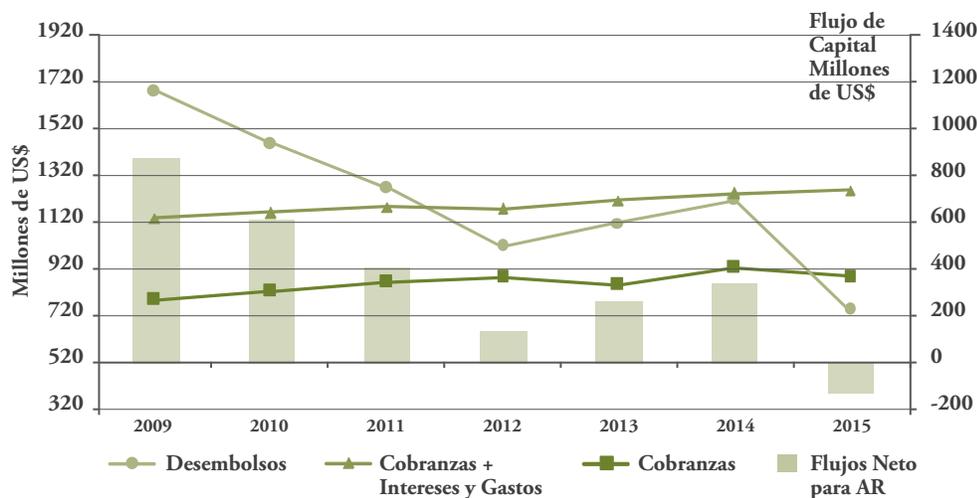


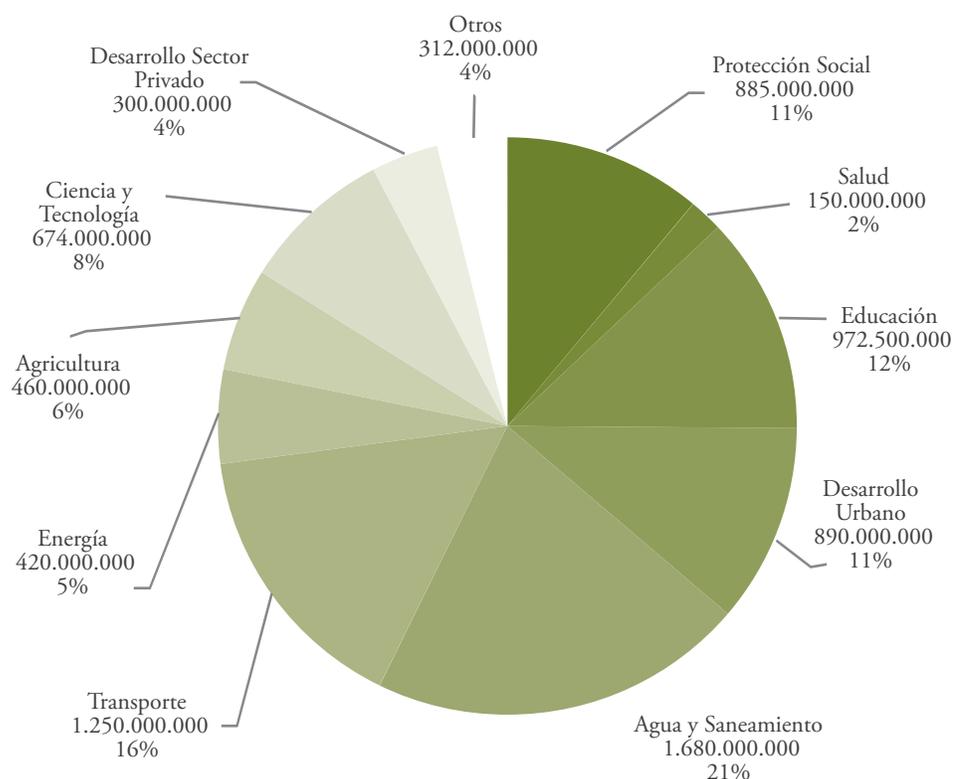
GRÁFICO 2.2
Flujos de Capital con Argentina (2009-2015)

Fuente: OVE basado en OVEDA

La mayoría del financiamiento aprobado entre el 2009 y el 2015 se canalizó mediante préstamos de inversión con garantía soberana (95,4%) y a nivel de sectores fue consistente con la estrategia (Gráfico 2.3). Como se estableció en la EBP 2012-2015, no se aprobaron préstamos de apoyo a políticas (PBL) durante el periodo. Los cinco sectores con mayor participación en el volumen total de préstamos con garantía soberana entre el 2009 y el 2015 incluyen: APS (21%), Transporte (16%), Educación (12%), Desarrollo Urbano (11%) y Protección Social (11%). Juntos representan 71% del total del financiamiento con garantía soberana aprobado durante el periodo. Los préstamos activos al iniciar el período de evaluación se concentraban en los sectores de Educación (20,0%), Transporte (18,6%) y Protección Social (17,7%). El Anexo II describe en detalle el programa del Banco agrupado por sectores.

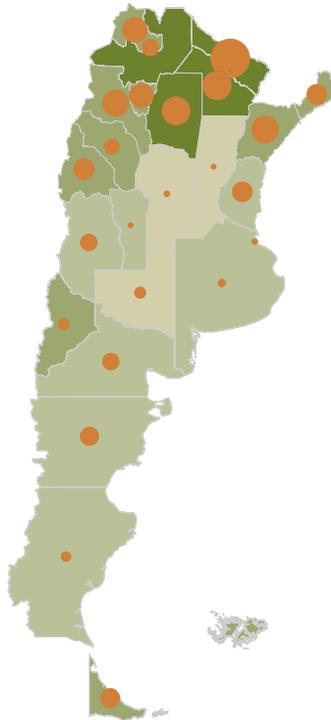
GRÁFICO 2.3
Montos Aprobados, Préstamos de Inversión Pública, por Sector (2009-2015)

Fuente: OVE basado en OVEDA

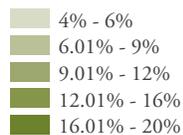


El programa implementado fue también consistente con el enfoque territorial planteado en la EPB. Las provincias de NG recibieron un 58% del monto de las obras financiadas por el Banco, mientras la provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 16%. El enfoque territorial también se observa a nivel de sectores, con Transporte y Energía primordialmente en las provincias del NG, mientras APS, Desarrollo Urbano, y Educación con una distribución más balanceada. De igual forma, los sectores con mayor inversión en obras fueron Transporte (29%), APS (19%), Energía (17%), Educación (14%) (Cuadro I.6 en el Anexo I). Gracias a esto la inversión tendió a concentrarse en las provincias con mayores niveles de NBI (Gráfico 2.4).

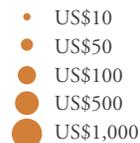
Inversión per cápita y Porcentaje de hogares con NBI



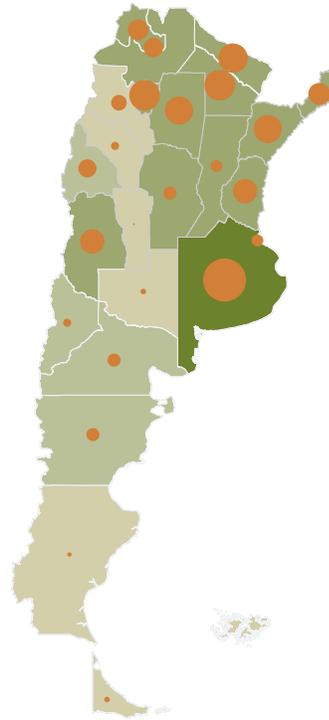
Porcentaje de Hogares con NBI (2010)



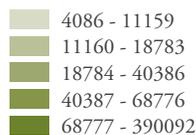
Inversión per cápita



Inversión total y Número de hogares con NBI



Número de Hogares con NBI (2010)



Inversión total

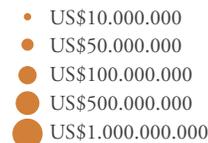


GRÁFICO 2.4

Inversión en Infraestructura por Programas BID (por Provincia)

Fuente: OVE basado en Información de los proyectos y el Censo 2010

El 75% del financiamiento del programa del Banco se concentró en operaciones enmarcadas en líneas programáticas de inversión: Líneas Condicionales de Crédito (CCLIP), operaciones dentro del Programa del NG, y operaciones multi-fase, en los sectores más importantes, respondiendo al posicionamiento de largo plazo del Banco en el país. Desde el 2007 a la fecha el Banco ha aprobado operaciones que son parte de líneas CCLIP (Cuadro 2.1) por un monto de US\$5.313 millones²⁹, en los sectores de agricultura, APS, desarrollo urbano, educación, ciencia y tecnología, y transporte. Otro de los ejes articuladores del programa fueron las operaciones dirigidas exclusivamente al NG, principalmente para las áreas de infraestructura, y cuyo monto aprobado alcanza los US\$3.700 millones (25,5% de la cartera). El Banco también aprobó US\$1.964 millones en operaciones con secuencialidad o fases, principalmente para protección social y salud. Además de las operaciones en líneas programáticas y multi-fase, el Banco aprobó 12 operaciones individuales para 7 provincias por US\$931,1 millones en educación y protección social (Buenos Aires, Córdoba y Río Negro), y desarrollo productivo e infraestructura (Entre Ríos, Mendoza, Río Negro, San Juan, y Salta) (Anexo II).

Con el enfoque territorial y programático el Banco se posicionó como el socio más importante de Argentina para el financiamiento de las inversiones en infraestructura. Entre el 2009 y el 2014 los desembolsos del BID representaron el 12%, 7% y 7% del total invertido por el gobierno federal en el sector en los sectores APS, transporte y energía, respectivamente (MECON y OVE, 2015). Por otro lado, el BID fue muy relevante en acciones sectoriales específicas, como las mejoras a la infraestructura urbana en asentamientos y villas, en las que destaca como única fuente de financiamiento externo. El BID también jugó un papel muy importante en el programa de Norte Grande, siendo el primer organismo multilateral en comprometer recursos y aprobando 73% del total de fondos contribuidos por las instituciones financieras internacionales.

CUADRO 2.1: LÍNEAS CCLIP MÁS IMPORTANTES ENTRE BID Y ARGENTINA

Sector	Líneas	Año de aprobación	Monto US\$ millones (Aporte BID)
Agricultura	PROSAP	2008	600
	SENASA	2008	300
Agua y Saneamiento	PAyS	2010	710
	PAyS Bs As	2008	720
	PAyS Comunidades Menores	2007	360
Desarrollo Urbano	PROMEBA	2007	1.500
Educación	PROMEDU	2008	2.700
Ciencia y Tecnología	Programa de Innovación Tecnológica	2009	750
Transporte	Infraestructura Vial Productiva	2009	2.500
	Ferrocarriles Metropolitanos	2013	1.200

Fuente: OVE.

Entre 2009 y 2015, el Banco mantuvo una cartera pequeña de cooperaciones técnicas, en su mayoría dirigidas a financiar las actividades de preparación, apoyar a las operaciones de préstamo, apoyar estudios puntuales, y a mejorar la gestión por resultados (PRODEV). Entre 2009 y 2015 se aprobaron 55 operaciones de cooperación técnica no reembolsable por US\$24,5 millones, y 15 donaciones de FOMIN por US\$12,3 millones. Ponderado por el volumen de préstamos, Argentina es el país CSC y del grupo de países A que recibió menos recursos de cooperación técnica no reembolsable entre 2009 y 2015³⁰. Entre los temas apoyados por el programa de cooperación técnica estuvieron estudios de juventud y drogas, desarrollo con identidad en pueblos indígenas, mercado laboral, gestión pública basada en resultados, transporte urbano, la aplicación de la Iniciativa de Ciudades Emergentes Sostenibles en Mar del Plata, y la promoción y apoyo a programas de energías alternativas.

Los préstamos al sector privado se concentraron fundamentalmente en entidades financieras y, especialmente, en el apoyo a la financiación del comercio³¹. La concentración de los proyectos en TFFP se debió a una combinación de efectos de oferta y demanda. Por un lado, con el aumento del riesgo crediticio de Argentina, se redujo el apetito de riesgo del BID en Argentina: Ello llevó a que la cartera se concentre en préstamos de menor riesgo como los TFFP (tenores cortos, calzados en cuanto a moneda) y, a medida que se agudizó el deterioro, a préstamos con los bancos más grandes. Por otra parte, las medidas económicas y financieras (particularmente el “cepo”) llevaron a que se redujeran los oferentes de los fondos de financiamiento para el comercio. La reducción en la oferta y los incentivos BID explican la expansión de los TFFP en el periodo 2009-2015, mientras la ausencia de proyectos corporativos se explica por el deterioro del clima de negocios y el aumento del riesgo soberano.

La coordinación con el BM y la CAF fue satisfactoria. El MECON (a través de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales) y la Jefatura de Gabinete de Ministros (a través de la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo) han liderado la coordinación de las multilaterales. Además de esto, ha existido importante coordinación desde las unidades ejecutoras especializadas. En el sector agropecuario, por ejemplo, la coordinación, a nivel estratégico/programa, entre donantes ha sido manejada directamente por la UCAR. De igual manera, las unidades ejecutoras de los programas de transporte, agua, e infraestructura urbana en Norte Grande manejan los recursos aportados tanto por otros organismos multilaterales como lo aportado por el tesoro nacional, permitiendo una planificación programática en lugar de aportes descoordinados.

C. DESEMPEÑO DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN

El tamaño relativamente alto de los préstamos y el hecho de que estos fueron aprobados como parte de series programáticas o multi-fase contribuyeron a reducir los costos de preparación, alcanzando niveles por debajo del promedio del Banco, pero no lograron reducir los tiempos de preparación promedio. Los costos de preparación promedio (por millón aprobado) disminuyeron de US\$6.661 en 2004-2008 a US\$4.050 en 2012-2015, por debajo de los niveles del Banco (US\$7.370) y CSC (US\$8.013). El costo promedio de preparación por tipo de operación se presenta en el cuadro 2.2. El tiempo promedio de aprobación (desde pipeline hasta aprobación) aumentó ligeramente, de 16 meses (2004-2008) a 17 meses (2009-2015), similar al promedio del Banco. Las operaciones individuales tardaron en promedio 33 meses entre pipeline y primer desembolso, la primera fase de una operación CCLIP o multi-fase tarda en promedio 26 meses entre pipeline y primer desembolso, y los préstamos que corresponden a segundas, terceras, o cuartas operaciones tardan 20, 18, y 9 meses entre pipeline y primer desembolso.

CUADRO 2.2: COSTOS PROMEDIOS DE PREPARACIÓN Y EJECUCIÓN POR SECUENCIALIDAD DE LAS OPERACIONES (EN US\$ POR MILLÓN APROBADO O EJECUTADO)

<i>Fase de Programa</i>	<i>Costo Promedio de Preparación</i>	<i>Costo Promedio de Ejecución</i>
1ra Operación	3.001	5.890
2da Operación	1.732	3.900
3ra Operación	904	1.219
4ta Operación	21	n.d.
Individual	9.973	38.033
Provincial	6.029	21.016
Total	5.504	19.271

Fuente: OVE basado en OVEDA

En términos de ejecución, el desempeño de la cartera muestra una dinámica positiva, pero con operaciones con importantes retrasos. La cartera bajo evaluación tuvo un ritmo de desembolso ligeramente superior a carteras con características similares de países CSC³² (Gráfico I.21 en el Anexo I). Sin embargo, los préstamos aprobados entre 2004 y 2008 presentan extensiones de plazo que en promedio alcanzaron los 32 meses, muy por encima de las extensiones en CSC y el Banco en el mismo período (22 y 20 meses respectivamente).

El alto nivel de ejecución de gran parte de los préstamos aprobados desde el 2009 puede ser atribuido a las mejoras en el monitoreo de la gestión de la cartera implementadas por la Representación junto con las contrapartes en el MECON y Jefatura de Gabinete, al hecho que los préstamos se diseñaron como obras múltiples en operaciones secuenciales dentro de un mismo programa, y a la capacidad y agilidad de las agencias ejecutoras centralizadas. En el caso de infraestructura, un 94% de las obras ejecutadas correspondieron a operaciones de obras múltiples o a CCLIP de obras múltiples, lo que facilitó los altos niveles de ejecución verificados. Esta modalidad permitió a las unidades ejecutoras seleccionar las obras dentro de la muestra que se encuentran con mayores niveles de preparación y factibilidad. La secuencialidad de las aprobaciones dentro de programas establecidos permitió también la preparación de un banco de proyectos para ser financiados con las siguientes operaciones. Esto también facilita la rápida selección de aquellos mejor preparados e incluso sustituir iniciativas no adecuadamente formuladas por otras de más rápida ejecución. La modalidad de fondo rotatorio aplicado por la mayoría de programas permite a las unidades ejecutoras contar con recursos para pagar los contratos. La reasignación de fondos entre componentes y entre obras fue frecuente y permitió sostener la dinámica de la ejecución.

En las operaciones con un rol fuerte de los gobiernos provinciales, la falta de sistemas de planificación consolidados tanto al nivel nacional como provincial y la debilidad institucional de los ejecutores o sus contrapartes provinciales ha complicado la

selección de las obras y su ejecución. Estas dificultades se han agudizado en las operaciones provinciales y operaciones individuales que no formaban parte de un programa CCLIP o multi-fase. Por ejemplo, en los préstamos provinciales de apoyo al desarrollo productivo en Mendoza y Río Negro, la operación de apoyo al ferrocarril y la de residuos sólidos, se verificaron retrasos importantes debido a debilidades de las unidades ejecutoras, deficiencias de los diseños de las obras y fallas del mercado local de contratistas. Estos casos reflejan las complejidades que enfrenta el Banco al trabajar en nuevos sectores o con nuevos actores, y las ventajas para la ejecución de la selección de programas secuenciales de obras múltiples. Inclusive en los programas secuenciales centralizados, la incorporación activa de los gobiernos provinciales en la definición y ejecución de los proyectos ha requerido de un trabajo activo de las unidades ejecutoras y los especialistas del Banco.

La revisión de OVE de las obras ejecutadas en infraestructura reveló que su selección no siempre estuvo sustentada en criterios técnico económicos que aseguraran su prioridad. Esta ausencia fue notoria en el caso de las obras de APS en NG, donde las obras fueron seleccionadas siguiendo el principio de “orden de llegada” sin estar sustentada dicha selección en un plan regional de inversiones. En el caso de los proyectos viales, si bien las obras se encontraban en la lista de proyectos priorizadas en EDIVIAR, las mismas no forman parte de un plan de desarrollo de infraestructura para el transporte de mercancías y personas del país. Las sustituciones entre obras a ser financiadas siguiendo el principio de “orden de llegada” facilitó la realización de las obras con mayor nivel de preparación y no necesariamente las prioritarias. Solamente en el caso del sector eléctrico se puede verificar que las obras seleccionadas se integran en un Plan de Transporte Eléctrico de Largo Plazo. En el caso de PROSAP, si bien las obras financiadas a nivel provincial formaban parte de los planes estratégicos de las provincias, el programa carecía de una estrategia de priorización al nivel nacional.

Durante el periodo de evaluación, los aumentos de costos y la sustitución de obras atentó contra la eficiencia de los programas. Parte de los aumentos se sustentaron en ampliaciones en los alcances de las mismas, sin embargo, los mayores porcentajes obedecieron a las llamadas “re-determinaciones”³³ de precios unitarios durante el proceso de ejecución. Por ejemplo, en el caso del programa de transmisión eléctrica del NG las “re-determinaciones” alcanzan un 58% de aumento sobre los costos originalmente previstos. Ante esta circunstancia el país solicitó y el Banco aprobó una nueva operación (AR-L1095) por US\$300 millones equivalente a 52% del valor del proyecto original³⁴. Casos similares se presentan en transporte, APS y educación.



El programa en transporte se enfocó principalmente en financiar inversión en infraestructura vial. Casi un 70% de la cartera se dirigió a mejorar la vialidad en el Norte Grande Argentino. Adicionalmente, financiaron vías provinciales en otras regiones del país, y un programa para la recuperación del ferrocarril metropolitano de Gran Buenos Aires.

3 Efectividad del Programa del Banco

Este capítulo analiza los resultados del programa del Banco 2009-2015 agrupándolos en los tres objetivos estratégicos de la EBP 2012-2015: Aliviar las restricciones al crecimiento, promover la inclusión social y productiva de la población y promover la sostenibilidad urbana y el mejoramiento del hábitat. Los resultados esperados, metas e indicadores incluidos en la EBP aprobada en 2012 se establecieron a nivel de sector, estableciendo como referencia en la mayoría de los casos el año 2010 y estableciendo metas para el 2015 (Cuadro I.5 en el Anexo I). Esto dificulta la verificación del cumplimiento de las metas de la estrategia dado que, para muchos de los sectores, los datos relevantes para medir la evolución de cada sector estarán disponibles después de que se termine la evaluación de país. Los problemas en la generación de estadísticas y datos confiables en el país experimentados en el periodo de evaluación dificultan aún más esta medición.

El hecho de que los indicadores se encuentran agregados a nivel de sector dificulta también, en la mayoría de los casos, la identificación de la atribución de las operaciones del Banco a las metas estratégicas, pues los resultados no sólo dependen de ellas sino de las acciones e intervenciones de múltiples actores, incluyendo a los gobiernos nacionales y provinciales, así como de otras variables exógenas a las intervenciones. En la mayoría de sectores, ni a nivel de la EBP ni de las operaciones se indicó cómo las obras planeadas (en muchos casos implementadas mediante el esquema de programas de obras múltiples) contribuirían a lograr objetivos de la estrategia. Los criterios de selección de las obras basados en objetivos de ejecución rápida de los recursos y la falta de planes regionales integrales dificultan aún más las tareas de medición de impacto sobre objetivos de desarrollo. Dados estos factores, este capítulo se centra en analizar los resultados de los

programas del Banco que culminaron su ejecución durante el periodo o con un alto grado de avance, vinculándolos con las metas de la EBP cuando sea posible, así como en analizar aspectos claves de diseño y ejecución en programas seleccionados que dan luces sobre el potencial cumplimiento de sus metas.

A. ALIVIO A LAS RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO

El programa del Banco para aliviar las restricciones al crecimiento incluyó acciones para elevar la competitividad y la productividad de la economía, ya sea reduciendo los costos mediante inversiones en infraestructura productiva (transporte y energía) así como apoyo al desarrollo productivo incrementando la capacidad de innovación, los servicios productivos (sanidad agropecuaria), y aliviando restricciones producto de asimetrías y fallas de mercado mediante crédito y subsidios a productores y MIPYMES.

1. Infraestructura Productiva

El programa en transporte se enfocó principalmente en financiar inversión en infraestructura vial. Casi un 70% de la cartera se dirigió a mejorar la vialidad en el NG. Adicionalmente, financiaron vías provinciales en otras regiones del país, y un programa para la recuperación del ferrocarril metropolitano de GB³⁵. El apoyo en el sector eléctrico se focalizó en el fortalecimiento del sistema de transmisión de la energía eléctrica en el NG y en otras provincias del país³⁶. Estas inversiones se complementaron con el apoyo a inversión en caminos rurales, riego y drenaje, y electrificación rural del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP.

En transporte el Banco intervino 10% del total de rutas provinciales pavimentadas y en 4% de la red nacional pavimentada del NG. Por programas, el monto total de las obras financiadas por el Banco suma US\$1.667 millones en el NG (1.320 km), cerca de US\$292 millones en el programa de vial productivo (304 km), y cerca de US\$115 millones desde los préstamos provinciales (242 km) (ver Anexo IV). En total el Banco contribuyó en la mejora, rehabilitación, o pavimentación de cerca de 1.865 kilómetros de carretera, incluyendo obras actualmente en ejecución. El apoyo a caminos rurales del programa PROSAP construyó y/o mejoró 339 kilómetros de vía logrando la meta de mejorar la accesibilidad rural medida por el tránsito diario medio estimado de 1.589 vehículos/día a 2.170. El programa PROSAP también logro habilitar 73.038 hectáreas con infraestructura de riego mejorada, menores a la meta de 300.922 hectáreas³⁷.

Con respecto a las inversiones en energía, luego de importantes retrasos y “re-determinaciones” de precios, finalmente el programa de transmisión eléctrica del NG se encuentra en su etapa final de ejecución con resultados favorables. El programa en el NG se concentró en lograr la superación de las limitaciones del sistema de transmisión argentino permitiendo la interconexión en alta tensión de las regiones NEA y NOA. El programa incluyó la construcción de una línea de transmisión de 500 Kilovoltios de 1.208 km de longitud, 7 estaciones transformadoras y cerca de 300 km de líneas regionales de

subtransmisión con sus respectivas estaciones transformadoras. La línea de alta tensión ya se encuentra en funcionamiento y además de mejorar el suministro eléctrico en el NG y fortalecer el SADI, posibilitará el intercambio de energía con Brasil en condiciones más favorables y permite un intercambio regional energético más amplio. En relación con las obras adicionales, de las 19 obras de expansión y de refuerzo de los sistemas regionales, 14 ya han sido concluidas y las restantes se encuentran bajo ejecución. Para la conclusión de dichas obras se solicitó una nueva prórroga hasta noviembre del 2016. Finalmente, en electrificación rural, los proyectos de apoyo al sector agrícola (PROSAP) lograron que 2.078 empresas agropecuarias tengan acceso a energía para uso productivo (menos de la mitad de la meta de 4.978).

2. Desarrollo Productivo: Innovación, Servicios, Crédito y Subsidios.

La inversión en infraestructura productiva se complementó con apoyo a la capacidad de innovación, apoyo a los servicios agropecuarios y crédito y subsidios a productores y empresas. El apoyo a la agenda de innovación en ciencia y tecnología del país incluyó la tercera fase del Programa de Modernización Tecnológica, el Programa de Innovación Tecnológica (CCLIP con 4 proyectos aprobados durante el periodo), un programa para financiar becas en ciencia y tecnología, y apoyo al Desarrollo de Sistema Satelital y Aplicaciones. Los resultados del apoyo del Banco en Ciencia y Tecnología se presentan en el Recuadro 3.1. El apoyo a los servicios de sanidad, calidad e innovación agropecuaria se articuló mediante el apoyo a SENASA e INTA así como componentes específicos del programa PROSAP. El programa de desarrollo productivo del Banco incluyó también múltiples operaciones con subsidios (ANR) directos a productores y MIPYMES, incluyendo algunas de las descritas anteriormente (17 préstamos incluyeron algún componente para financiar ANR, financiado subsidios por US\$523,9 millones, cuadro II.3 en el anexo II). Parte de estas operaciones, combinaron subsidios con líneas de crédito a instituciones financieras para otorgar préstamos a empresas y productores en provincias específicas (San Juan, Salta y Mendoza).

En servicios agropecuarios, el apoyo del Banco logró mejorar sustancialmente la infraestructura de SENASA (sedes y laboratorios) así como financiar campañas de sanidad para la prevención de plagas. PROSAP logró mejorar los servicios a productos vitivinícolas, el apoyo a la gestión de calidad y diferenciación en la industria agroalimentaria (PROCAL), y el apoyo al Sistema Integrado de Información Agropecuario (SIIA) del MAGyP (Anexo VI).

Con respecto a los subsidios, la evidencia de su efectividad es heterogénea. Mientras que los ANR orientados a apoyar la innovación y el desarrollo tecnológico ejecutados por el MINCyT presentan resultados favorables (Recuadro 3.2), para la mayoría del resto de programas con ejecución completada o muy avanzada hay poca evidencia de su efectividad para aumentar la productividad o acelerar el crecimiento de las empresas³⁸. El deterioro del clima de negocios y las distorsiones en los mercados afectaron la rentabilidad de la mayoría de productores pequeños y PYMES, disminuyendo la

efectividad de los ANR. Las distorsiones en las tarifas públicas afectaron también la efectividad de algunos programas con ANR, como el Programa Producción más Limpia, que subsidia la adquisición de tecnologías para ahorro de agua y energía.

Recuadro 3.1: El Apoyo del BID a la Ciencia y Tecnología en Argentina: Un enfoque innovador

El apoyo del BID al sector de ciencia y tecnología en Argentina ha servido tanto para fortalecer las capacidades en el país como para incrementar la propia experiencia del Banco en temas innovadores. Desde 1993, el Banco ha apoyado a la Secretaría de Ciencia y Tecnología a través de líneas continuadas para apoyar el programa de modernización tecnológica (3 préstamos, US\$500 millones) y, más recientemente, el programa de innovación tecnológica (PIT, 4 préstamos CCLIP, US\$750 millones). Estos apoyos globales fueron complementados con préstamos específicos para apoyar un emprendimiento tecnológico (satélite SAOCOM) y becas para la formación de investigadores (Programa BECAR). A lo largo de estos años, el Banco no sólo financió inversiones en el sector, sino que acompañó el desarrollo y consolidación institucional del sector transformándose en un aliado estratégico de la secretaria primero y, desde 2007, el MINCyT. Este apoyo presenta, sin embargo, un desafío, dado que gran parte de las inversiones en ciencia y tecnología continúan financiadas por préstamos con multilaterales. La sostenibilidad de los logros dependerá entonces de la medida en la cual estas inversiones puedan incorporarse en el presupuesto del gobierno.

El MINCyT encontró en el Banco un aliado importante en temas de monitoreo y evaluación. Con el apoyo del BID, el ministerio estableció su unidad independiente para evaluar el impacto de sus políticas. Esta alianza ha permitido medir rigurosamente los logros del programa del Banco en el sector, especialmente con respecto al apoyo a la innovación en las empresas mediante ANR. Las evaluaciones de impacto muestran que los préstamos a las empresas efectivamente incrementan la inversión (no hay *crowding out*), las hacen más propensas a invertir en ciencia y tecnología, mejoran su desempeño, y tienen efectos de *spillover* en otras empresas del sector en la creación de empleo y en la capacidad de exportar. Por su parte, las ayudas a los investigadores tienen un impacto tanto en la cantidad como en la calidad de las publicaciones, con un efecto más marcado en los investigadores jóvenes¹.

OVE también verificó la existencia de otras externalidades positivas de la acción del Banco en el sector. Por ejemplo, el desarrollo del Satélite SAOCOM permitió que la empresa pública que lo desarrolló (INVAP) adquiriera un desarrollo tecnológico en cuanto a radares. Así, el INVAP ha logrado producir no solo radares de segunda generación (que simplemente reciben información de las aeronaves) sino también el desarrollo de radares de primera generación que se están utilizando para el tráfico aéreo y el control de las fronteras en Argentina.

Fuente: OVE

¹ Britto, F. A., M. Pereira y G. Baruj. 2014. Evaluación de Programas Públicos: Principales Metodologías y experiencias de evaluación de programas de apoyo a la CTI en América Latina. CIECTI, Argentina.

Fallas en diseño y coordinación y ausencia de sistemas de registro y seguimiento de beneficiarios han afectado potencialmente la efectividad de los subsidios y dificultan su medición. La revisión de las operaciones con componentes de ANR en la cartera reveló una falta de coordinación y una justificación inadecuada de la necesidad de los subsidios, de los criterios de selección de los beneficiarios, de la estimación los montos de financiamiento y del porcentaje de cofinanciamiento de las empresas (Anexo VII). La ausencia de sistemas centralizados de registro y seguimiento de beneficiarios, combinada con la multiplicidad de ventanillas con población objetivo similar presenta un alto riesgo de duplicidad de los beneficiarios y no permite el monitoreo de la efectividad de las intervenciones. Para mitigar el riesgo de duplicidad en los beneficiarios, como parte del programa de Economías Regionales del MECON, el Banco apoyo impulsar en el MECON el Registro de Subsidios e Incentivos que intenta aportar información para facilitar la coordinación de las intervenciones de desarrollo productivo, sin embargo, OVE no encontró ninguna evidencia de que este registro se haya implementado de manera efectiva.

Los proyectos de desarrollo productivo al nivel provincial revelan como el Banco ha venido refinando su estrategia de intervención que en algunos casos se focalizaba solo en la provisión de líneas de crédito para las empresas. En los proyectos de San Juan I y II se identificaron intervenciones no solo a nivel empresas sino a nivel clúster. Con financiamiento del Banco, se llevó a cabo una evaluación de impacto del programa de San Juan en la cual se comparó 152 empresas beneficiarias (del total de 175) con 55 empresas similares (vecino cercano). El análisis, que se encuentra actualmente siendo complementado por un nuevo levantamiento de datos, encontró un efecto positivo del programa sobre la realización de inversiones y alguna indicación de efectos preliminares en las ventas.³⁹ Este enfoque que combina apoyo a clústeres con líneas de crédito específicas ha sido recogido en el programa de economías regionales.

B. INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE LA POBLACIÓN

El apoyo del Banco para mejorar la inclusión social y productiva de la población incluyó inversiones en educación, salud, protección social, y APS. En educación, si bien la serie programática del Banco y las metas a nivel de sector incluían componentes y esfuerzos para apoyar la mejora de la calidad educativa y mejorar la retención en el sistema, la implementación del programa terminó concentrándose en la expansión de la infraestructura educativa. En salud, el Banco tuvo un enfoque más sistémico y atendió los problemas de heterogeneidad de la calidad del servicio al nivel provincial, la fragmentación administrativa de oferta y la adaptación del sistema a la transición epidemiológica del país.

La contribución del Banco a la expansión de la oferta educativa ha contribuido a mejorar la cobertura y reducir las brechas de equidad en el acceso a educación inicial y secundaria, pero es muy temprano para medir el efecto de este aumento en el aprendizaje⁴⁰. De acuerdo a estimaciones presentadas por las autoridades la brecha de asistencia escolar entre el quintil más pobre y el más rico disminuyó durante el periodo 2006-2014 de 8,3 a 2,4 puntos porcentuales para niños de 5 años y de 35,7 a 11,5 para los niños de 4 años de edad. El porcentaje de

jóvenes entre 18 y 20 años que no asiste a la escuela y que no se graduó de los dos quintiles más pobres se redujo de 26,9% a 17,95% entre 2006 y 2014. Asimismo, las autoridades señalan que las tasas de abandono se redujeron de 14,3% a 12,7%. Estas estimaciones son preliminares y existe un problema de atribución, pues estos indicadores dependen no sólo de las políticas públicas sino de factores estacionales, regionales y nacionales.

Si bien el programa del Banco logró contribuir sustancialmente a expansión de la infraestructura educativa, OVE encontró problemas de selección de las localidades beneficiadas. De acuerdo a los resultados presentados por las autoridades, se construyeron 970 centros escolares que han creado más de 180 mil cupos escolares en áreas vulnerables y que representan el 21% del total de los espacios necesarios para lograr la educación obligatoria establecida por la ley. Sin embargo, la evidencia indica que la selección de la infraestructura educativa no necesariamente corresponde con las mayores carencias, particularmente en la educación inicial. La correspondencia de entre el número de centros escolares y las carencias de cobertura es muy baja. En particular, la asignación que se ha hecho de los proyectos de educación inicial indica que se han financiado centros en provincias que ya cuentan con cobertura, con lo cual se está disminuyendo el alcance de los proyectos. En el caso de la educación media existe una mayor correspondencia, aunque la relación no tiene significancia estadística (Gráficos V.8 y V.9 en el Anexo V).

Los proyectos de salud lograron fortalecer la oferta mediante un enfoque de Redes de atención con distintos niveles de complejidad y énfasis en la prevención para atender ECNT. El programa del Banco ha apoyado a la fecha el registro en el sistema de salud pública de 1,7 millones de individuos en riesgo de desarrollar ECNT en 23 provincias (la meta es registrar 3,4 millones de personas en riesgo al terminar el programa). El programa del Banco también ha avanzado en cumplir sus metas de apoyo a centros de salud al nivel primario de atención (apoyando a 7.000 Centros de Atención Primaria de Salud – CAPS que atienden a 16 millones de usuarios de la atención pública). El apoyo incluye la dotación de medicinas básicas y capacitación del personal. Los resultados de una encuesta nacional reciente ilustran los resultados del principio del programa: un aumento en el acceso al sistema de salud, un aumento en la medición de la presión arterial y mayor tratamiento de la hipertensión. La encuesta demuestra que los CAPS que están en el Plan Redes tienen una mejor atención, especialmente en las provincias más vulnerables de la Argentina⁴¹.

La creación de la AUH como parte de un sistema nacional de protección social implicó que el programa del Banco en protección social quedara trunco. La AUH aceleró el cumplimiento de los objetivos de unificación y consolidación del sistema de protección social del programa del Banco, pero parte de las deficiencias del sistema no se resolvieron durante el período de evaluación. El apoyo del Banco al reordenamiento de los programas de transferencias condicionadas se había diseñado como un programa de fases múltiples. Las fases del programa estaban orientadas a mejorar la efectividad e integración del sistema de seguridad, protección e inclusión social, a través del reordenamiento y articulación de su marco programático institucional. Con la creación de la AUH, las siguientes fases del programa quedaron obsoletas, pues de facto se eliminaron los programas existentes y se

dio paso a un programa universal de transferencias. El Banco continuó apoyando las tareas pendientes de reforma del sector financiando estudios para el fortalecimiento institucional de los programas de protección social.

En APS, el programa del Banco en el Conurbano Bonaerense resultó altamente efectivo en su contribución a avanzar en los déficits de recolección y tratamiento de las aguas residuales y en reducir los niveles de agua no contabilizada. Entre el 2008 y el 2015 la capacidad de tratamiento de aguas residuales del Conurbano Bonaerense se ha incrementado en 2,4 millones m³/día, lo cual permite tratar las aguas residuales generadas por 5,5 millones de personas, incrementando de 9% a 50% el tratamiento de la ciudad.⁴² Hasta mediados de 2015, el programa del Banco con AySA había instalado 25.328 nuevas conexiones a cloacas correspondientes a 286 km de redes (PMRs, AR-L1080, AR-L1122). Otra contribución importante del Banco fue la instalación de medidores y rehabilitación de redes de agua potable para la reducción de pérdidas.⁴³ Los resultados de estas inversiones junto con un plan de gestión han reducido la dotación de agua per cápita de 622 l/hab/día en el 2009 a 563 en el 2014, un ahorro equivalente a 423.400 m³/día (AySA, 2015). A nivel estratégico, se lograron las metas en APS de incrementar el número de personas con conexión a la red de agua potable, pero no se alcanzaron las metas referidas a la cobertura de saneamiento.

En el caso del NG se lograron avances en el aumento de los niveles de cobertura de APS, sin embargo, en casi todos los casos son inferiores a las metas de la EBP. Con excepción del porcentaje de conexiones de APS cuya línea de base presenta inconsistencias con los valores indicados por el censo, 2010, todos los otros indicadores y metas resultaron muy ambiciosos frente a los logros alcanzados. En particular, en materia de saneamiento la EBP planteó como meta elevar el número de personas servidas de 3,34 a 6,14 millones lo cual permitiría alcanzar un 72% de cobertura. Sin embargo, de acuerdo con los datos disponibles, escasamente un 58% de la población del NG tuvo acceso en 2014 a una conexión de la red de alcantarillado⁴⁴.

La efectividad de la acción del Banco en APS en NG fue diversa, dependiendo de la provincia y del tipo de intervención realizada. En las provincias visitadas por OVE se pudo verificar que los resultados fueron más efectivos cuando las obras estuvieron insertas en un plan de expansión de largo plazo. Aunque las inversiones del Banco en Chaco fueron importantes, su efectividad se vio afectada por la falta de planificación y priorización de las inversiones. En Tucumán la efectividad de las inversiones fue mayor en la medida en que se encontraban enmarcadas en un plan de expansión del servicio de cloacas. Sin embargo, las inversiones importantes fueron retrasadas y la información disponible para medir los resultados es limitada. Las inversiones de APS en San Juan, similar al caso de Tucumán, fueron efectivas en apoyar los planes de expansión del servicio de saneamiento de la ciudad pero limitadas en el ámbito de micro y macro medición.

Los resultados logrados por el programa de gestión de residuos sólidos si bien importantes, fueron inferiores a las metas establecidas para la operación. El programa de intervención del Banco en el sector de residuos sólidos formó parte integral de la Estrategia Nacional

ENGIRSU dirigido a mejorar los indicadores ambientales sectoriales y reducir los impactos negativos sobre las actividades turísticas y sobre la salud de la población. Hasta ahora la primera operación (AR-L1025) se encuentra desembolsado en un 85,3% y la segunda, en su etapa de inicios de ejecución. En general, se concluyeron o están por concluirse 9 rellenos sanitarios frente a los 54 pautados y se cerraron 19 basurales a cielo abierto frente a los 34 de la meta. Adicionalmente se construyeron 4 plantas de transferencia y 7 plantas de separación construidas.

C. SOSTENIBILIDAD URBANA Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT

El programa del Banco para apoyar el objetivo de sostenibilidad urbana y mejoramiento del hábitat se centró en apoyar inversiones en mejoramiento de Barrios mediante el programa PROMEBA, complementado con apoyo mediante el programa de ciudades sostenibles y apoyo para la sostenibilidad fiscal, ambiental y urbana (Recuadro 3.2).

La estrategia de intervención en infraestructura urbana ha sido efectiva en mejorar de manera progresiva las condiciones de vida de la población viviendo en villas y asentamiento precarios. Luego de importantes retrasos en la ejecución del primer PROMEBA aprobado en 1996, las fases subsiguientes incorporan un rol más activo de instituciones provinciales y municipales que elaboran planes integrales de mediano plazo para los barrios que son financiados por el programa en distintas etapas.⁴⁵ La continuidad del financiamiento y del equipo técnico, la posibilidad de financiar múltiples proyectos en un mismo barrio, y la elaboración de planes integrales han contribuido a la efectividad del programa. Entre los principales resultados están conexiones domiciliarias de agua potable, cloacas, gas o electricidad en más de 20.000 viviendas, regularización del trazado urbano en más de 30 barrios, y mejoras en equipamiento comunitario, calles, e iniciativas de fortalecimiento del capital social y humano. Con el programa 38 localidades han recibido más US\$10 millones cada una para atender de manera sostenida e integral la problemática de los principales asentamientos y villas en ciudades del interior y el conurbano bonaerense. El involucramiento directo de las municipalidades permite al programa articularse con otras iniciativas locales y la provisión de servicios municipales, y el estar dentro de la secretaría de vivienda y hábitat, le ha permitido articular con otros programas nacionales de vivienda.

D. SOSTENIBILIDAD

El programa del Banco presenta riesgos de sostenibilidad en una parte importante de sus áreas de intervención. Entre los riesgos identificados se encuentran, las dificultades financieras y las deficiencias en el marco regulatorio de los operadores de servicios de infraestructura básica, las deficiencias institucionales y presupuestarias de los gobiernos provinciales y el marcado deterioro del clima de negocios. El escaso éxito del programa del Banco en la implementación de los componentes de apoyo institucional, el financiamiento de gasto corriente en algunos sectores y su baja participación en el diálogo de políticas impidieron la mitigación de estos riesgos y comprometen la sostenibilidad de las inversiones.

Recuadro 3.2: Acciones de Planificación y Desarrollo Urbano

La estrategia de trabajo del BID en Desarrollo Urbano combina esfuerzos de planificación de mediano y largo plazo y el fortalecimiento de instancias de planificación y coordinación con el financiamiento de infraestructura. Los procesos de planificación son necesarios para asegurar la efectividad de las intervenciones urbanas, pero el tiempo que llevan no siempre coincide con los plazos previstos en los préstamos ni con la agilidad de desembolso que logran operaciones de obras múltiples. A pesar de la complejidad de coordinación interinstitucional y el tiempo que toma la planificación, dos programas del BID han tenido buenos resultados al combinar estos procesos con el financiamiento de infraestructura.

El Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI, AR-L1101) trabaja en las áreas metropolitanas de Salta, Tucumán, Mendoza, Neuquén, Chubut y Rosario. Estas ciudades se caracterizan por estar integradas por municipios conurbados y carecen de instituciones y procesos de planificación metropolitanos. El programa combina estudios y la elaboración de un plan estratégico metropolitano, el fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana, y el financiamiento de obras de infraestructura. Si bien el proceso de planificación ha tomado más tiempo que el inicialmente previsto, el ejercicio le permite a las municipalidades y a las autoridades provinciales identificar sectores con potencial de crear institucionalidad metropolitana e instancias de colaboración. En la ciudad de Mendoza, los municipios y la provincia identificaron como prioridad fortalecer el sistema de seguridad con cámaras de video vigilancia. Los 6 municipios y la provincia firmaron un convenio de adhesión que les está permitiendo no solo comprar cámaras, sino formalizar la coordinación interinstitucional a través del consejo metropolitano de seguridad, integrar los sistemas de información relacionados a seguridad y fortalecer el sistema de respuesta a emergencias del área metropolitana. En Tucumán, el programa se articula con otras intervenciones urbanas como el PROMEBA para el saneamiento ambiental y la construcción de áreas recreativas a lo largo del río Salí, y fortalece la institucionalidad del consorcio metropolitano de residuos sólidos.

La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) ha tenido una buena recepción en Argentina, donde actualmente participan Mar del Plata, Salta, Paraná, Bariloche, y Jujuy, entre otras. Esta iniciativa incluye un proceso de planificación, en el que participan las diferentes instancias municipales y los especialistas sectoriales del Banco, y culmina en un plan de acción donde se priorizan las inversiones. Como siguiente paso el BID apoya a las ciudades a financiar estudios de pre-inversión y acciones demostrativas, y a identificar fuentes de financiamiento tanto en operaciones del BID existentes como en otros programas nacionales. El programa se ha logrado articular con el Programa Multisectorial de Pre-inversión (AR-L1149) para financiar estudios, y con las operaciones de residuos sólidos (AR-L1151), saneamiento (AR-L1084), educación (AR-L1152), y desarrollo urbano (AR-L1101 y AR-L1148) para financiar inversiones contenidas en los planes de acción. En Mar del Plata la colaboración del BID y la iniciativa de la municipalidad se ha traducido en la movilización de US\$50 millones provenientes de recursos nacionales con financiamiento BID, así como recursos provenientes de CAF (US\$2,5 millones) e inversión propia (US\$9,2 millones) para financiar acciones contenidas en el plan de acción de la ciudad.

Fuente: OVE

La mayoría de las inversiones de infraestructura básica fueron financiadas y ejecutadas desde el nivel central y transferidas a los operadores competentes para su gestión y mantenimiento, los cuales en muchos casos tienen capacidad insuficiente. Las inversiones del BID representan una inyección de capital significativa para la mayoría de agencias lo que impone presiones sobre su capacidad operativa. Los problemas estructurales de las empresas y entes provinciales prestadores incluyen deficiencias en capital humano, normativa, gestión comercial, planificación y operación⁴⁶. Por ejemplo, en el caso de Chaco a pesar de haberse invertido grandes cantidades en producción de agua, no hay mecanismos de medición ni personal capacitado suficiente para operar la infraestructura de la empresa. Algo similar sucede en Tucumán donde no se ha desarrollado un sistema de indicadores operativos que permitan detectar fallas y mejorar la gestión de la infraestructura. Las agencias operadoras de APS se encuentran en situaciones financieras difíciles. AySA (Conurbano Bonaerense), SAMEEP (Chaco) y SAT (Tucumán) presentan déficits operativos mayores al 65% y dependen de subsidios provinciales y federales. Una situación similar se presenta en los operadores de energía. En el caso de transporte, las Direcciones de Vialidad Provinciales reciben recursos del tesoro provincial, y de una partida de coparticipación que se ha reducido en los últimos años por cambios en el esquema de distribución.

El apoyo del Banco contempló atender las deficiencias institucionales de las agencias operadoras de infraestructura, pero no se llegó a implementar. Los proyectos en infraestructura básica requerían la elaboración de un diagnóstico y la formulación de un plan de fortalecimiento institucional, los recursos para estas actividades prácticamente no se ejecutaron y fueron reasignados a los componentes de obras. De los US\$162 millones aprobados para fortalecimiento institucional, solo un 9,3% ha sido ejecutado y casi 80% se ha reasignado a otros componentes (Tabla IV.7, Anexo VI). Resaltan las primeras fases del programa vial e hídrico del Norte Grande que, a pesar de los estudios y de haber asignado 20 y 22 millones para fortalecimiento, no ejecutaron ningún tipo de actividades de fortalecimiento. Algo similar sucedió con el Programa Vial Productivo que aún no ha ejecutado recursos de fortalecimiento a pesar de haber elaborado planes para tres provincias.

La carga presupuestaria requerida por parte de las provincias para absorber los gastos de mantenimiento de la infraestructura escolar representa también un reto importante a la sostenibilidad, agravado por el descalce entre los gastos y los ingresos provinciales. Las provisiones hechas para el mantenimiento de la infraestructura educativa resultaron mucho menores a las necesidades reales. Distintos encargados provinciales resaltaron en entrevistas con OVE el enfoque reactivo a las urgencias en el mantenimiento de la infraestructura escolar. Es decir, no existen recursos destinados a mantener y reparar la infraestructura escolar de manera preventiva, por lo que se deben hacer reparaciones de mayor costo. Asimismo, la disponibilidad de personal de planta es un reto permanente. La infraestructura escolar de las primeras etapas del programa ya muestra problemas de mantenimiento. Durante las visitas de campo de OVE y las entrevistas con diversos actores del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales se ha indicado que el

aumento importante de la oferta educativa que se ha dado en años recientes representa un reto mayúsculo para los años subsecuentes, pues requerirá mayores recursos para dar mantenimiento.

En salud los resultados obtenidos hasta ahora se han logrado conforme se ha tenido disponibilidad de recursos de endeudamiento externo, pero en algún momento este gasto tiene que ser absorbido por las instancias públicas respectivas. En salud preventiva, el modelo que se está implementando sólo será viable en la medida que el costo de los incentivos de medicina preventiva sea absorbido por los gobiernos provinciales con el apoyo respectivo del gobierno Nacional. También hay que enfrentar la fragmentación en el sector, el sistema tiene una gran diversidad de programas que incrementan los costos de coordinación sectorial que lo impiden. Por ejemplo, hay programas separados para salud escolar, cáncer cérvico-uterino, prevención del tabaquismo, tuberculosis, entre otros. Todos ellos tienen costos crecientes y eventualmente deben coordinarse para evitar duplicidades y generar economías de escala. El Plan Sumar financiado por el BM, también está diseñado para realizar pagos por desempeño. Esto requerirá que en algún momento en el Plan Redes y en el Plan Sumar coincidan en los criterios y maneras de operar para evitar distorsiones en el otorgamiento de incentivos.

El deterioro del clima de negocios, exacerbado por la desaceleración del crecimiento, ha afectado la sostenibilidad de las inversiones financiadas con subsidios. La intervención del Banco para apoyar los planes de negocio e inversión de las empresas mediante subsidios sólo atendió sus problemas de liquidez de corto plazo pero no resolvió los problemas de mediano plazo de acceso al crédito, el cual está limitado por severas restricciones de oferta. Esto limita la continuidad de los planes de negocio financiados por el Banco en un contexto de fuerte deterioro del clima de negocios. Por ejemplo, en el informe de cierre del PROVIAR se menciona como amenaza a la sostenibilidad de sus resultados la falta de acceso a financiamiento que enfrentarían los productores al salir del programa. Casos similares se encuentran para los planes de negocios asistidos por PROSAP (Anexo VII). Los beneficiarios de los subsidios de los programas de ciencia y tecnología entrevistados por OVE destacan como desafíos a su sostenibilidad la inflación, la variación en el tipo de cambio y las restricciones a las importaciones.

Finalmente, en el caso de los servicios y bienes públicos ofrecidos por SENASA, el desafío de sostenibilidad es lograr el equilibrio financiero para cubrir los costos con ingresos de tarifas por servicios prestados al sector privado y partidas presupuestales para sostener las labores de fiscalización y de provisión de bienes públicos. Por un lado, el laboratorio central de SENASA corre el riesgo de ser subutilizado si no se promocionan sus servicios en el exterior para así conseguir clientes que contribuyan a cubrir los costos de mantenimiento. Adicionalmente, a partir del 2015, ciertas funciones de fiscalización que venían siendo ejecutadas por el sector privado (barreras fitosanitarias internas) volvieron a manos del SENASA. También, el impulso que se dio a la descentralización operativa del SENASA a través del apoyo a la infraestructura regional y local, implica que las oficinas descentralizadas del SENASA pasarán a requerir mayores recursos para mantener su infraestructura (ver Anexo VI).



Las acciones en los sectores sociales para apoyar la inclusión social y productiva de la población obtuvieron resultados satisfactorios en salud, parciales en educación y trancos en protección social por las reformas implementadas por el gobierno.

4 Conclusiones y Recomendaciones

El apoyo del Banco en Argentina se enmarcó en el contexto de una transición del país a tasas de crecimiento económico más moderadas, crecientes desequilibrios en la economía, desafíos en materia de provisión de infraestructura, deficiencias en la calidad y efectividad del gasto social, desafíos institucionales y un deterioro del clima de negocios. Las acciones contempladas en el programa del Banco, centradas principalmente en la inversión en infraestructura básica (transporte, energía, APS, mejoramiento de barrios), apoyo a la expansión de la infraestructura educativa, apoyo a la oferta de salud, a la ciencia y tecnología, apoyo al sector agrícola y subsidios a productores y empresas; fueron acotadas y parcialmente relevantes dado el poco espacio que dio el gobierno para el diálogo de políticas y el apoyo en áreas claves para afrontar los desafíos de desarrollo.

El financiamiento del programa del Banco se concentró en operaciones enmarcadas en líneas programáticas de inversión, tanto CCLIP, como operaciones dentro del Programa del NG, y operaciones multi-fase, en los sectores más importantes. El programa fue consistente con la EBP y respondió al posicionamiento de largo plazo del Banco en el país. El uso de unidades ejecutoras especializadas en los programas nacionales más grandes, combinado con el enfoque programático permitió una ejecución eficiente de la mayor parte del programa. La revisión de las obras ejecutadas reveló que la selección de las obras no siempre estuvo sustentada en criterios técnico económicos que aseguraran su prioridad. Aunque para la selección de los proyectos se incluyó como condición la elaboración de un diagnóstico institucional y la formulación de un plan de fortalecimiento, los recursos para estas actividades prácticamente no se ejecutaron y fueron reasignados a otros componentes.



La acción en el Conurbano Bonaerense resultó altamente efectiva en su contribución a avanzar en los déficits de recolección y tratamiento de las aguas residuales y en reducir los niveles de agua no contabilizada.
© OVE

Con el objetivo de aliviar las restricciones al crecimiento y apoyar la inclusión social y productiva de la población el programa del Banco centró su apoyo en el financiamiento de la inversión en infraestructura básica en el país (transporte, energía, y APS) pero con un progreso casi nulo para mejorar aspectos institucionales, regulatorios y de gestión necesarios para garantizar la máxima efectividad y sostenibilidad de las inversiones. En transporte, el Banco intervino 10% del total de rutas provinciales pavimentadas y 4% de la red nacional pavimentada del NG. La acción en el Conurbano Bonaerense resultó altamente efectiva en su contribución a avanzar en los déficits de recolección y tratamiento de las aguas residuales y en reducir los niveles de agua no contabilizada. Sin embargo, si bien las operaciones del BID utilizaron convenios marco y de transferencia para comprometer a las provincias y operadores a mantener las inversiones, los operadores en los sectores y en las provincias, especialmente en agua y saneamiento adolecen de una baja capacidad operativa y financiera.

La inversión en infraestructura para aliviar las restricciones al crecimiento se complementó con acciones que lograron resultados importantes en la promoción de la capacidad del país para promover la innovación en ciencia y tecnología, y en mejorar de los servicios agropecuarios de sanidad. Estas intervenciones incluyeron también apoyo a productores y empresas mediante subsidios para financiar planes

de negocios e inversión, pero la evidencia de su efectividad es heterogénea. Los ANR en la mayoría de sectores, con excepción del MINCYT, presentan deficiencias en su justificación, la selección de sus beneficiarios y las actividades a financiar, sus montos y los requerimientos de contrapartida por parte de las empresas beneficiarias.

Las acciones en los sectores sociales para apoyar la inclusión social y productiva de la población obtuvieron resultados satisfactorios en salud, parciales en educación y trancos en protección social por las reformas implementadas por el gobierno. El programa del Banco fue instrumental en apoyar al país a expandir la infraestructura educativa, pero fue menos efectivo en atender el problema de la calidad, la cual no mejoró durante el periodo de evaluación. Por otra parte, el aumento de la oferta educativa que se ha dado en años recientes representa un reto mayúsculo para los gobiernos provinciales pues requerirá mayores recursos para darle mantenimiento. En salud el Banco se convirtió en un actor relevante para fortalecer la atención mediante un enfoque de redes y el pago por resultados con énfasis en mejorar el cuidado de ECNT. El programa del Banco en protección social quedó truncado con la creación de la AUH, la cual facilitó el logro parcial de las metas de reforma del programa del Banco. El mantenimiento de la infraestructura escolar presenta un problema de sostenibilidad en educación, mientras que la dependencia del financiamiento externo y la multiplicidad de programas afectan la sostenibilidad en salud.

Finalmente, la intervención en mejoramiento de barrios para apoyar la sostenibilidad urbana y el mejoramiento del hábitat fue efectiva en mejorar de manera progresiva las condiciones de vida de la población viviendo en villas y asentamiento precarios. La intervención en el sector combina también la inversión en infraestructura con apoyo a los esfuerzos de planificación y coordinación en áreas metropolitanas mediante el programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior y la iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles.

El enfoque programático territorial en Argentina fue instrumental para incrementar la eficiencia y facilitar el posicionamiento del Banco en el periodo de evaluación. Con el fin de construir sobre la base de estos logros y mejorar la efectividad del programa del Banco en el país, OVE recomienda a la Administración:

1. Priorizar los esfuerzos para apoyar el diálogo de política en los temas claves para el logro de los objetivos de desarrollo del país. El diálogo de políticas apoyado por una agenda de conocimiento que aborde los complejos desafíos que enfrenta Argentina puede catalizar consensos en el país en las principales áreas de reforma. El esfuerzo del Banco para promover el diálogo de políticas debe enfocarse en los desafíos más urgentes para lograr los objetivos de desarrollo, priorizando las áreas en las que el Banco tiene ventajas comparativas en generación de conocimiento e identificación de mejores prácticas. Las

potenciales áreas de reforma incluyen la mejora del marco regulatorio para fomentar la inversión privada en infraestructura, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos provinciales, la mejora del clima de negocios, el aumento de la eficiencia del gasto y la mejora de la calidad de los servicios sociales básicos.

2. Apoyar al gobierno para atender las fallas institucionales que disminuyen la efectividad y sostenibilidad de los programas del Banco orientados a la provisión de infraestructura. Las deficiencias regulatorias, de planificación, y de priorización de las inversiones y la falta de planes estratégicos a nivel sectorial y provincial han reducido el impacto en el desarrollo del gasto de inversión en infraestructura. El marco regulatorio y las deficiencias de los operadores de infraestructura también generan riesgos de sostenibilidad. Los programas, especialmente aquellos que implican transferencias de infraestructura a los gobiernos provinciales y locales, deben contar con convenios claros y efectivos de mantenimiento de las obras, que incluyan incentivos, penalidades y mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.
3. Atender los problemas de calidad y equidad en los programas del Banco que apoyan la provisión de servicios sociales básicos. El enfoque programático en salud y educación ha posicionado al Banco como un actor relevante en ambos sectores. Sin embargo, la atención se ha centrado en apoyar la ampliación de la infraestructura y la oferta y puso menos énfasis en la mejora de la calidad, especialmente en educación. En salud el Banco puede continuar apoyando la mejora de la calidad profundizando el enfoque preventivo y la atención en Redes. Fortalecer los componentes de la calidad y equidad en las operaciones de provisión de servicios sociales básicos, implica necesariamente incorporar a los gobiernos provinciales como actores plenos en el diseño e implementación de los proyectos y desarrollar incentivos y mecanismos de gestión por resultados al nivel federal para los gobiernos provinciales.
4. Sustentar claramente las fallas de mercado que justifican los componentes de subsidio (ANR) en los proyectos y asegurar una implementación coordinada, efectiva y sostenible. Los proyectos que incluyan ANR deben sustentar adecuadamente su necesidad y responder a fallas de mercado específicas y locales. En este proceso de diagnóstico y evaluación deben justificarse también de forma técnica los montos y tipos de co-financiamiento a ser brindados, así como la metodología de selección de beneficiarios. Los ANR deben formar parte de una estrategia de intervención que integre las distintas ventanillas de apoyo al sector productivo.
5. Aprovechar las sinergias entre las ventanillas SG y NSG para apoyar la provisión de infraestructura básica y energía. El cierre de las brechas de infraestructura del país y la necesidad urgente de aumentar la capacidad de

generación presenta una oportunidad importante para IIC. OVE recomienda explorar formas para coordinar las acciones de las ventanillas NSG y SG para apoyar simultáneamente al gobierno y al sector privado a atender las fallas regulatorias, institucionales y de acceso a financiamiento que han reducido el rol del sector privado en la provisión de la infraestructura básica y la generación limpia de energía.

- ¹ Fuente: FMI, World Economic Outlook (WEO) de octubre de 2015. El PIB per cápita sin ajustes fue estimado en US\$12.735 en 2014.
- ² Estimaciones de analistas privados sugieren que en 2007-2011 las tasas de crecimiento fueron, en promedio, alrededor de 1.5 - 2 puntos porcentuales menores que las reportadas en las cifras oficiales.
- ³ Fuente: Eonviews Monthly Report, marzo de 2016. Estas cifras excluyen de los ingresos del gobierno las rentas por la propiedad, que consisten de las transferencias de utilidades que el BCRA captura por la devaluación del peso y las transferencias generadas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES (FGS).
- ⁴ Fuente: IARAF en base a MECON, “Los principales desafíos fiscales del próximo presidente: Cuentas públicas en rojo”, Documento N 5, setiembre de 2015.
- ⁵ Se estima que mientras los hogares en los dos deciles de mayores ingresos reciben más del 30% de los subsidios, los hogares en los dos deciles más bajos absorben poco más del 10%. Por otra parte, AMBA recibe cerca de la mitad de los subsidios a la energía y el transporte, y esta proporción sube al 60% si se incluye al resto de la Provincia de Buenos Aires (Gráfico I.9 en el Anexo I).
- ⁶ Cifras presentadas por FIEL indican que el empleo público total (Nación, provincias, municipios y empresas públicas) creció de 2.178.518 empleados a fines de 2001 a 3.487.027 empleados a fines de 2015 (un aumento del 60%). Las provincias aumentaron el número de empleados de 1.360.903 a 2.228.468 durante el mismo periodo (un incremento de 63.7%).
- ⁷ Ver IARAF, “Los principales desafíos del próximo presidente: Renovar el federalismo argentino”, Documento 8, octubre de 2015.
- ⁸ Estimaciones de analistas privados sugieren que antes de la asunción del nuevo gobierno el tipo de cambio real multilateral había retornado a valores similares a los vigentes antes de la crisis de 2001.
- ⁹ Para contener la caída en las reservas internacionales, en enero de 2014 el BCRA devaluó el peso 23%, intensificó algunos controles cambiarios y aumentó la tasa de interés de referencia.
- ¹⁰ Medido como las transferencias a los productores (incluyendo las originadas por fijación de precios) como porcentaje de las ventas brutas, ver <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm>.
- ¹¹ Definida como la proporción de la población en conglomerados urbanos cuyo ingreso mensual es insuficiente para comprar una canasta básica de bienes y servicios.
- ¹² Las provincias del NG incluyen Tucumán, Salta, Misiones, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa y Catamarca.
- ¹³ World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2015-2016.
- ¹⁴ FMI, WEO, octubre 2015.
- ¹⁵ Estas cifras excluyen la inversión en infraestructura realizada por los gobiernos sub-nacionales.
- ¹⁶ World Competitiveness Report 2014-15.
- ¹⁷ Ver Anexo IV.
- ¹⁸ World Health Organization, 2010, *A National Health Insurance Plan for Argentina: Simulating its Financial Feasibility*.
- ¹⁹ Al 2009 la deuda de Argentina con el BID representaba 15% de la cartera total del Banco con la región.
- ²⁰ La EBP 2004-2008 se actualizó en 2008 con el documento GN-2477 y en 2010 con el documento Actualización de las Estrategias de País, GN-2570.

- ²¹ En el área de fortalecimiento institucional los sub sectores incluyeron: (i) sistema democrático, (ii) estado de derecho y reforma de la justicia, (iii) estado y mercado, y (iv) gestión pública, incluyendo sistemas previsionales. En el área de competitividad y productividad los sub sectores incluyeron: (i) mercados financieros, (ii) modernización de los sistemas de innovación y desarrollo tecnológico, (iii) apoyo al desarrollo productivo, servicios agropecuarios, turismo, medio ambiente y manejo de recursos naturales, (iv) liberalización comercial e integración; y (v) infraestructura. En el área de reducción de la pobreza, capital humano y desarrollo social los sub sectores incluyeron: (i) protección social, (ii) educación, (iii) salud, y (iv) vivienda y saneamiento.
- ²² Estas 24 operaciones eran las primeras o segundas fases de líneas programáticas como Líneas de Condicionales de Crédito (CCLIP), operaciones multi-fase, o bien operaciones individuales que forman parte de un programa establecido.
- ²³ Las áreas de diálogo contempladas por la estrategia incluían: (a) integración y facilitación de co-comercio y servicios; (b) seguridad ciudadana en temas de política y sistema nacional de seguridad; (c) mercados laborales, en temas de informalidad, capacitación laboral, y pensiones; (d) gestión pública nacional y provincial en temas de planificación, presupuesto, evaluación, recursos humanos, adquisiciones, y sistemas de control; (e) gobierno electrónico y sistemas nacionales no fiduciarios; y (f) vivienda en temas de financiamiento hipotecario, desarrollo del mercado de alquileres, y focalización de subsidios.
- ²⁴ US\$1.336,5 millones promedio por año.
- ²⁵ El flujo neto observado en 2013 y 2014 fue de 250 y 235 millones, respectivamente, mientras que en 2015 tuvo un saldo negativo de 123 millones.
- ²⁶ Principalmente en las áreas de Protección Social (31,6%), Salud (26,1%) y Educación (18,7%).
- ²⁷ Particularmente en Energía (50,2%) y Transporte (29,4%).
- ²⁸ MECON, Presupuesto 2016.
- ²⁹ El valor total de estas líneas de crédito es de US\$11.340, y hasta finales de 2015 se habían aprobado operaciones equivalentes al 46,9% de este total.
- ³⁰ En el periodo Brasil recibió US\$89,3 millones, México US\$50,5 millones y Paraguay US\$43,2 millones en recursos de cooperación técnica.
- ³¹ El 75% de estas operaciones NSG (casi 50% del monto) corresponde a líneas aprobadas con Bancos locales (Banco Galicia, Banco Macro, Banco Patagonia, etc.) en el marco del programa de facilitación del financiamiento del comercio (TFFP). Otras 8 operaciones (\$266 millones) financiaron proyectos corporativos en el sector privado (cemento, agricultura, transporte y logística) y proveyeron fondos para estudios de prefactibilidad en proyectos de energía (biogás, biocombustibles). Prácticamente todas las operaciones correspondieron a préstamos, habiendo tan solo 5 CTs no reembolsables (1,2 millones) y otra reembolsable (1,7 millones).
- ³² El portafolio sintético incluye países CSC (CH, UR, PR y BR) y excluye proyectos de rápido desembolso (más del 50% de desembolso en los primeros 6 meses de elegibilidad). Las curvas están ponderadas por el monto inicial aprobado.
- ³³ Decreto 1295/02.
- ³⁴ Información más detallada se encuentra en <http://agn.gov.ar/files/material-de-difusion/libro-energia-agn.pdf>.
- ³⁵ Además de esto, tres préstamos provinciales (Mendoza, Entre Ríos, y Río Negro) que suman US\$200 millones incluían entre sus componentes principales mejoras a la infraestructura vial.
- ³⁶ Para la aprobación de todas estas operaciones fue necesaria una dispensa de la Política de Servicios Públicos vigente al momento debido a las importantes distorsiones regulatorias que mostraba el sector y su no correspondencia con la Política del Banco.
- ³⁷ Según el informe de terminación esto se debe a que algunas obras previstas fueron financiadas por otras fuentes, incluso el PROSAP III.

- ³⁸ Por ejemplo, el informe de “Revisión del apoyo del Banco al sector agropecuario 2002-2014” (OVE, 2015), sugiere baja adicionalidad de los ANR de PROSAP, dado que se identificó que el 52% de los encuestados para una evaluación hecha por la UCAR hubieran realizado sus inversiones si no hubieran recibido el ANR del programa PROSAP.
- ³⁹ El análisis original está siendo complementado por un levantamiento final que incluyó a 670 empresas, de las cuales unas 220 participaron en el programa. Casi la mitad de las empresas recibieron un único tratamiento, mientras que un grupo de empresas recibió tratamientos repetidos. Los resultados sobre ventas son preliminares ya que la evaluación se encuentra todavía en curso.
- ⁴⁰ Los resultados de los cambios en el aprendizaje están en proceso de preparación. En 2010 se estimó la línea de base (2010) con un análisis transversal de los datos que compara escuelas con y sin intervención. Estos datos se están analizando mediante un análisis transversal y un análisis longitudinal para conocer los efectos sobre el nivel de conocimiento de los estudiantes. De acuerdo a Galarza (2014), los resultados preliminares de la evaluación cualitativa muestran avances en el desarrollo del programa, con un uso creciente en los recursos educativos, una mejora notable en los mecanismos de monitoreo y evaluación propios de la línea. Finalmente, las pruebas internacionales TERCE mostraron mejoras en los aprendizajes de ciencias y matemáticas en primaria.
- ⁴¹ Evaluar para seguir Adelante: Resultados del Programa Redes.
- ⁴² La contribución del BID a esta inversión fue el financiamiento de dos plantas de tratamiento de efluentes capaces de atender a 600.000 personas. Adicionalmente, el BID financió redes cloacales en los municipios Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó y Morón.
- ⁴³ Entre el 2006 y el 2014 se han renovado 600 km de redes de agua, de las cuales el BID financió 159 km. Adicionalmente, la empresa ha instalado 10.062 micro medidores de los cuales el BID financió 5.675.
- ⁴⁴ La información de 2014 utilizada se obtuvo a partir de la encuesta de hogares urbanos (EAHU, 2014) la cual se restringe a las poblaciones mayores a 2.000 habitantes. Es posible que el porcentaje sea menor al incluir la población rural.
- ⁴⁵ Con los PROMEBA II, III y IV se han apoyado intervenciones en 176 localidades (en 22 provincias) con un monto promedio de US\$6,5 millones por localidad. De estas, 38 localidades han recibido más de US\$10 millones, financiados a través de un promedio de 8 proyectos por localidad.
- ⁴⁶ En el caso del Norte Grande Hídrico, con financiamiento del Banco Mundial y de manera muy limitada, se ha comenzado a emprender algunas actividades para la reorganización de las empresas, mejorar los procesos operativos e implementar tableros de control con indicadores básicos que permitan una mejor planificación y gestión operativa en las empresas. Sin embargo, estas actividades llevan un rezago importante respecto a las inversiones en infraestructura.