



Evaluación de Programa País

Argentina 2016-2019

Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2020**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-540-1
Julio 2020

Evaluación del Programa de País

Argentina

2016-2019

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	x
Contexto del país	01
El Programa 2016-2019 del Banco	06
A. Relevancia	07
B. Preparación e implementación del programa	22
Efectividad del Programa del Banco	30
A. Mejora del ambiente de negocios	31
B. Fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor	39
C. Reducción de la pobreza y la desigualdad	42
D. Sostenibilidad	48
Conclusiones y recomendaciones	52
Referencias	58

Anexo I:	Cuadros, gráficos y otra información adicional
Anexo II:	Seguimiento de las recomendaciones de la última CPE (2009-2015)
Anexo III:	Prioridades del Gobierno
Anexo IV:	Sector de energía
Anexo V:	Desarrollo urbano y vivienda
Anexo VI:	Agua y saneamiento, residuos sólidos y drenaje
Anexo VII:	Agricultura, desarrollo rural, sostenibilidad medioambiental y desastres naturales (disponible solo en inglés)
Anexo VIII:	Sectores sociales: educación, salud y protección social
Anexo IX:	Ciencia y tecnología, desarrollo de PYMEs, comercio y turismo
Anexo X:	Sector financiero (disponible solo en inglés)
Anexo XI:	Transporte
Anexo XII:	Contexto del país con estadísticas y fuentes adicionales (disponible solo en inglés)
Anexo XIII:	Políticas de PBP

Prefacio

En el marco de su plan anual de trabajo 2020, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha preparado la evaluación del programa de país del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID)¹ con Argentina durante los años 2016² a 2019. De acuerdo con el protocolo del Banco para las evaluaciones de los programas de país (CPE, por sus siglas en inglés) ([RE-348-3](#)), el objetivo principal de esta evaluación es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco en el país que sea creíble y útil, y que facilite la incorporación de lecciones y recomendaciones que puedan emplearse para mejorar la efectividad en el desarrollo de la estrategia general del Banco y su programa de asistencia al país”. Las CPE se preparan para informar el proceso de elaboración de una nueva Estrategia del Banco con el País (EBP) y analizan la asistencia brindada por el Banco al país, en particular la relevancia financiera y no financiera de la EBP y del programa, así como la ejecución, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del programa.

Esta es la cuarta evaluación independiente del programa de país del Banco con Argentina y fue preparada entre junio de 2019 y abril de 2020. Las tres evaluaciones anteriores cubrieron períodos de crisis económica y de posterior recuperación. La primera ([RE-299](#)) abarcó el período 1990-2002 y analizó el apoyo del Banco antes y después de la crisis de 2001/2002; la segunda ([RE-361](#)) cubrió el apoyo del Banco durante la recuperación económica de 2003-2008, posterior a la crisis; y la tercera ([RE-491-1](#)) cubrió el período 2009-2015 que estuvo marcado por la caída en los precios de los productos básicos y crecientes dificultades fiscales en la Argentina. Durante el período cubierto por la presente evaluación (2016-2019) el Gobierno trabajó en crear condiciones para una mayor inversión privada en un contexto macroeconómico y fiscal difícil, dada la crisis económica y monetaria que volvió a la Argentina en 2018/2019. Esta evaluación es la primera

1 En el presente documento, Grupo BID se refiere al BID y a BID Invest.

2 Para coincidir con el período de la EBP 2016-2019, esta evaluación abarca el período comprendido entre el 16 de noviembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, a pesar de que la evaluación anterior de OVE llegó hasta el 31 de diciembre de 2015. Sin embargo, todas las operaciones aprobadas en 2016, antes del inicio del período de evaluación, están incluidas en la cartera heredada de la presente evaluación.

en el caso argentino que también cubre a BID Invest (anteriormente conocida como Corporación Interamericana de Inversiones, o CII), ya que el mandato de supervisión de OVE se amplió desde la consolidación de las ventanillas sin garantía soberana (SGS) del Grupo BID en 2016 ([AG-9/15](#)).

La anterior evaluación de OVE ([RE-491-1](#)), que cubrió el período 2009-2015³, brindó cinco recomendaciones: (1) priorizar los esfuerzos para apoyar el diálogo de política en los temas claves para el logro de los objetivos de desarrollo del país; (2) apoyar al gobierno a atender las fallas institucionales que disminuyen la efectividad y sostenibilidad de los programas del Banco orientados a la provisión de infraestructura; (3) atender los problemas de calidad y equidad en los programas del Banco que apoyan la provisión de servicios sociales básicos; (4) documentar claramente las fallas de mercado que justifican los componentes de subsidio en los proyectos y asegurar una implementación coordinada, efectiva y sostenible; y (5) aprovechar las sinergias entre las ventanillas con garantía soberana (GS) y SGS para apoyar la provisión de infraestructura básica y energía. Todas las recomendaciones fueron avaladas por el Directorio Ejecutivo del Banco y fueron en gran medida implementadas por la administración (Anexo II).

3 Durante los primeros tres años de este período no se elaboró una nueva EBP pero se realizaron cuatro actualizaciones de la EBP 2004-2008 ([GN-2328](#)). A finales de 2012 se aprobó una nueva EBP ([GN-2687](#)) para 2012-2015.

Reconocimientos

Este documento fue preparado por un equipo compuesto por Ulrike Haarsager (líder del equipo), Monika Huppi, Ana María Linares, María Fernanda Rodrigo, Jonathan Rose, Michelle Infanzón, Rasec Niembro, Astrid Pineda, Andrea Rojas-Hosse, Xiomara Rojas-Asqui, y los consultores externos Juan José Fernández, Ángela González, Juan Pompilio Sartori, Miguel Székely y David Yuravlivker, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Protzel (Directora de OVE).

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación pública-privada
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión
CFI	Corporación Financiera Internacional
CPE	Evaluación del programa de país, por sus siglas en inglés
CT	Cooperación técnica
DIGEPPSE	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
EBP	Estrategia del Banco con el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
Grupo BID	Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo
GS	Garantía soberana
IF	Intermediarios financieros
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
NG	Región del Norte Grande

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamos programáticos basados en políticas
PI	Préstamo de inversión
PIB	Producto interno bruto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SGS	Sin garantía soberana
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior, por sus siglas en inglés
UE	Unidad ejecutora
XSR	Informe ampliado de supervisión, por sus siglas en inglés

Resumen Ejecutivo

Contexto

Argentina, la tercera economía más grande de América Latina y el Caribe (ALC), está entre las más equitativas de todos los países de la región. Sin embargo, sigue enfrentando desafíos para su desarrollo. Los niveles de vida, los resultados en educación y salud, y el acceso a infraestructura básica varían mucho entre las diferentes regiones de la Argentina. Las provincias del norte (Norte Grande, o NG) y partes del Conurbano Bonaerense en particular, presentan rezagos. El entorno empresarial de la Argentina está marcado por obstáculos para la competencia, el crecimiento y la innovación, así como por el acceso insuficiente a financiamiento debido a un sistema financiero poco desarrollado. La falta de inversión en infraestructura ha provocado la persistencia de deficiencias en la calidad de las carreteras y el suministro de electricidad. Las instituciones y el marco regulatorio siguen mostrando debilidades significativas, aunque la percepción pública de la calidad y la eficiencia del gobierno mejoró, al menos temporalmente, durante el periodo de evaluación.

El período de evaluación 2016-2019 se caracterizó por un retorno a la crisis luego de intentos iniciales de estabilización. El Gobierno entrante tomó varias medidas para hacer frente a un deterioro de la situación macroeconómica y fiscal, con el fin de crear mejores condiciones para la inversión. Sin embargo, a medida que las perturbaciones económicas a principios de 2018 se sumaron a los sostenidos déficits fiscales elevados que se financiaron con deuda externa y a través del Banco Central, el declive de la confianza de los inversores se tradujo en fugas de capital y la depreciación de la moneda. Al enfrentar problemas de liquidez, en junio de 2018 el Gobierno de la Argentina firmó un acuerdo contingente de tres años por US\$50,7 mil millones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el más grande en la historia del FMI, que fue ampliado posteriormente por US\$6,3 mil millones adicionales. Hasta la fecha, se han desembolsado US\$44,1 mil millones bajo el programa. La inflación, la pobreza y el desempleo continuaron aumentando durante 2018 y 2019, y, luego de un fuerte descenso de las reservas internacionales después de la clara pérdida de la coalición dirigente en las elecciones primarias de agosto de 2019, el Gobierno volvió a establecer controles cambiarios y retrasó algunos pagos de la deuda interna. Después de que las elecciones generales confirmaron el regreso de la oposición al poder a finales de 2019, el nuevo Gobierno

aprobó varias medidas de emergencia, incluido el aumento de los impuestos a las exportaciones y una congelación de las tarifas de los servicios públicos, y anunció su intención de reestructurar una gran parte de su deuda externa, incluyendo sus obligaciones bajo el programa del FMI. Más recientemente, el Gobierno también ha introducido varias medidas de emergencia para hacer frente a los efectos de la pandemia del COVID-19.

Relevancia

La Estrategia del Banco con el país (EBP) 2016-2019 del Grupo BID con la Argentina se alineó a las prioridades gubernamentales y abordó restricciones importantes para el desarrollo, aunque no identificó a cabalidad todos los riesgos del programa que al final se materializaron. La EBP ([GN-2870-1](#)) propuso trabajar en el logro de 13 objetivos estratégicos organizados bajo tres pilares: mejora del ambiente de negocios; fortalecimiento de la integración del sector privado y su inserción en las cadenas de valor; y la reducción de la pobreza y la desigualdad. En gran medida la EBP estaba alineada con los objetivos principales del Gobierno que buscaban crear un entorno propicio para el crecimiento del sector privado mediante, entre otras medidas, la mejora del entorno empresarial, la atracción de la inversión privada para infraestructura, y el fortalecimiento de la eficiencia y la transparencia gubernamental. Los objetivos estratégicos de la EBP que no estaban alineados explícitamente con los objetivos del Gobierno, como la financiación de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), abordaron otras restricciones relevantes para el desarrollo. La EBP también estableció tres áreas de acción transversal (género y diversidad, capacidad/fortalecimiento institucional, y cambio climático), y continuó el enfoque en el NG y el Conurbano Bonaerense. Si bien los objetivos estratégicos se definieron de manera amplia, la matriz de resultados sugiere un alcance más limitado, dejando fuera algunas áreas de actividades nuevas y en curso del Grupo BID, tales como los trabajos en transparencia, vías férreas urbanas y residuos sólidos. La EBP identificó correctamente riesgos macroeconómicos y de ejecución, pero no anticipó riesgos que se materializaron en torno a integridad, ni aquellos relacionados a la falta de continuidad en materia de políticas, y las medidas de mitigación propuestas no fueron proporcionales a la magnitud y naturaleza de los riesgos.

La crisis llevó a que el Grupo BID reorientara su programa hacia operaciones de rápido desembolso a pesar de la presencia de riesgos no mitigados sobre la efectividad de las reformas apoyadas. Superando las proyecciones de la EBP en más de un 30%, el Grupo BID aprobó 37 préstamos con GS por US\$6,7 mil millones y 43 operaciones con GS de cooperación técnica (CT) por un total de US\$19,7 millones. Las operaciones SGS nuevas consistieron en 28 préstamos por US\$1 mil millones, una inversión de capital por US\$2

millones, y dos CT por un total de US\$0,5 millones¹. Además de las operaciones aprobadas para la Argentina específicamente, el BID también aprobó 5 operaciones regionales (de los cuales US\$320 millones fueron para Argentina) con actividades importantes en el país durante el período². El financiamiento aprobado durante el periodo fue considerablemente mayor para los pilares de la EBP relacionados a la mejora del ambiente de negocios y a la reducción de la pobreza y la desigualdad que para el pilar de integración e inserción del sector privado en las cadenas de valor. La cartera heredada estaba compuesta por 51 préstamos con GS, 9 préstamos SGS y 26 CT con GS, con un saldo combinado por desembolsar de US\$3,7 mil millones al inicio del período de evaluación. La mayoría de los recursos heredados cayó bajo el área estratégica de reducción de la pobreza y la desigualdad, seguido por la mejora del ambiente de negocios. Las operaciones aprobadas durante el período incluyeron US\$1,2 mil millones en préstamos programáticos basados en políticas (PBP), los primeros para la Argentina desde 2006. Prácticamente todo el programa de país del Grupo BID estaba alineado, al menos parcialmente, a los objetivos estratégicos de la EBP. Casi tres cuartos incorporaron al menos un elemento transversal de la EBP y la mayoría del apoyo con GS identificable geográficamente benefició a las regiones prioritarias de la EBP del NG y el Conurbano Bonaerense. Varias operaciones heredadas fueron adaptadas a comienzos del período para responder a las nuevas prioridades del Gobierno. Después de mediados de 2018, el Grupo BID proporcionó US\$1,9 mil millones (de los US\$2,5 mil millones aprobados) en recursos de rápido desembolso para complementar el programa del FMI. Parte de estos recursos fueron en forma de PBP que apoyaron varias áreas importantes de reforma gubernamental. Algunas reformas se beneficiaron de apoyo técnico más directo que otras, y la profundidad de las medidas de política apoyadas fue desigual. Los préstamos de rápido desembolso, aprobados a pesar de los riesgos no mitigados relacionados con la efectividad de las medidas respaldadas, tales como los que emanan de una falta de continuidad en las políticas o de un deterioro adicional en las condiciones macroeconómicas, permitieron que el BID respondiera a necesidades urgentes de liquidez en un contexto de crisis.

Además de sus importantes contribuciones financieras, el Banco también brindó apoyo técnico relevante durante el período. La Argentina utilizó su acceso temporal a los mercados de capitales internacionales durante el período para emitir bonos soberanos, pero el BID permaneció como la fuente oficial de financiamiento más importante para el Gobierno central antes del programa del FMI de

1 Además, se desembolsaron 51 préstamos por US\$428 millones, y se emitieron 123 garantías por US\$138 millones bajo el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP, por sus siglas en inglés).

2 El monto aprobado total de estos 5 préstamos regionales fue US\$530 millones.

2018. El financiamiento SGS para la Argentina tuvo alta adicionalidad financiera especialmente al proveer financiamiento de largo plazo no disponible a través de otras fuentes, aunque en algunos casos la demanda del sector privado para este producto se vio afectada por la crisis. Debido a que los préstamos del Grupo BID se realizan en dólares estadounidenses, se materializaron los riesgos de descalce cambiario para los préstamos con GS y SGS durante el período, lo cual ha dado lugar a preocupaciones sobre sostenibilidad financiera. Las contrapartes también valoraron el valor añadido no financiero brindado a través de CT y otra asistencia técnica.

Los efectos de la crisis, tales como las medidas de austeridad fiscal, agravaron las continuas deficiencias institucionales y contribuyeron a retrasos prolongados en la ejecución de los proyectos. La preparación de los préstamos de inversión (PI) con GS de la Argentina se realizó a un menor costo y en menor tiempo que los promedios del BID y de países similares³, así como en comparación con el período de la estrategia anterior. Sin embargo, si bien las cancelaciones fueron relativamente bajas y la velocidad de los desembolsos bajo los PI había mejorado en comparación con el período anterior, los desembolsos con GS permanecieron por debajo de las proyecciones de la EBP, a pesar de que las aprobaciones fueron mayores a lo esperado e incluyeron operaciones de rápido desembolso. Adicionalmente, las operaciones de la Argentina siguieron requiriendo más extensiones que el promedio del BID y países similares. Una parte significativa de la cartera sufrió retrasos debido a las medidas de austeridad fiscal y otros impactos de la crisis, que agravaron las debilidades institucionales existentes y algunos problemas de diseño. En línea con las conclusiones de la anterior evaluación de OVE, los componentes de fortalecimiento institucional de las operaciones del BID continuaron subejecutándose o reorientando sus fondos hacia obras públicas. Si bien la colaboración al interior del Grupo BID fue más eficaz durante la preparación de proyectos que durante la ejecución, el Grupo BID generalmente coordinó bien con otros organismos oficiales multilaterales y bilaterales en torno a asuntos relevantes.

Efectividad y sostenibilidad del programa del Banco

A pesar de los problemas de ejecución, la asistencia del Grupo BID contribuyó a que se avanzara en varias áreas importantes, aunque en muchos casos solo después de largas demoras. Las operaciones de fortalecimiento institucional, que incluyeron cuatro PBP, contribuyeron a mejorar la eficiencia gubernamental y a avanzar hacia una mayor transparencia e integridad en el Gobierno. Las operaciones del Grupo BID en temas de infraestructura, muchas de las cuales sufrieron largas demoras, ayudaron a mejorar la calidad de la infraestructura vial y de la seguridad vial urbana, a ampliar la

3 El grupo de países similares, determinado con base en el tamaño de la economía, incluye a Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, República Dominicana, México y Perú.

cobertura de telecomunicaciones y agua potable y saneamiento, y a mejorar las vías férreas urbanas, a aumentar significativamente la capacidad instalada de energía renovable de la Argentina, y a completar adiciones a la capacidad de transmisión. Las intervenciones del Grupo BID en ciencia, tecnología y agricultura ayudaron a desarrollar servicios empresariales y bienes públicos para la integración y la innovación. A través de su apoyo al programa nacional de salud REDES, el BID siguió fortaleciendo el enfoque del sistema de atención primaria en la prevención y en el manejo de las enfermedades crónicas. El BID también desempeñó un papel importante de convocatoria para apoyar los esfuerzos orientados a mejorar la autonomía física y económica de las mujeres a través de un PBP y varias CT. Las operaciones del BID también contribuyeron a mejorar los marcos institucionales para la gestión de riesgos de desastres naturales, incluyendo el desarrollo de planes de gestión para el control de inundaciones en cuencas importantes. Al apoyar proyectos de desarrollo urbano y de agua potable y saneamiento, el BID contribuyó a mejorar el hábitat y el acceso a servicios humanos básicos en las regiones de menores ingresos, aunque muchos resultados no se han materializado dentro del plazo esperado.

La efectividad del apoyo del Grupo BID fue más limitada en otras áreas, tales como entorno empresarial, aumento de la seguridad, niveles de inserción de las exportaciones, reformas fiscales, desarrollo de la primera infancia, calidad de la educación y empleabilidad. La implementación de un nuevo programa de asociaciones público-privadas (APP) para infraestructura respaldado por el BID se vio afectado por un aumento significativo en la percepción de riesgo en torno a temas de integridad y por la incertidumbre macroeconómica y con respecto a las políticas públicas; algunas medidas de reforma fiscal se han revertido parcialmente, y es probable que otras mejoras regulatorias solo puedan mostrar resultados una vez se recupere la economía. Las operaciones del Grupo BID para aumentar la profundidad financiera del sector privado y el financiamiento de las PYMEs se vieron muy afectadas por la crisis, y las contribuciones al objetivo de reducir los costos de logística fueron marginales. La efectividad de las pocas operaciones del Grupo BID que apoyaron soluciones ambientalmente sostenibles en mejorar el desempeño ambiental es incierta, y los avances apoyados por el BID hacia el objetivo estratégico de lograr una mayor seguridad para las empresas y las personas fueron muy limitados. La contribución del apoyo del BID para mejorar los niveles de inserción en las exportaciones y el desarrollo de empresas y clústeres en áreas con alto valor añadido no es clara, ya que las actividades del BID en este sector fueron dispersas y muestran resultados escasos y mixtos hasta la fecha. Al avanzar principalmente en la construcción de infraestructura educativa, la contribución del BID hacia los objetivos de mejorar la calidad educativa ha sido limitada y las demoras en implementación

afectaron el progreso hacia el objetivo en torno al desarrollo de la primera infancia. Por último, las operaciones del BID brindaron apoyo limitado para mejorar la empleabilidad.

Existen riesgos considerables para la sostenibilidad de los resultados de desarrollo. Los principales temas que pueden afectar la sostenibilidad del programa del Grupo BID 2016-2019 con la Argentina son: (i) los cambios en las políticas públicas y sus efectos en los esfuerzos de reforma respaldados por el BID; (ii) la falta estructural de mantenimiento de la infraestructura a nivel subnacional; y (iii) el empeoramiento de las restricciones fiscales que probablemente seguirán afectando la ejecución de las operaciones del BID. OVE también encontró algunas instancias de atención insuficiente a riesgos para la sostenibilidad económica, ambiental y social a nivel de sub-proyectos. La gran depreciación de la moneda durante el período también aumentó significativamente el peso del servicio de la deuda en dólares estadounidenses, incluyendo los préstamos del Grupo BID, lo cual plantea interrogantes más generales sobre la sostenibilidad de la deuda.

Adicionalmente, la pandemia del COVID-19 ha creado incertidumbres sin precedentes, ya que los impactos sanitarios, económicos y sociales aún se desconocen. Esto sugiere que en el corto plazo, la respuesta del Grupo BID requerirá flexibilidad y agilidad para ayudar a la Argentina a enfrentar esta crisis.

Recomendaciones

A la luz de las conclusiones de la evaluación y las incertidumbres creadas por la pandemia del COVID-19, OVE recomienda a la administración:

- 1. Retrasar la aprobación de una nueva EBP hasta que se entiendan mejor los efectos de la pandemia del COVID-19.** Dado que aún no se conoce la magnitud de los impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 en la Argentina, OVE recomienda al Grupo BID no acordar con el Gobierno una nueva EBP de plazo completo hasta que la magnitud del impacto de la crisis sea más clara. En su lugar, OVE recomienda que el Grupo BID extienda el periodo de la EBP actual y que incluya en su solicitud de extensión una hoja de ruta de un año que resuma su respuesta de apoyo a la crisis en el corto plazo, permitiendo así al Grupo BID comprometerse a una estrategia multianual en condiciones de mayor certidumbre al final de este periodo interino de asistencia.
- 2. Seguir trabajando con el Gobierno en la implementación de las reformas.** Muchas de las medidas de reforma apoyadas por medio de los PBP durante el período de evaluación (por ejemplo, en materia de transparencia, reformas fiscales, políticas de género) solo mostrarán los resultados de desarrollo

previstos si se terminan de implementar y las contrapartes pertinentes adoptan medidas complementarias. Para ello, el BID debería hacer de la continuación de estas reformas una parte importante de su diálogo con el Gobierno, mantenerse al tanto de los progresos en la implementación de las reformas y proporcionar apoyo técnico cuando sea necesario.

- 3. Dado el limitado espacio fiscal, asegurar que el futuro apoyo del BID a través de los préstamos de inversión se concentre en un número limitado de áreas en las que el BID pueda añadir el mayor valor, y asegurar que el diseño de los proyectos sea acorde con la capacidad de ejecución.** La implementación de la cartera de inversiones se vio afectada por cuestiones de austeridad fiscal y capacidad de ejecución. Dado que es probable que el espacio fiscal siga siendo limitado, OVE recomienda que el BID preste un apoyo más enfocado y garantice que el diseño de los proyectos tenga en cuenta las limitaciones de carácter institucional y fiscal.
- 4. Tomar medidas para asegurar que las brechas en materia de capacidades institucionales de las contrapartes del BID se aborden de manera más efectiva.** Examinar las razones de la subutilización o no ejecución de los componentes de fortalecimiento institucional en varias operaciones durante el período, y velar por que las actividades de fortalecimiento de capacidades institucionales, ya sea como componentes dentro de las operaciones o como intervenciones independientes, respondan a las necesidades y realidades de las contrapartes y de los proyectos.
- 5. Desarrollar e implementar un plan de acción para abordar de manera más sistemática la falta de mantenimiento en infraestructura financiada por el BID, especialmente a nivel subnacional.** Al igual que en su evaluación anterior, OVE nuevamente constató la insuficiencia del mantenimiento de los activos de infraestructura, especialmente por parte de las entidades subnacionales, señalando la necesidad de medidas más efectivas para mejorar el mantenimiento de la infraestructura financiada por el BID. Tales medidas pueden, por ejemplo, involucrar una mejor integración de actividades de mantenimiento a nivel subnacional en el diseño de proyectos y asegurar su implementación, y/o un trabajo más sistemático con el Gobierno para fortalecer los incentivos relevantes.



01

Contexto del país¹

¹ El Anexo XII presenta el análisis de contexto con mayor detalle e incluye la bibliografía y las fuentes de los datos utilizados. También se puede consultar el Documento de enfoque de esta evaluación (*Documento de enfoque: Evaluación de programas de país: Argentina 2016-2019*, [RE-540](#)).

- 1.1 La Argentina, con una población de aproximadamente 44 millones, es la tercera economía más grande de ALC y la vigésimo cuarta del mundo. Con un producto interno bruto (PIB) per cápita de US\$20.611² en 2018, la Argentina se sitúa entre los países de ingreso medio-alto, superior al promedio de ALC, y en el sexto lugar entre los países prestatarios miembros del BID. El Índice Global de los Mercados de Capital del Financial Times (Stock Exchange Global Equity Index) considera a la Argentina como un mercado emergente; además es uno de los países miembros del G-20. Los sectores de manufactura e industria son los principales contribuyentes al PIB total y representan el 19,6%, seguidos por los sectores mayoristas, minoristas y servicios de reparación (15,2%), bienes raíces y actividades de alquiler (12,9%) y agricultura (7,4%).
- 1.2 El período de evaluación se caracterizó por un retorno a la crisis después de esfuerzos iniciales de estabilización. El período comenzó con una necesidad urgente de hacer frente al deterioro de la situación macroeconómica, con la aceleración de la inflación, el tipo de cambio dual y la presión sobre la moneda, los elevados déficits fiscales, las restricciones de liquidez, y la disminución de las reservas internacionales. Las medidas adoptadas inicialmente por el Gobierno incluyeron la liberalización de la cuenta de capital y del mercado de divisas, la adopción de nuevas metas fiscales y de inflación, una reducción en los subsidios para las tarifas de servicios públicos, un acuerdo con los tenedores de bonos que quedaron fuera del canje (permitiendo a la Argentina reanudar las emisiones de bonos internacionales), medidas de austeridad fiscal, reformas fiscales integrales, medidas para aumentar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno, y otras reformas encaminadas a crear mejores condiciones para la inversión y el crecimiento económico impulsado por el sector privado. Después de una contracción en 2016, la economía volvió a crecer brevemente en 2017. Sin embargo, los sostenidos y elevados déficits fiscales financiados a través de deuda externa y del Banco Central de la Argentina (BCRA), una sequía que empeoró aún más el déficit de cuenta corriente, y shocks externos dieron lugar a fugas de capital desde principios de 2018. Estas circunstancias desencadenaron una corrida cambiaria y una fuerte depreciación, un aumento de la inflación, graves problemas de liquidez y una nueva recesión económica. Para evitar otro default o una reestructuración forzada de la deuda, en junio de 2018 la Argentina firmó un acuerdo contingente de tres años por US\$50,7 mil millones con el FMI, el más grande en la historia del FMI, que fue ampliado con US\$6,3 mil millones adicionales en agosto de 2018.

2 Basado en la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

1.3 Después de un empeoramiento de la crisis, la oposición regresó al Gobierno a finales de 2019. Los indicadores socioeconómicos siguieron deteriorándose en 2019 y después de que la coalición gobernante perdiera de manera clara las elecciones primarias (PASO) en agosto, el peso argentino se depreció aún más contra el dólar estadounidense a medida que los argentinos retiraron sus depósitos en dólares de los bancos y compraron divisas. En el contexto de apuntalar el peso, las reservas internacionales disminuyeron fuertemente, obligando al Gobierno a restablecer los controles cambiarios y retrasar algunos pagos de la deuda interna para frenar una mayor depreciación y evitar un default. Las elecciones generales celebradas en octubre de 2019 confirmaron el retorno al poder de la oposición y, en diciembre, el nuevo Gobierno aprobó el proyecto de ley de “Solidaridad Social y Reactivación Productiva”, el cual declaró una emergencia pública y otorgó al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 2020. Las medidas legislativas adoptadas hasta el momento incluyen un aumento en los impuestos a la exportación agrícola, un 30% de recargo sobre las compras de moneda extranjera (“impuesto PAÍS”), la congelación temporal (durante 180 días) de las tarifas de los servicios públicos, y una duplicación de la indemnización por despido para los trabajadores despedidos sin “causa justificada”. El Gobierno también anunció su intención de reestructurar una gran parte de su deuda externa, incluyendo sus obligaciones bajo el programa del FMI. Más recientemente, el Gobierno anunció además una serie de medidas para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia del COVID-19, las cuales pueden generar presión adicional sobre las finanzas públicas.

Desafíos principales de desarrollo

1.4 En general, la Argentina es más equitativa que la mayoría de los países de ALC. Sin embargo, la pobreza aumentó considerablemente hacia el final del periodo de evaluación, siendo mayor en las provincias del norte. En términos de estándares de vida y desigualdad, la Argentina ocupa el puesto 50° (de 103 países) en el Índice de Desarrollo Inclusivo de 2018 del Foro Económico Mundial, con un mejor rendimiento en comparación con México (51°) y Colombia (57°), pero detrás de Perú (41°) y Chile (34°). La Argentina se encuentra entre los países de mayor igualdad de ALC en términos de ingresos, con un coeficiente de Gini en 2017 de 41,2 (frente a 53,3 de Brasil, 48,3 de México, 46,6 de Chile, 49,7 de Colombia, y 43,3 de Perú). Sin embargo, con una inflación elevada y una reducción en los subsidios, el índice de pobreza ha vuelto a aumentar desde 2018, alcanzando el 35,4% en el primer semestre de 2019, después de haber disminuido a 25,7% en 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina o

INDEC). Por otra parte, las regiones de la Argentina presentan grandes disparidades en la prevalencia de la pobreza, con los más altos índices de pobreza en las provincias del norte.

- 1.5 Existen diferencias regionales significativas en los resultados de educación y salud y en la provisión de infraestructura básica. El sistema educativo de la Argentina tiene altos índices de inscripción, pero también altas tasas de deserción escolar y retos en cuanto a calidad. Además, los resultados educativos varían entre provincias, un hecho que se explica, en parte, por diferencias en los presupuestos para educación y en la infraestructura escolar. En salud, a nivel nacional la Argentina tiene un mejor desempeño que la mayoría de los países de ALC en los principales indicadores, tales como esperanza de vida y mortalidad infantil y materna. Sin embargo, las enfermedades crónicas no transmisibles colocan una carga elevada sobre el sistema de atención médica del país, y los resultados de salud en ciertas provincias del norte son mucho peores que en ciertas regiones centrales y del sur. Se estima que el 87% del total de la población de la Argentina tiene acceso a agua potable y el 58% a servicios de saneamiento adecuados, pero la cobertura es muy desigual entre regiones.
- 1.6 El entorno empresarial de la Argentina no ha sido propicio para el crecimiento del sector privado y para la innovación, y su sistema financiero permanece subdesarrollado. El reporte “Doing Business 2020” del Banco Mundial clasifica a la Argentina en el puesto 126° (de 190), ligeramente peor que en 2015 (124°), y detrás de países como Chile (59°), México (60°), Colombia (67°), Perú (76°) y Brasil (124°). Además de la inestabilidad macroeconómica y de las políticas públicas, los principales problemas incluyen la alta carga impositiva, los obstáculos para iniciar un negocio y la obtención de permisos, los altos costos de transporte y logística, y los obstáculos al comercio transfronterizo. Además, las empresas argentinas reportan dificultades para encontrar trabajadores calificados, y se estima que un 44% del total de los trabajadores están empleados fuera de la economía formal, según datos de 2018 de la Organización Internacional del Trabajo. Otro obstáculo importante para el desarrollo del sector privado es la falta de intermediación financiera por el sistema financiero argentino. Tras una breve mejora en 2017, la proporción del crédito interno de la Argentina para el sector privado no financiero con respecto al PIB cayó aún más durante el período de evaluación, sigue siendo la más baja de ALC, y se encuentra entre las más bajas del mundo. Esta falta de intermediación se atribuye en gran medida a la inestabilidad macroeconómica y regulatoria de la Argentina, incluida la alta inflación recurrente.

- 1.7 En el área de infraestructura, persisten problemas en la calidad de la red de transporte y en el suministro de electricidad. La Argentina mejoró su clasificación en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial pasando de 89 (de 144 países) en 2014/2015, a la posición 68 (de 141) en 2019, pero las dos sub-áreas de menor ranking siguen siendo la calidad de las carreteras (puesto 92) y la calidad del suministro eléctrico (puesto 88). Un impedimento importante para mejorar la dotación de infraestructura del país ha sido la falta de inversión, la cual en el sector energía ha causado que el crecimiento de la demanda superara las adiciones a la oferta, resultando en un déficit comercial en el sector. En 2016 el Gobierno lanzó un programa para atraer inversión privada en el aumento de la capacidad de generación de energía renovable del país, pero ha sido difícil atraer suficiente financiación a largo plazo.
- 1.8 Tras un empeoramiento o estancamiento durante más de una década, las percepciones públicas sobre varias dimensiones de la calidad del gobierno tuvieron mejoras significativas durante el período de evaluación. Según los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno, durante mucho tiempo Argentina había exhibido peores percepciones de la calidad regulatoria, el estado de derecho y el control de la corrupción que el promedio de ALC. Los avances durante el periodo de evaluación han llevado a que dichas percepciones ahora estén clasificadas mejor (estado de derecho, control de la corrupción), o casi igual (calidad regulatoria), que el promedio de ALC. También se observaron mejoras significativas en las dimensiones de voz y rendición de cuentas y de eficacia del gobierno, pero los avances en esta última dieron marcha atrás parcialmente en la segunda mitad del período (Anexo I, Gráficos I.1 e I.8). La eficacia gubernamental y la calidad de los servicios en las diferentes regiones del país son heterogéneas, un hecho que se relaciona en parte con las complejas relaciones institucionales y fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, y las marcadas diferencias en la capacidad de recaudación de impuestos y la autonomía sobre el gasto entre las provincias.



02

El Programa
2016-2019
del Banco

2.1 La EBP de 2016-2019³ ([GN-2870-1](#)) propuso trabajar en 13 objetivos estratégicos organizados bajo tres pilares: (i) mejora del ambiente de negocios, (ii) fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor, y (iii) reducción de la pobreza y la desigualdad (Cuadro 2.1). Adicionalmente, la EBP estableció tres áreas de acción transversal: (i) género y diversidad, (ii) capacidad/fortalecimiento institucional y (iii) cambio climático. Las operaciones SGS complementarían a las intervenciones con GS, en especial en los dos primeros pilares de la EBP. A través de operaciones tanto a nivel nacional como subnacional se buscaría mantener el enfoque del programa en la región del NG, así como en el Conurbano Bonaerense. La EBP también buscaba una coordinación activa dentro del Grupo BID, mejorar determinados aspectos de la ejecución de los proyectos, fortalecer el programa de CT, y continuar el apoyo para reforzar ciertos aspectos de los sistemas de país de la Argentina, aunque se esperaba que la utilización de esos sistemas por parte del Grupo BID no aumentaría significativamente. Por último, la EBP planteó un diálogo continuo con el Grupo del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA para coordinar su trabajo a través de diversos sectores.

A. Relevancia

2.2 Durante el período de evaluación el Gobierno buscó crear un entorno más propicio para impulsar el crecimiento liderado por el sector privado. En diciembre de 2016 el Gobierno de la Argentina estableció un plan nacional de desarrollo⁴ que agrupó 100 prioridades nacionales en ocho objetivos: (1) estabilidad macroeconómica (incluyendo el aseguramiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas y el abordaje de la inflación); (2) un Acuerdo Productivo Nacional (incluyendo la creación de condiciones para la inversión, la competencia y el crecimiento; y el desarrollo focalizado en regiones desfavorecidas⁵); (3) desarrollo de infraestructura (incluyendo el aumento de las energías renovables; la inversión en infraestructura de transporte y de agua potable y saneamiento; la limpieza de la contaminación; y la creación de un entorno propicio para las APP); (4) desarrollo humano sostenible (incluyendo educación; salud; vivienda; protección social; género; derechos humanos); (5) combate al narcotráfico y mejora de la seguridad; (6) fortalecimiento

3 La EBP, aprobada en octubre de 2016, define que el período de la EBP se inicia el 16 de noviembre de 2016 y termina el 31 de diciembre de 2019.

4 El Anexo III contiene la lista completa de los 100 objetivos del Gobierno.

5 El “Plan Belgrano” destinado a fomentar el desarrollo de las 9 provincias de NG (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán) y La Rioja, y el “Proyecto Patagonia” dirigido a la región de la Patagonia.

institucional (centrado en la transparencia y la integridad); (7) modernización del Estado (incluyendo reformas a diversos organismos gubernamentales); y (8) inserción inteligente al mundo (incluyendo el objetivo de unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); unirse y confirmar otros acuerdos internacionales; realizar cumbres internacionales en la Argentina). Algunos de los objetivos del Gobierno, especialmente en los ámbitos de protección social y desarrollo regional, estuvieron alineados con la promesa de campaña del partido gobernante de llegar a un nivel de “pobreza cero.” Si bien los objetivos del Gobierno respondieron a importantes necesidades de desarrollo, el período mostró que el fracaso para lograr el objetivo 1 (estabilidad macroeconómica) obstaculizó la capacidad del país para avanzar de manera sostenida en la mayoría de los demás objetivos.

2.3 Los objetivos de la EBP estuvieron alineados en gran parte con las prioridades del gobierno⁶, y fueron relevantes para las necesidades de desarrollo de la Argentina. Reflejando en parte la considerable amplitud de las prioridades gubernamentales, los objetivos, las líneas de acción propuestas y los temas transversales de la EBP demostraron un alto grado de alineación con el programa del Gobierno (Cuadro 2.1) y, cuando no estaban alineados explícitamente⁷, abordaron otros desafíos importantes en materia de desarrollo. Para determinados objetivos estratégicos (fortalecimiento institucional, mejora de la infraestructura, desarrollo de servicios comerciales y bienes públicos para la integración y la innovación, estimulación del desarrollo de la primera infancia, mejora del hábitat y acceso a servicios básicos), los resultados elegidos de la Matriz de Resultados de la EBP (Cuadro I.5 del Anexo I) sugieren un alcance más limitado del que su formulación podría implicar⁸ y no incluyen algunas áreas de actividad nuevas y heredadas del Grupo BID, en parte debido a que no se reflejaron todas las líneas de acción que se describen en la EBP⁹ (sección 3.1).

6 Es importante señalar que la EBP es anterior a la publicación formal de los 100 objetivos oficiales del Gobierno.

7 El ejemplo más claro es el aumento del financiamiento para las PYMEs.

8 El *fortalecimiento institucional* está limitado a los resultados esperados de la mejora de la eficiencia de la gestión pública y la mejora del marco normativo para hacer negocios; el *desarrollo de infraestructura* está limitado a la calidad vial, los costos de logística y el suministro de electricidad; el *desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos* se limita a la mejora de la calidad y la cantidad de proveedores locales y al gasto en innovación tecnológica; la *estimulación del desarrollo infantil temprano* está limitada a la cobertura, y el *acceso a los servicios básicos* se limita al agua potable y saneamiento.

9 Los ejemplos de las líneas de acción detalladas en la EBP, pero no incluidas en la Matriz de Resultados, son seguridad vial, reducción de la violencia contra la mujer, gestión de los residuos sólidos, calidad del servicio de desarrollo de la primera infancia, infraestructura de transporte distinta a las carreteras, y desarrollo del mercado de capitales. Las actividades nuevas que no quedaron reflejadas en la Matriz

Cuadro 2.1. Alineación de la EBP 2016-2019 con los objetivos del Gobierno

Pilar de la EBP	Objetivo estratégico de la EBP	Objetivos del Gobierno
Mejora del ambiente de negocios	Fortalecimiento institucional del gobierno	Estabilidad macroeconómica; modernización del estado; Acuerdo productivo nacional
	Mejora de la infraestructura para inversión e inclusión	Desarrollo de infraestructura
	Desarrollo financiero inclusivo y financiamiento a PYMEs	Acuerdo productivo nacional
	Fomento de soluciones ambientales sostenibles y apoyo a la gestión de riesgos de desastres naturales	Desarrollo humano sostenible
	Mayor seguridad para las empresas y las personas	Combate al narcotráfico y mejora de la seguridad
Fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado en las cadenas de valor	Mejorar los niveles y el perfil de inserción exportadora	Acuerdo productivo nacional
	Desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos para potenciar integración e innovación	
	Desarrollo empresarial y de clústeres en áreas exportadoras con alto valor agregado	
Reducción de la pobreza y la desigualdad	Estimular el desarrollo infantil temprano	Desarrollo humano sostenible
	Mejorar calidad educativa y tasa de finalización escolar	
	Empleabilidad de la población y participación de mujeres en el mercado laboral	
	Fortalecimiento de calidad de servicios de salud de primer nivel de atención para prevención y detección temprana de enfermedades crónicas no transmisibles	
	Mejoramiento del hábitat y acceso a servicios básicos, especialmente para regiones de menores ingresos	Desarrollo humano sostenible; desarrollo de infraestructura
Áreas transversales de la EBP		Objetivos del Gobierno
Género y diversidad		Desarrollo humano sostenible
Capacidad y fortalecimiento institucional		Fortalecimiento institucional; modernización del estado
Cambio climático		Desarrollo humano sostenible; desarrollo de infraestructura; inserción inteligente al mundo

Fuente: [GN-2870-1](#) Estrategia de país del BID para la Argentina, 2016-2019 y elaboración de OVE.

2.4 La EBP identificó correctamente algunos de los principales riesgos, pero no otros, y las medidas de mitigación propuestas no fueron adecuadas. La EBP del Grupo BID identificó correctamente los riesgos relacionados con un

de Resultados incluyen las iniciativas de transparencia priorizadas por el Gobierno y respaldadas por el BID, y las actividades heredadas no cubiertas incluyen el trabajo en vías férreas urbanas (a pesar de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión o CCLIP activa) y gestión de residuos sólidos.

ritmo demasiado lento en la consolidación fiscal y en la reducción de la inflación, así como los riesgos derivados de la lenta aplicación de las reformas estructurales debido a la participación minoritaria del Gobierno en el Congreso y a la indecisión del sector privado en invertir en la medida de lo previsto dada la persistente incertidumbre sobre la situación macroeconómica y las políticas públicas. También señaló los riesgos de ejecución relacionados a debilidades en la capacidad institucional, especialmente a nivel subnacional. Además de no anticipar los problemas de integridad que surgieron durante el período (véase los recuadros 2.2 y 3.1), la EBP tampoco señaló como un riesgo importante para la implementación y efectividad del programa la posible falta de continuidad y seguimiento a mediano plazo de las políticas en las áreas de reforma respaldadas. Dada la magnitud de los riesgos identificados en el ámbito macroeconómico y en el ambiente de negocios y considerando el limitado control del BID sobre ellos, las medidas de mitigación propuestas (promover el crecimiento de la productividad, mejorar la gestión pública y el entorno normativo, y utilizar mecanismos de ajuste automático de precios en la contratación pública), eran inadecuadas para mitigar a cabalidad los riesgos a la implementación y efectividad del programa. El monitoreo continuo de los riesgos, también propuesto por la EBP, contribuyó eventualmente a que el BID aumentara el escrutinio de sus desembolsos dada la mayor incertidumbre al final del período. En cuanto a los riesgos planteados por la débil capacidad institucional a nivel subnacional, los esfuerzos de mitigación no fueron suficientes, ya que los componentes de fortalecimiento institucional dentro de operaciones con otros objetivos primarios continuaron siendo afectados por la deficiente ejecución (Recuadro 2.2).

1. Descripción del programa de país 2016-2019 del Grupo BID

2.5 Entre el 16 de noviembre de 2016 hasta finales de 2019, el Grupo BID aprobó un total de US\$8.4 mil millones a través de 116 operaciones nuevas de financiamiento con GS y SGS, y de CT (excluyendo TFFP). Superando las proyecciones de la EBP de US\$5 mil millones en más de un 30%, el BID aprobó 37 préstamos con GS por US\$6,7 mil millones, complementados por 43 operaciones de CT por un total de US\$19,7 millones. Además de los US\$6,7 mil millones aprobados para la Argentina específicamente, también se aprobaron cinco operaciones regionales (que ascienden a US\$320 millones¹⁰) con actividades importantes en el país durante el período de evaluación, por debajo de los US\$1 mil millones proyectados

10 Monto asignado a Argentina únicamente. El monto global aprobado para estas 5 operaciones regionales fue US\$530 millones.

por la EBP. Del monto total de préstamos con GS aprobados para la Argentina entre 2016 y 2019, 18% correspondieron a 5 PBP, los primeros para el país desde 2006. La mayoría de los PI fueron operaciones de inversión específica, muchos de los cuales (61% de recursos) se realizaron bajo líneas de crédito condicionales para proyectos de inversión (CCLIP). El BID también aprobó un préstamo basado en resultados y dos programas multifase, e hizo uso de programas de obras múltiples (Anexo I, Gráfico I.12). Las operaciones SGS consistieron en 28 préstamos por US\$1 mil millones, un proyecto de inversión de capital por US\$2 millones, y dos CT por un total de US\$0,5 millones. Bajo el TFFP, se desembolsaron 51 préstamos por US\$428 millones, y se emitieron 123 garantías por US\$138 millones.

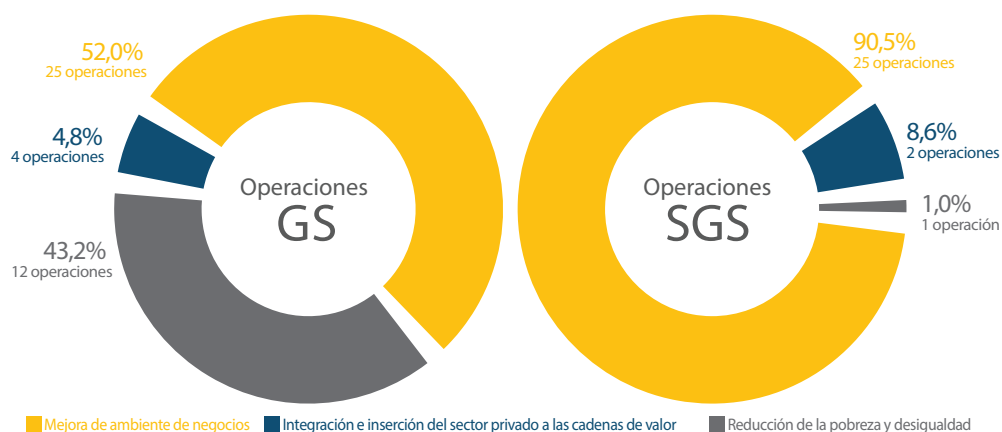
2.6 La mayoría de las operaciones de financiamiento aprobadas durante el período respaldó los pilares de mejora del ambiente de negocios y de reducción de la pobreza y la desigualdad, con muchos menos recursos dedicados al fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor (Gráfico 2.1 y Anexo I, Cuadros I.1-I.4). En cuanto a aprobaciones, la mayor parte de recursos (52% del programa GS, 91% del programa SGS) se dirigió a la mejora del ambiente de negocios, seguido por la reducción de la pobreza y la desigualdad (43% para GS y 1% para SGS¹¹). El pilar para el fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor recibió solo 5% de financiamiento GS y 9% de SGS. Por sector (Anexo I, Gráfico I.10), transporte recibió la mayoría de los recursos con GS aprobados en el periodo, seguido por los sectores de inversión social y de reforma y modernización del estado. Por su parte, la mayor parte del financiamiento SGS aprobado durante el periodo se destinó a proyectos de energía, mercados financieros, y ciencia y tecnología. Los fondos de CT con GS se destinaron principalmente al pilar de reducción de la pobreza y desigualdad (20% del monto aprobado) y al pilar de mejora del ambiente de negocios (15% en energía, 15% en mercados financieros), mientras que las CT SGS se centraron en el sector de energía (también en la mejora del ambiente de negocios).

11 Porcentajes SGS basados en el total sin el programa de TFFP.

Gráfico 2.1

Préstamos y garantías aprobados, por área prioritaria de la EBP 2016-2019

Fuente: OVE, a partir de bases internas de datos.



Nota: La asignación de los pilares se basa principalmente en los documentos de programa de país, sin embargo, OVE reclasificó algunas operaciones (y clasificó las operaciones sin clasificación asignada) con base en la naturaleza del proyecto. Las operaciones alineadas a más de un pilar se muestran únicamente en su pilar principal. Se incluyen las operaciones regionales.

2.7 La cartera heredada estaba compuesta por 88 operaciones con saldos por desembolsar de US\$3,7 mil millones que fueron aprobados antes del 16 de noviembre de 2016, pero que continuaron su ejecución durante el período de evaluación (Anexo I, Cuadros I.1 e I.4)¹². En cuanto a las operaciones con GS, incluyeron 51 préstamos, dos donaciones y 26 CT con un total de saldos por desembolsar de US\$3,6 mil millones. En las operaciones SGS, la cartera heredada incluyó nueve préstamos con saldos por desembolsar de US\$125 millones. La mayoría de los saldos por desembolsar de los préstamos con GS corresponde a operaciones comprendidas bajo el pilar de reducción de la pobreza y la desigualdad (64%), seguido por la mejora del ambiente de negocios (22%), mientras que la mayoría de los saldos por desembolsar SGS (86%) corresponde a operaciones bajo el pilar para la mejora del ambiente de negocios. Por sector (Anexo I, Gráfico I.11), la mayoría de los saldos por desembolsar de los préstamos con GS estuvieron en el sector de agua potable y el saneamiento, seguido por

12 La cartera heredada incluye todas las operaciones que fueron aprobadas con anterioridad al inicio del periodo de evaluación, pero que tuvieron desembolsos durante el período evaluado. La cartera heredada SGS incluye, además, todas las operaciones que tuvieron, o deberían haber tenido, un informe ampliado de supervisión (XSR, por sus siglas en inglés) durante el período de evaluación, dado que las operaciones SGS, a diferencia de las operaciones con GS, con frecuencia se desembolsan en su totalidad al inicio del proyecto (luego sigue la implementación). Por lo tanto, ciertas operaciones NSG que ya se habían desembolsado completamente antes de 2016 pueden haberse implementado sustancialmente durante el período. OVE considera el XSR como un hito más apropiado que el nivel de desembolsos, dado que el XSR se prepara cuando el proyecto alcanza madurez operativa temprana. Sin embargo, no todas las operaciones SGS que deberían haber tenido un XSR dado que hubo una brecha en la producción de XSR al comienzo del período de evaluación. Por este motivo, OVE incluyó en la cartera heredada aquellas operaciones SGS que no pertenecían al TFFP y que tuvieron desembolsos en los dos años anteriores al período de evaluación, incluso si no se preparó un XSR, con el fin de garantizar que todas las operaciones relevantes que se implementaron sustancialmente durante el período de evaluación sean evaluadas.

desarrollo urbano y vivienda, y transporte, mientras que la mayoría de los saldos por desembolsar SGS estuvieron en los sectores de transporte y ciencia y tecnología.

- 2.8 El BID brindó amplio apoyo directo e indirecto a los gobiernos subnacionales. Las operaciones con GS del BID que benefician a gobiernos o a entidades subnacionales pueden ser de tres tipos: (i) préstamos directos o CT al gobierno subnacional, (ii) préstamos o CT al gobierno federal que son transferidos (en forma de activos, dinero o servicios) al nivel subnacional sobre una base no reembolsable, o (iii) préstamos al gobierno federal que se convierten en deuda a nivel subnacional (Anexo I, Recuadro I.1). Las operaciones con GS destinadas a gobiernos o entidades subnacionales¹³ representaron el 45% del portafolio bajo evaluación (61% de préstamos y donaciones de inversión, 22% de CT) y estuvieron divididas entre 31% como apoyo directo, 61% como transferencias no reembolsables indirectas del gobierno federal, 8% como deuda del gobierno federal hacia los gobiernos subnacionales.

2. Relevancia del programa de país 2016-2019

- 2.9 El programa de país 2016-2019 del Grupo BID fue en general relevante y estuvo bien alineado con los objetivos estratégicos de la EBP, aunque en algunas áreas su alcance no fue acorde a los resultados esperados. Según la revisión de OVE, 78% de las operaciones de la cartera bajo evaluación estaban bien alineadas con al menos un objetivo estratégico de la EBP, mientras que 20% estaban alineadas parcialmente y menos de 3% no estaban alineadas¹⁴. OVE consideró las operaciones como plenamente alineadas si estaban diseñadas para contribuir de manera plausible a uno de los resultados esperados bajo un objetivo estratégico; consideró como parcialmente alineadas a aquellas operaciones cuya contribución fue parcial¹⁵ o aquellas que correspondían a una línea de acción de la EBP alineada a un objetivo estratégico sin estar claramente comprendidas en uno de los resultados esperados mencionados en la matriz de resultados de la EBP¹⁶. Sin embargo, en algunas áreas, tales como

13 Las operaciones sin la participación del nivel subnacional incluyen el apoyo a las instituciones gubernamentales, o reformas o programas nacionales ejecutados directamente a nivel federal.

14 Todas las operaciones no alineadas eran CT del sector social. Algunas de ellas, a pesar de no estar alineadas con los objetivos estratégicos de la EBP, fueron relevantes al ofrecer apoyo en temas de desarrollo importantes, tales como la identidad de género.

15 Un ejemplo fue una operación de educación (AR-L1152) enteramente enfocada en la construcción y el mejoramiento de infraestructura escolar, de la cual, sin medidas adicionales, no se podría esperar la producción de los resultados esperados en calidad educativa.

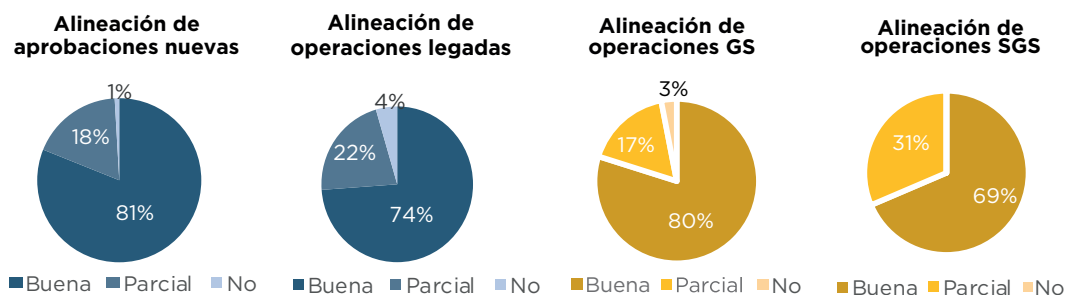
16 Los ejemplos incluyen el trabajo en materia de transparencia (que mejora la calidad del gobierno dentro del marco del fortalecimiento institucional) y violencia basada en el género (que es una línea de acción alineada con mayor seguridad para las

aumentar la calidad de la educación y mejorar la empleabilidad, el alcance del portafolio implementado no fue acorde a los resultados esperados (capítulo III). Las operaciones aprobadas durante el período estuvieron en promedio mejor alineadas que las operaciones heredadas (Gráfico 2.2), esto debido en parte a que la EBP no incorporó explícitamente objetivos estratégicos a los que todas las actividades heredadas podían contribuir. Si bien la mayor proporción de las operaciones SGS que solo estaban alineadas parcialmente (Gráfico 2.2) refleja en parte la incapacidad natural de la estrategia para anticipar por completo las necesidades dinámicas del sector privado durante cuatro años, varias líneas de actividad SGS con aprobaciones heredadas y nuevas (apoyo al sector de las telecomunicaciones, productores agro-industriales, seguridad vial urbana) se podrían haber reflejado mejor en la EBP, ya que habían continuado del período de la estrategia anterior.

Gráfico 2.2

Calidad de la alineación con los objetivos estratégicos de la EBP (basado en número de operaciones)

Fuente: Análisis de OVE.



2.10 Varias operaciones heredadas fueron parcialmente canceladas o rediseñadas a comienzos del período para responder a las nuevas prioridades del Gobierno¹⁷. Por ejemplo, en el desarrollo del sector privado el enfoque del gobierno cambió hacia mejorar el entorno de negocios en lugar de utilizar subsidios para las PYMEs como instrumento principal. El énfasis del Gobierno en reformar sus instituciones, en mejorar el entorno de negocios y la infraestructura vial, así como en tratar de fomentar el comercio, también se reflejó en el gran

personas), turismo, vías férreas urbanas, residuos sólidos, desarrollo urbano en áreas metropolitanas, apoyo al sector de las telecomunicaciones y grandes productores agro-industriales, expansión de los puertos, y seguridad vial urbana.

17 Los ejemplos incluyen una operación heredada que concedió subvenciones a las PYMEs exportadoras, para la cual se canceló una parte de los recursos no desembolsados, y se redirigió otra parte a la creación de una nueva entidad de promoción del comercio; y las operaciones heredadas aprobadas para el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Comercio y Economía, que se utilizaron para financiar ferias comerciales y fortalecer el INDEC, respectivamente. En un préstamo heredado del sector educación, fondos que se habían destinado inicialmente para los componentes de la calidad de la enseñanza se redirigieron a infraestructura, y el enfoque de la operación cambió a nuevos centros de jardín de infancia, en lugar de otras inversiones.

aumento de los montos aprobados con GS para esos sectores en comparación con el período de la estrategia de 2012-2015 (Anexo I, Gráfico I.9)¹⁸.

2.11 A medida que la crisis generó necesidades de liquidez durante la segunda mitad del período, el BID respondió con la aprobación de recursos de rápido desembolso. A pesar del alto nivel de aprobaciones, la ejecución más lenta de lo previsto de los PI contribuyó a que el flujo neto de financiamiento GS del BID para la Argentina permaneciera negativo hasta el primer semestre de 2018 (Anexo I, Recuadro I.2). Desde mediados de 2018, las necesidades urgentes de liquidez inducidas por la crisis llevaron al Gobierno a favorecer préstamos de asistencia con un cronograma de desembolsos más rápido que los PI con ejecución más lenta que se habían aprobado con anterioridad. Complementando el programa del FMI, en junio de 2018 el BID decidió responder a estas necesidades comprometiéndose a entregar US\$2,5 mil millones en préstamos de rápido desembolso en un plazo de 12 meses, con compromisos adicionales realizados por la CAF (US\$1,4 mil millones) y el Banco Mundial (US\$1,75 mil millones). En este contexto, el BID preparó rápidamente¹⁹ y aprobó US\$1 mil millones bajo cuatro operaciones de PBP²⁰ y US\$1,5 mil millones en dos PI de desembolso rápido después de junio de 2018, de los cuales se han desembolsado US\$1,9 mil millones. Con estos recursos el Gobierno central obtuvo flujos financieros netos positivos para 2018 y 2019 (Anexo I, Recuadro I.2). Si bien estas operaciones contribuyeron a superar las proyecciones con GS de la EBP, los montos globales aprobados en 2018 y 2019 se mantuvieron por debajo de los montos previstos para aprobación en los documentos de programación anual del país (Gráfico I.13, Anexo I), ya que algunos de los recursos de desembolso rápido reemplazaron a otras operaciones. Los préstamos del BID y el programa del FMI se prepararon para ayudar a restaurar la confianza de los mercados y así ayudar a Argentina a superar lo que se esperaba que fuera una crisis temporal. Sin embargo, muchos de los riesgos macroeconómicos presentes al momento de su aprobación —incluidos los riesgos a la sostenibilidad

18 Otro sector con un gran aumento fue la inversión social, impulsado por 3 grandes préstamos de rápido desembolso: un PBP para mejorar la igualdad de género y 2 PI para apoyar las transferencias sociales acompañando el programa del FMI.

19 Aunque la preparación de dos de los PBP aprobados después de junio de 2018 (AR-L1283, AR-L1298) se había iniciado anteriormente, otros dos PBP (AR-L1303, AR-L1304) y los dos PI de desembolso rápido (AR-L1302, AR-L1309) entraron en el grupo solo después del acuerdo con el FMI. Para cumplir con su compromiso de US\$2,5 mil millones, el BID aprobó todos los recursos previstos en la serie de PBP que ya se encontraban bajo la primera (y única) operación para AR-L1283 y AR-L1304.

20 Otro PBP (AR-L1268) ya se había aprobado en 2017.

de la deuda en caso de otras fuertes depreciaciones²¹—posteriormente se materializaron. Por lo tanto, el paquete de financiamiento finalmente logró sólo retrasar, pero no evitar, otra crisis de deuda soberana.

2.12 La mayor parte de las operaciones de rápido desembolso fueron PBP que apoyaron reformas altamente relevantes, y que fueron aprobados a pesar de riesgos no mitigados a su implementación efectiva. Mientras que dos PI de rápido desembolso financiaron transferencias sociales (capítulo III), las operaciones de PBP respaldaron medidas de reforma del Gobierno destinadas a mejorar el sistema tributario, fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la digitalización, promover las APP y el desarrollo del mercado de capitales, así como fomentar la igualdad de género. La profundidad de las medidas de política respaldadas²² fue desigual, no obstante varias medidas respaldadas, como la nueva ley del “arrepentido”, el registro obligatorio de los regalos recibidos por los empleados públicos, plataformas abiertas en línea para la contratación pública, y el acuerdo fiscal para la reducción de impuestos distorsionantes (Anexo XIII, Cuadro XIII.1 para todas las políticas respaldadas), tienen el potencial de mejorar de manera significativa la calidad del Gobierno y la competitividad del sector privado si se implementan de manera completa. Sin embargo, como se presenta en los documentos de aprobación de las operaciones, la materialización de los resultados de desarrollo esperados estaba sujeta a riesgos considerables, incluyendo aquellos que emanan del deterioro de las condiciones macroeconómicas y de la incertidumbre sobre la continuidad de las políticas y reformas en caso de un cambio de gobierno. Las acciones de mitigación propuestas en estos mismos documentos (la aprobación de medidas antes de las elecciones de 2019, CT y diálogo, el compromiso asumido del Gobierno de continuar buscando la membresía de la OCDE) fueron débiles, reflejando la capacidad limitada del BID para abordar a cabalidad los riesgos de esta naturaleza y magnitud.

21 Los riesgos macro a la solvencia y a la sostenibilidad de la deuda fueron identificados, por ejemplo, en el Reporte del Personal para la Consultación del Artículo IV del 2017 del FMI (diciembre de 2017) y en la Evaluación Independiente de las Condiciones Macroeconómicas del BID (abril de 2018, documento interno).

22 La profundidad de las políticas está definida como creciente en la medida en que las condiciones apoyadas sean propicias a generar cambios duraderos en políticas o instituciones (para detalles metodológicos, véase [RE-485-6](#)). Las medidas de políticas bajo la serie de PBP para transparencia e integridad (AR-L1268, AR-L1303) y bajo el préstamo PBP aprobado para reformas fiscales (AR-L1283) exhibieron la mayor profundidad (más de un tercio de las medidas apoyadas bajo cada uno fue de alta profundidad), mientras que el PBP de la agenda digital (AR-L1304) y el PBP de igualdad de género (AR-L1298) tenían partes mucho menores de medidas de política de alta profundidad (19% y 16%, respectivamente). El análisis detallado se encuentra en el Anexo XIII, el Gráfico XIII.1 y el Cuadro XIII.1.

- 2.13 Otros esfuerzos para adaptar el programa inducidos por la crisis incluyeron la transferencia de la responsabilidad de la deuda del gobierno federal a los gobiernos provinciales, así como la reestructuración del apoyo del Grupo BID al programa de APP. Con el fin de hacer posible la ejecución de ciertos PI²³ en algunas de las provincias a pesar del reducido espacio fiscal del Gobierno federal, el BID, en conjunto con las partes involucradas, adaptó algunas operaciones para pasar parte de la carga de la deuda del Gobierno federal a las entidades subnacionales. Esto puede conducir a cambios en el enfoque geográfico de algunas operaciones del BID y puede afectar su relevancia, en la medida en que la capacidad y la voluntad de asumir la deuda entre las provincias pueden no estar correlacionadas con la magnitud de sus necesidades de desarrollo. Otra área de apoyo del Grupo BID cuya relevancia fue afectada por cambios importantes en las necesidades y en la realidad del país fue el intento de la Argentina de canalizar grandes cantidades de inversiones privadas en infraestructura a través de un nuevo programa de APP. A medida que los crecientes riesgos económicos, de integridad y de políticas afectaban cada vez más la viabilidad de este enfoque, el Grupo BID llevó a cabo esfuerzos considerables, pero en última instancia no exitosos, para rediseñar su apoyo (Recuadro 3.1).
- 2.14 La distribución regional del apoyo con GS fue ampliamente compatible con las regiones geográficas prioritarias de la EBP y benefició a las provincias más pobres. De los desembolsos para los que estaba disponible la información de uso final a nivel geográfico²⁴, 44% benefició a la región de NG y 21% al Gran Buenos Aires, las dos regiones priorizadas por la EBP (Gráfico 2.3). Sin embargo, el apoyo a las provincias del NG no fue uniforme²⁵, con mayores desembolsos en las regiones del NG relativamente más pobres per cápita (Gráfico 2.4). De todas las provincias, la provincia de Buenos Aires fue la que recibió más recursos (18%).

23 Esto se realizó para determinados PI que, ya sea dentro de la misma operación o una operación anterior, habían sido pensados para llegar a las provincias como transferencias no reembolsables. Los casos conocidos por OVE incluyen AR-L1119, AR-L1285, AR-L1148, AR-L1136, AR-L1179, AR-L1258, AR-L1254, AR-L1067, y AR-L1243.

24 Los desembolsos con información a nivel provincial sobre el uso final de los fondos constituyen el 72% de los desembolsos totales de la cartera de evaluación (31 de diciembre de 2019), excluyendo los PBP. Las porciones de desembolso que no se asignaron geográficamente incluyen la administración de préstamos centrales, los programas a nivel federal o las inversiones sin gastos concretos a nivel provincial. Se consideraron todos los desembolsos de la cartera de evaluación, ya que no se disponía de datos geográficos sobre los desembolsos con sus plazos específicos.

25 Del total de desembolsos a nivel de provincias, Corrientes (9,7%), Formosa (9,4%), Santiago del Estero (8,7%), Chaco (6,9%), Tucumán (5,7%) y Misiones (4,8%) recibieron recursos considerablemente mayores que Catamarca y La Rioja (0,8% cada uno), mientras que Salta y Jujuy recibieron desembolsos de 2,8% cada una. La Rioja, aunque formalmente no es una provincia del NG, se incluyó ya que se ha unido al Plan Belgrano para las provincias del NG.

Gráfico 2.3

Desembolsos del portafolio de evaluación por provincia (Izquierda)

Fuente: OVE, basado en información operativa y proporcionada por el BID y las agencias ejecutoras y en datos del último censo (2010).

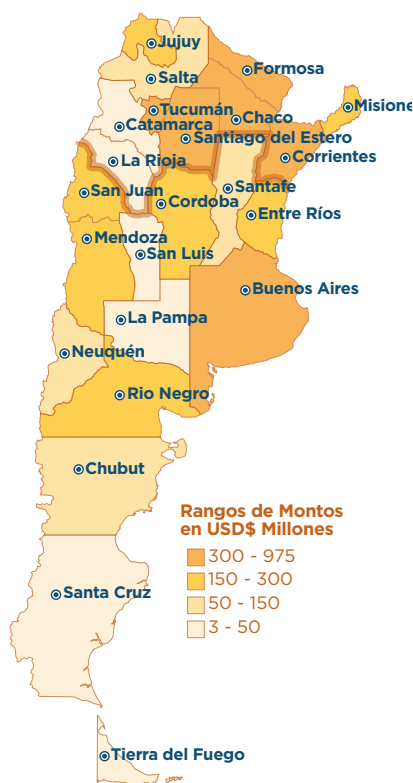
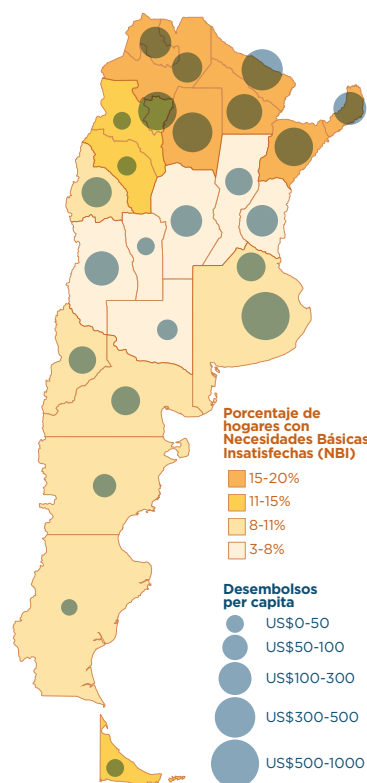


Gráfico 2.4

Desembolsos per cápita comparados con la distribución geográfica de necesidades insatisfechas (Derecha)

Fuente: OVE, basado en información operativa y proporcionada por el BID y las agencias ejecutoras y en datos del último censo (2010).



2.15 Casi tres cuartos del programa evaluado incluyeron la incorporación de al menos un elemento transversal de la EBP, y los temas de fortalecimiento institucional y cambio climático tuvieron mayor representación que los temas de género y diversidad. La revisión de OVE²⁶ encontró que 72% de las operaciones evaluadas contenía elementos que incluyeron aspectos de al menos una de las áreas transversales establecidas por la EBP. El 44% de todas las operaciones evaluadas (51% de GS, 14% de SGS) incluía componentes u otras actividades que contribuyeron al fortalecimiento institucional, mientras que 36% de las operaciones (33% de GS, 51% de SGS) abordó temas relacionados con el cambio climático. Mientras que los aspectos de género y diversidad fueron parte de solo 19% de las operaciones (20% de GS, 11% de SGS), las operaciones del BID incluyeron el primer PBP de reforma en materia de igualdad de género, y el número de operaciones que integraban aspectos de género y diversidad aumentó a lo largo del período.

3. Valor añadido técnico y contribución financiera del Grupo BID

2.16 Además de sus importantes contribuciones financieras, el Banco también proporcionó apoyo técnico relevante durante el período. Dado el acceso solo intermitente de la Argentina

26 OVE utilizó las clasificaciones contenidas en los documentos de proyecto cuando estaban disponibles, y las complementó con información sobre indicadores, componentes o actividades relacionados a partir de la revisión de documentos y entrevistas.

a los mercados de capitales internacionales y la capacidad limitada y el alto costo de los mercados financieros nacionales, el Gobierno (párr. 2.17) y parte del sector privado (párr. 2.18) siguieron utilizando el financiamiento del Grupo BID y de otras instituciones financieras internacionales en gran medida durante el período. Sin embargo, el endeudamiento externo también implicó riesgos de desequilibrio monetario, que se concretaron durante el período (párr. 2.19) y que contribuyeron a los niveles insostenibles de deuda que se observan actualmente. Además de sus contribuciones financieras, el Grupo BID también añadió valor técnico en forma de CT y otros apoyos no financieros (párr. 2.20).

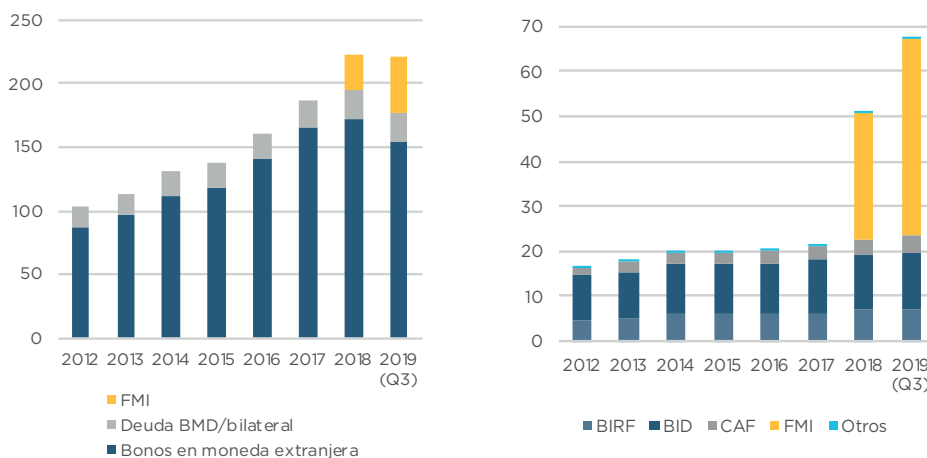
2.17 Si bien la Argentina tomó más recursos de los mercados de capitales internacionales durante el período, el BID permaneció como la fuente oficial más importante de financiamiento para el Gobierno central hasta el programa del FMI de 2018. Aunque el Gobierno central emitió aproximadamente US\$46 mil millones en nuevos bonos en moneda extranjera tras llegar a un acuerdo con los tenedores de bonos que quedaron fuera del canje en 2016, también siguió accediendo a recursos de los prestamistas oficiales como el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial (Gráfico 2.5). Si bien el monto de la deuda de la Argentina con el BIRF aumentó más (+21%) que la deuda con el BID (+14%) durante el período (Anexo I, Gráfico I.15), el BID permaneció como la fuente más importante de financiamiento multilateral tradicional del Gobierno central. Después de que la Argentina perdió el acceso a los mercados de capitales internacionales en 2018, el Gobierno central recibió un total de US\$44,5 mil millones bajo el acuerdo con el FMI entre 2018 y el tercer trimestre de 2019, convirtiendo así al FMI en la mayor fuente de financiamiento oficial de la Argentina²⁷. En gran parte debido a la recesión de 2018/2019 y a la depreciación del peso argentino frente al dólar estadounidense, al final del período de la estrategia la deuda total con GS de la Argentina con el BID en relación al PIB fue superior (3%) de lo previsto por la EBP (2,1%).

27 La deuda del Gobierno central con el FMI se situó en US\$43,5 mil millones en el tercer trimestre de 2019, lo cual es casi el doble del total combinado de la deuda con otros prestamistas multilaterales y bilaterales (US\$23,9 millones).

Gráfico 2.5

Deuda en moneda extranjera del Gobierno central (panel izquierdo) y composición de la deuda de prestamistas oficiales (panel derecho), en US\$ mil millones

Fuente: OVE, con base en los datos del Ministerio de Hacienda de la Argentina.



2.18 El financiamiento SGS para la Argentina tuvo adicionalidad financiera, aunque en algunas áreas la relevancia de los instrumentos de BID Invest se vio afectada por la crisis de 2018/2019. Dado el tamaño limitado y el estado de subdesarrollo del sistema financiero de la Argentina, la disponibilidad de financiamiento es una restricción clave para las empresas. Aunque en menor medida que la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial²⁸, BID Invest proporcionó importantes recursos propios al sector privado argentino durante el período, además de movilizar US\$703 millones en préstamos B y US\$25 millones en recursos concesionales. Los préstamos a largo plazo de BID Invest durante el período ayudaron a cubrir algunas grandes inversiones y otras necesidades financieras, especialmente en los sectores de energía renovable, agroindustria, telecomunicaciones y transporte. BID Invest también aprobó una operación para introducir un nuevo producto financiero de corto plazo para la financiación de teléfonos portátiles. Los préstamos de BID Invest a los intermediarios financieros (IF) ayudaron inicialmente a estas instituciones a ampliar la disponibilidad de financiamiento de largo plazo para las PYMEs y las inversiones verdes, pero en 2018 y 2019 la demanda de plazos largos disminuyó drásticamente a causa del crecimiento en la inflación, las tasas de interés y las percepciones de riesgo, lo que resultó en que algunas operaciones IF y no IF aprobadas no se utilizaran en su totalidad. Dado que los argentinos retiraron más del 40% de sus depósitos en dólares estadounidenses del sistema bancario después de las elecciones PASO, los clientes IF de BID Invest reportaron necesitar financiamiento de corto plazo en lugar de los largos plazos aprobados por BID Invest, especialmente para satisfacer las necesidades de financiamiento para comercio por parte de las empresas.

28 El total de compromisos de la CFI para 2016-2019 alcanzó casi US\$1,5 mil millones (Anexo I, Gráfico I.16).

2.19 Dado que los préstamos del Grupo BID se realizan en dólares estadounidenses, los riesgos relacionados con la variabilidad del tipo de cambio para los préstamos con GS y SGS se materializaron durante el período. El financiamiento en dólares estadounidenses del Grupo BID²⁹ era atractivo para los participantes del sector público y privado de la Argentina considerando las elevadas y crecientes tasas de interés para los préstamos en moneda local durante el período, pero también implicó el riesgo de que una depreciación del peso pudiera aumentar la carga de la deuda para los prestatarios cuyos ingresos no estaban denominados en moneda extranjera, o que dependían de insumos o equipos importados. Este riesgo se materializó a medida que el peso argentino perdió 75% de su valor con respecto al dólar durante el periodo de evaluación. Si bien los préstamos directos e indirectos con GS y SGS (a través de IF) a exportadores (cuyos ingresos se mueven por lo general con la tasa de cambio) estuvieron cubiertos, otros sectores que recibieron préstamos del Grupo BID han estado más expuestos a la variación del tipo de cambio. En general, los riesgos financieros para el Grupo BID de las operaciones SGS fueron bien abordados, en la medida de lo posible, a través de la estructuración de proyectos u otras garantías, pero los riesgos en torno a la efectividad de los proyectos a largo plazo y la sostenibilidad económica permanecen, ya que dependen en última instancia del grado en el que los usuarios finales y/o contribuyentes (cuyo ingreso es típicamente en pesos) puedan pagar por la construcción, operación y mantenimiento de los activos financiados. Por otro lado, la creciente fortaleza del dólar permitió que algunos proyectos con costos denominados en pesos invirtieran más, o asumieran menos deuda, de lo esperado inicialmente³⁰.

2.20 El Grupo BID también proporcionó valor añadido no financiero a través de las CT, diálogo, y otra asistencia técnica. Las entrevistas de OVE señalan un alto grado de satisfacción en general con los insumos proporcionados por el BID a través de diálogo o productos de cooperación técnica. De las 50 CT que estaban lo suficientemente avanzadas para haber producido al menos algunos productos relevantes, OVE encontró evidencia de que en 78% de los casos las contrapartes utilizaron sus productos. El BID también prestó apoyo técnico a través del diálogo fuera de las operaciones de CT, con ejemplos destacados que incluyeron el

29 Dado que el BID no puede asumir riesgos de descalce de monedas en su balance, el BID solo puede prestar en aquellas monedas locales en las que tiene tesorería local o puede cubrir completamente su exposición. Dada la volatilidad y la poca profundidad de los mercados de capital de Argentina, tales coberturas no han estado disponibles para el peso argentino, al menos no en los tamaños y plazos requeridos para las operaciones del BID.

30 Ver también Recuadro 2.2.

apoyo del Grupo BID para tratar temas de integridad alrededor del programa de APP (Recuadro 3.1) y la ayuda de BID Invest para introducir temas de sostenibilidad entre las IF de la Argentina (párr. 3.6). A través de las CT, el uso de presupuesto administrativo y diálogo, el BID también proporcionó insumos técnicos a los temas apoyados por los PBP. Algunas áreas de reforma se beneficiaron de apoyo técnico más directo que otras (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Valor añadido técnico del BID a las áreas de reforma del Gobierno

- Los PBP y los PI para apoyar las reformas fiscales de la Argentina estuvieron acompañados de la participación continua y valorada del BID a través de CT y diálogo directamente relacionados a las reformas, los cuales brindaron soluciones innovadoras para apoyar la implementación de las políticas (Anexo I, Recuadro I.3). Numerosas CT y otro apoyo técnico también ayudaron a preparar, fortalecer e implementar medidas apoyadas por el PBP para la igualdad de género. Para este último, la contraparte gubernamental destacó además la importancia del poder de convocatoria del BID en vista de los muchos y diferentes actores involucrados.
- El valor agregado del BID como facilitador de conocimiento y su poder de convocatoria también fueron apreciados por las contrapartes en el apoyo del BID a áreas relacionadas con los PBP para transparencia e integridad. Además de estas contribuciones más intangibles, el BID también proporcionó insumos financiados por CT y recursos administrativos (incluidas CT para fortalecer a la unidad contra el lavado de dinero y a la Oficina Anticorrupción), aunque la mayoría de ellos solo tuvieron relación indirecta con las reformas apoyadas (ver Anexo I, Recuadro I.5).
- Si bien el BID había apoyado anteriormente los esfuerzos de varias agencias gubernamentales para mejorar sus sistemas informáticos y su tecnología utilizando CT y recursos administrativos, las unidades directamente a cargo de las acciones apoyadas a través del PBP de la “Agenda Digital” no habían recibido apoyo técnico del BID, y una CT más directamente relacionada y aprobada posteriormente para apoyar la implementación de parte del programa no se utilizó. La contraparte del Gobierno indicó que los requisitos de la CT resultaron demasiado estrictos y los procesos demasiado lentos como para tener un uso práctico, lo que llevó al Gobierno a implementar las acciones previstas bajo la CT mediante el uso de otros recursos.

Fuente: OVE, sobre la base de análisis y entrevistas.

B. Preparación e implementación del programa

2.21 Si bien los plazos y costos de preparación para las operaciones con GS de la Argentina se comparan de manera favorable con los promedios del BID y de países similares³¹, pocos proyectos

³¹ El grupo de países de comparación fue determinado con base en el tamaño de la economía (ingreso nacional bruto superior a US\$150 mil millones, medido en PPA), e incluye a Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, República Dominicana, México y Perú.

se ejecutaron a tiempo. Los PI de la Argentina continuaron preparándose a un costo inferior y en menor tiempo que los promedios del BID y de los países comparables (Anexo I, Cuadro I.6). En línea con las tendencias del BID, los tiempos de preparación y costos para los PI argentinos aprobados durante el período de evaluación también fueron inferiores en comparación a los aprobados durante el período 2012-2015³². Los tiempos de preparación de las operaciones PBP de la Argentina fueron alrededor de la mitad comparados con los del resto del BID y de los países similares (Anexo I, Cuadro I.7), lo que refleja en parte la urgencia de aprobar recursos de rápido desembolso en torno al acuerdo del FMI de 2018. Las cancelaciones para los PI fueron considerablemente menores que en el período anterior, tanto en términos del monto total cancelado, así como del porcentaje de los montos inicialmente aprobados. Los PI argentinos también experimentaron una tasa significativamente inferior de cancelaciones en comparación con el promedio de los países similares³³. Aunque las tasas generales de desembolso de PI³⁴ y la velocidad de ejecución inicial de los proyectos³⁵ han mejorado considerablemente en comparación con el período de la estrategia anterior, los desembolsos entre 2016-2019 permanecieron por debajo de las proyecciones de la EBP en todos los años (Anexo I, Gráfico I.14) a pesar de aprobaciones considerablemente mayores (Anexo I, Gráfico I.13), y los PI argentinos siguen necesitando más extensiones que el promedio del BID y de los países comparables³⁶.

-
- 32 Los PI argentinos aprobados entre 2016-2019 requirieron en promedio 16% menos tiempo para su preparación que los PI en países comparables, 14% menos que el promedio del BID, y 21% menos que los PI aprobados en 2012-2015. Los costos de preparación de los PI por millón de US\$ fueron 22% inferiores a los de países comparables, 47% inferiores al promedio del BID, y 23% inferiores a los PI argentinos de 2012-2015. Por operación aprobada, los PI argentinos costaron 10% menos que los PI en países comparables, 7% menos que el promedio del BID, y 4% menos que los PI del período anterior (Anexo I, Cuadro I.6)
- 33 El monto total cancelado para los PI argentinos durante 2016-2019 fue de US\$11 millones, comparado a los US\$28 millones cancelados durante 2012-2015 y el promedio de los países similares de US\$290 millones. En promedio en el período 2016-2019 se canceló 3% del financiamiento para los PI argentinos, comparado con 8,6% en el período 2012-2015 y con el promedio de países similares de 15,8%.
- 34 Aunque durante el período de la estrategia anterior solo se desembolsó 7,1% del total de recursos disponibles (montos por desembolsar más aprobaciones) esta tasa fue del 21,6% durante el período de evaluación actual, que es similar a la tasa de desembolso de países comparables (20,9%), pero inferior a la del resto de los países del Cono Sur (27,9%).
- 35 Para los PI argentinos aprobados durante 2016-2019, el desembolso del primer 50% tomó un promedio de 9,3 meses (promedio del BID: 9,2; promedio de los países similares: 4,3 meses), lo cual es mucho más corto que los 31,4 meses que se tomaron los proyectos aprobados durante el período de la estrategia anterior para desembolsar la misma proporción. Las comparaciones sobre la ejecución completa todavía no son posibles, ya que hasta el momento no se ha desembolsado completamente ninguna operación aprobada durante el período.
- 36 El 63% de los PI argentinos aprobados durante 2012-2015 (la mayoría de los cuales se convirtieron en operaciones heredadas para la cartera de evaluación actual) se extendieron, en comparación con el 43% de los PI de países similares y el 45% de los PI globales del BID. Si bien ninguno de los PI argentinos aprobados durante 2016-

2.22 Los impactos de la crisis agravaron las debilidades institucionales existentes y algunos problemas de diseño de los proyectos, ocasionando demoras en la ejecución. Las circunstancias externas que afectaron la ejecución fueron: las medidas de austeridad fiscal, los cambios en las unidades ejecutoras, la inflación y la depreciación de la moneda, así como los cambios en las prioridades del Gobierno durante el período. Factores bajo el control del BID que retrasaron la ejecución incluyeron problemas de diseño de proyectos que tuvieron que ser abordadas durante la ejecución, así como medidas adoptadas por el BID debido al aumento de riesgos a la integridad y otros riesgos durante el período. Estos factores específicos del período agravaron debilidades institucionales existentes, que siguieron siendo insuficientemente atendidas, parcialmente debido a la subejecución de los componentes de fortalecimiento institucional³⁷, ya que las operaciones del BID sobrestimaron la capacidad o el interés de las contrapartes por dedicar recursos a estos componentes tal como fueron diseñados (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Factores que afectaron la ejecución durante el período

Relacionados con la crisis

- Medidas de austeridad. El 34% de los PI con GS aprobados o ejecutados durante el período sufrieron retrasos en su ejecución, subejecución y/o cancelaciones, al reducirse el espacio fiscal del Gobierno federal en el marco del programa del FMI para 2018, lo que dio lugar a recortes presupuestarios para los programas apoyados por el BID. Varias de las operaciones afectadas que preveían transferencias a título no reembolsable del gobierno federal a los gobiernos subnacionales se han reestructurado, o están en proceso de reestructuración para convertirlas en préstamos a los gobiernos subnacionales (véase párr. 2.15). Este proceso ha generado retrasos adicionales hacia el final del período.
- Depreciación, inflación y efectos de la crisis en la economía. La elevada y creciente inflación y la depreciación de la moneda durante el período afectaron las operaciones de varias maneras. Si bien unas pocas operaciones (por ejemplo, AR-L1120, AR-L1130, AR-T1165) pudieron superar sus metas de productos debido a que los recursos del BID en dólares estadounidenses valían más en moneda local de lo que se había previsto inicialmente, el 12% de los PI con GS evaluados tuvieron que reducir sus objetivos, no se ejecutaron plenamente, o sufrieron retrasos debido a impactos de la crisis tales como los efectos de la inflación

2019 se ha desembolsado completamente hasta ahora, un 3% ya se ha extendido, en comparación con 0% para los países similares y 1% en promedio para el BID. De la cartera bajo evaluación específica, el 64% de los PI (el 78% de operaciones heredadas, y el 11% de operaciones nuevas) se extendieron por un promedio de 34 meses.

37 Esto se refiere a los componentes de fortalecimiento institucional incluidos en las operaciones cuyo objetivo principal no era fortalecimiento institucional en sí mismo. El BID también aprobó e implementó numerosas operaciones enfocadas principalmente en fortalecimiento institucional durante el período (véase también el párrafo 3.3),

y la incertidumbre en torno a precios y la volatilidad en los procesos de adquisición. El empeoramiento del riesgo y de las perspectivas económicas hacia el final del período también contribuyó a la no ejecución o a la subejecución de varias operaciones SGS (párr. 2.18) y del apoyo del Grupo BID al programa de APP (Recuadro 3.1).

Cambios en el gobierno

- Cambios en las unidades ejecutoras (UE). En un intento de hacer frente a las ineficiencias anteriores y a la falta de supervisión percibida por algunos ministerios, en 2018 el Gobierno federal consolidó numerosas UE y las integró más estrechamente en los ministerios de línea correspondientes (Decreto 945/2017). Si bien la ejecución de las operaciones por parte de las UE bajo algunos ministerios (Agricultura, Ciencia y Tecnología) procedió como antes, la ejecución de las obras de infraestructura y de otro tipo a través de la UE del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, DIGEPPSE,¹ ha sufrido retrasos desde la reorganización. Las entrevistas con las contrapartes revelan que, además de las perturbaciones iniciales debido a la reestructuración, la congelación de contrataciones relacionada con la crisis ha impedido que DIGEPPSE¹ alivie atascos en el proceso. En otras operaciones, se produjeron retrasos debido a que sus UE cambiaron, a veces en múltiples ocasiones, a causa de los procesos de reestructuración general del gobierno en 2016 y 2018. En general, el 17% de los PI con GS evaluados sufrieron retrasos relacionados con estos cambios.
- Prioridades cambiantes del gobierno. El 10% de los PI sufrieron cancelaciones parciales, rediseños y/o demoras en la ejecución como resultado del cambio de prioridades del Gobierno (párr. 2.13).

Otros

- Falta de interés o capacidad de las contrapartes para ejecutar componentes de fortalecimiento institucional. El 42% de los PI con GS con aspectos de fortalecimiento institucional, o el 19% de todos los PI con GS, no ejecutaron estos componentes, o no lo hicieron en su totalidad, siendo la principal razón (en el 53% de los casos) la preferencia de la contraparte por utilizar, en su lugar, los fondos para obras públicas, seguida de una insuficiente disponibilidad presupuestaria para estos componentes (27%), un problema que se vio exacerbado por la crisis y las restricciones adicionales al gasto subnacional introducidas durante el período.
- Problemas de diseño. El 13% de los PI con GS tuvo problemas de ejecución originados en su diseño, con ejemplos que incluyen la especificación de métodos de construcción para el que pocas empresas de construcción locales estaban calificadas en un proyecto de desarrollo de la primera infancia, y la subestimación de la reticencia de los pequeños agricultores a asumir deudas en un proyecto de desarrollo rural.
- Medidas del BID impulsadas por un mayor riesgo de integridad e incertidumbre. La aparición del escándalo de los “Cuadernos” en 2018 no solo provocó importantes retrasos en la preparación y ejecución del apoyo del Grupo BID al programa APP de Argentina (Recuadro 3.1), sino también la introducción por parte del BID de medidas adicionales

1 Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales.

algunas de las cuales contribuyeron a varias mejoras en la gestión del Gobierno, pero cuyo enfoque era típicamente distinto de las necesidades de fortalecimiento institucional específicas a la implementación de proyectos del BID.

en sus procesos de adquisición para reducir los riesgos de integridad, dada la implicación de muchas empresas constructoras argentinas involucradas en la construcción de obras públicas bajo proyectos del BID. Según los nuevos requisitos, los especialistas en adquisiciones del BID deben solicitar la aprobación de la Oficina de Integridad Institucional para cualquier nuevo contrato o cambio de contrato con las empresas implicadas en el escándalo. Un fuerte aumento de la incertidumbre al final del período también impulsó al BID a acortar temporalmente el período para anticipos e intensificar el monitoreo de los planes financieros y el cumplimiento con los requisitos de fondos de contrapartida local antes de desembolsar.

- Debilidades institucionales continuas. Si bien es imposible cuantificar la medida en que la falta de capacidad institucional afectó la ejecución de los programas, dadas las importantes perturbaciones relacionadas con la crisis y de otro tipo, esta evaluación encontró nuevamente evidencia de deficiencias generales en la capacidad de ejecución, especialmente a nivel subnacional, así como burocracia e ineficiencias en los procesos en todos los niveles del Gobierno, que siguen contribuyendo a demoras en la ejecución, especialmente en proyectos complejos como los de infraestructura.

Fuente: OVE, sobre la base de análisis y entrevistas.

2.23 A pesar de los esfuerzos del Grupo BID, los retrasos en la implementación de los proyectos resultaron difíciles de evitar. Ya en circunstancias normales, los especialistas fiduciarios y de adquisiciones del BID soportan una carga de trabajo comparativamente alta debido al uso mayoritario de sistemas y procesos del BID (en contraposición a los del país) en sus operaciones en Argentina³⁸. Para abordar algunos de los problemas adicionales de ejecución durante el período, los especialistas en adquisiciones del BID dieron apoyo técnico a diversas UE. No obstante, contrapartes entrevistadas indicaron que los problemas de ejecución especialmente de la DIGEPPSE persistían, ya que el problema principal de la escasez de personal en determinadas funciones seguía sin resolverse. Los especialistas en adquisiciones del BID también debían revisar y aprobar las frecuentes solicitudes de cambio de precios de los contratos a causa de la inflación y la devaluación³⁹. Las medidas adicionales para adquisiciones introducidas luego de la aparición del escándalo de los Cuadernos y el endurecimiento de las normas de desembolso al final del

38 A pesar de los avances del Gobierno en la mejora de los sistemas de administración pública durante el período, ha habido pocos avances del Gobierno hacia la certificación del sistema de país del BID.

39 Si bien, como señala la EBP, las políticas del BID permiten fórmulas de redeterminación automática de precios en entornos de alta inflación, éstas solo se activan una vez que se firma y se ejecuta un contrato. En el caso de la Argentina, las restricciones fiscales afectaron muchos procesos de adquisición entre la adjudicación y la firma del contrato, es decir, antes de que se aplicaran las fórmulas de ajuste de precios, lo que hizo que se tuvieran que buscar excepciones caso por caso para iniciar la ejecución después de largas interrupciones.

período (Recuadro 2.2), si bien son salvaguardas necesarias contra los riesgos que enfrenta el grupo BID, han añadido demoras adicionales. Los jefes de equipo del BID y la dirección de la oficina de país trabajaron con las contrapartes gubernamentales a fines de establecer la documentación necesaria para cambiar las operaciones con transferencias subnacionales no reembolsables por préstamos subnacionales indirectos, pero los procesos han demostrado ser largos en muchos casos.

2.24 Ninguna de las nuevas operaciones SGS fue cancelada, pagada por anticipado o clasificada en mora durante el período⁴⁰. En consonancia con la escasez de fuentes alternativas de financiamiento para el sector privado, ninguna operación SGS aprobada en Argentina durante el período de evaluación fue cancelada (en comparación con 9,3% de las operaciones para países similares⁴¹) o pagada por anticipado⁴² (en comparación con 1,3% en países similares) durante el período. De todas las operaciones originadas, 34% fueron discontinuadas durante el período (en comparación con 44% en países similares). A pesar de la crisis durante la segunda mitad del período de evaluación, ninguna de las operaciones SGS aprobadas y pagadas durante el período había sufrido un deterioro o pérdidas a finales de 2019. Debido a la falta de sistemas de registro de tiempo para todo el período, no se dispone de datos consistentes y confiables sobre los tiempos de procesamiento y los costos de los proyectos SGS. Las entrevistas con los clientes apuntan a un alto grado de satisfacción con la capacidad de respuesta y con el enfoque en el cliente de BID Invest.

2.25 La cartera de evaluación contiene varios ejemplos destacados de colaboración interna eficaz dentro del Grupo BID, pero también oportunidades de mejora. La cooperación interna del Grupo BID fue un tema crucial, dado el elevado número de operaciones multisectoriales aprobadas o ejecutadas durante el período de evaluación⁴³. Además de la estrecha coordinación entre el BID y BID Invest alrededor del programa APP (Recuadro 3.1), varias operaciones multisectoriales con GS mostraron cooperación entre los especialistas de las divisiones relevantes del BID para garantizar la calidad de todos los componentes⁴⁴. Sin embargo,

40 Basado en información disponible en los sistemas del BID y BID Invest, y en trabajo de OVE cuando los datos eran incompletos o inconsistentes.

41 El mismo grupo de países comparables se utilizó para SGS y GS. Debido a la disponibilidad inconsistente de datos sobre cancelaciones, pagos anticipados y desvalorizaciones históricas de toda la cartera, las comparaciones se limitan a países similares.

42 Sin embargo, en 2017 se pagó una operación heredada por anticipado. El pago anticipado se define como el pago antes de la fecha de vencimiento original.

43 Según el análisis de OVE, 21 operaciones evaluadas incluyeron actividades en más de un sector.

44 Como ejemplos cabe citar la colaboración entre especialistas en desarrollo urbano, educación y protección social y salud durante la preparación y ejecución de una operación destinada a aportar mejoras integrales a un barrio marginal de la Ciudad de Buenos Aires; el trabajo en equipo entre especialistas en protección social y

la evaluación encontró que la colaboración intersectorial es menos consistente durante la ejecución, y parece depender de que los líderes de equipo involucren a sus contrapartes de otras divisiones en revisiones y decisiones pertinentes, una práctica que puede dar lugar a oportunidades perdidas, especialmente en el caso de programas de obras múltiples, en los que a menudo se desconoce el diseño final de los subproyectos durante la preparación del proyecto⁴⁵.

2.26 Con pocas excepciones, el grupo BID coordinó bien con otros organismos multilaterales y bilaterales en torno a operaciones co-financiadas y en asuntos más generales. Varios sectores (entre ellos transporte, agua y saneamiento, desarrollo rural y urbano, salud, energía, fortalecimiento del gobierno, protección social) recibieron apoyo tanto del BID como del Grupo del Banco Mundial durante el período, así como de algunos prestamistas bilaterales. En general, la coordinación fue estrecha en las operaciones que involucraron a varios socios de desarrollo, como préstamos de agua y saneamiento cofinanciados con el Banco Europeo de Inversiones y la Agencia Francesa de Desarrollo, el proyecto de desarrollo urbano Barrio 31 que también recibió el apoyo del Banco Mundial, así como una operación regional de transporte que se complementó con obras financiadas por la CAF y FONPLATA. El BID también trabajó con las contrapartes relevantes del Banco Mundial en torno a aspectos técnicos del programa APP⁴⁶ y la certificación de sistemas nacionales, con el Banco Mundial y la OCDE en acciones tomadas luego del escándalo de los cuadernos, y con el FMI en lo que respecta a las reformas fiscales y el programa del FMI. La coordinación, sin embargo, parece haber sido más limitada en el sector salud⁴⁷.

educación en una operación de educación de la primera infancia; entre especialistas en educación, protección social, mercados laborales y transporte en un préstamo de transferencias de rápido desembolso; entre especialistas en comercio y transporte en un proyecto de integración regional; y una CT de mercados laborales que apoyó varias operaciones dirigidas por otras divisiones (entre ellas el PBP de igualdad de género y los PI de transferencias condicionadas de rápido desembolso), que también fueron ejemplos de colaboración intersectorial.

- 45 En varias ocasiones los especialistas de transporte han sido llamados a participar en la supervisión de operaciones de otras divisiones. Sin embargo, este no es siempre el caso. Por ejemplo, en ciertas operaciones de desarrollo rural que también tenían importantes componentes viales (PROSAP) se encontró un aumento de los riesgos para la seguridad vial en uno de los caminos rurales intervenidos por el proyecto y es plausible que podría haber sido mejor abordado si se hubiera incluido la participación de especialistas de transporte en la revisión y la supervisión de las obras (anexo I, recuadro I.4).
- 46 Según entrevistas, la buena coordinación entre el BID y el Banco Mundial a nivel técnico se vio contrarrestada por una coordinación menos efectiva a nivel estratégico.
- 47 Hasta hace poco, la falta de coordinación en el sector salud dio como resultado diferentes conjuntos de requisitos de presentación de informes por parte del BID y el Banco Mundial, lo que condujo a la duplicación de trabajo y otras ineficiencias para las entidades beneficiarias.



03

Efectividad
del Programa
del Banco

3.1 En este capítulo se analizan los resultados del programa del Grupo BID durante el período 2016-2019, agrupados bajo los tres pilares de la EBP (mejora del ambiente de negocios, fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor, y reducción de la pobreza y de la desigualdad). Una evaluación cuantitativa de la contribución del Grupo BID a los objetivos de más alto nivel de la EBP durante el período está limitada por el hecho de que algunos de los indicadores de resultados de la EBP elegidos eran bastante limitados (párr. 2.3), tenían líneas de base desactualizadas⁴⁸, no eran medidas obvias para el logro de los objetivos estratégicos⁴⁹, y por el hecho de que la crisis afectó severamente a muchas variables del país (para la evolución de los indicadores de resultados de la EBP elegidos, ver Anexo I, Cuadro I.5). Por lo tanto, en este capítulo se presenta una evaluación en gran medida cualitativa de la contribución real o probable del programa de país del Grupo BID a los objetivos estratégicos y sus resultados esperados sobre la base de los progresos realizados hasta la fecha⁵⁰.

A. Mejora del ambiente de negocios

3.2 La EBP estableció cinco objetivos estratégicos para contribuir a la mejora del ambiente de negocios: i) fortalecimiento institucional del gobierno, ii) mejora de infraestructura para inversión e inclusión, iii) desarrollo financiero inclusivo y financiamiento a PYMEs, iv) fomento de soluciones ambientalmente sostenibles y apoyo a la gestión de riesgos de desastres naturales, y v) mayor seguridad para empresas y personas.

48 Dieciseis de los 45 indicadores de resultados tienen líneas de base que datan de 2012 o antes. Una posible explicación para las líneas de base desactualizadas es la falta de estadísticas nacionales confiables para muchos sectores en los años anteriores al período de evaluación.

49 Por ejemplo, los indicadores elegidos para medir el objetivo estratégico de *desarrollo empresarial* y de *clústeres en áreas exportadoras con alto valor agregado*, no discriminan entre empresas exportadoras o no exportadoras, o entre productos de bajo y alto valor agregado; los indicadores de calidad y cantidad de proveedores locales elegidos para medir el *desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos para potenciar la integración y la innovación*, solo pueden considerarse vagamente relacionados con este objetivo, y el indicador del porcentaje de carreteras pavimentadas (para la *calidad de la infraestructura vial*), que no tiene en cuenta los trabajos de mejoramiento y mantenimiento de carreteras.

50 Mientras que OVE evaluó todas las operaciones (Cuadros 3.1 a 3.13 para el total de aprobaciones y desembolsos y los resultados previstos en relación con cada objetivo estratégico), esta sección ofrece solo un resumen a alto nivel de los hallazgos más significativos en cada área. Las notas sectoriales en anexo contienen un análisis más detallado.

Cuadro 3.1. Objetivo estratégico: Fortalecimiento institucional del Gobierno

Resultados previstos: Mejorar la eficiencia de la gestión pública; mejorar el marco regulatorio para hacer negocios			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	10 (4)	1.480 (42,5)	1.033 (29,5)
Nuevas CT (heredadas)	11 (5)	4,9 (1,6)	1,6 (0,9)
Total (nuevos + heredados)	30	1.528,98	1.064,58

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

3.3 Las operaciones de fortalecimiento institucional del BID contribuyeron a mejorar la eficiencia y la transparencia del gobierno, pero no lograron mejorar el entorno empresarial. El BID contribuyó a los avances en la mejora de la eficiencia del Gobierno principalmente a través de dos PI (AR-L1127, AR-L1016) y varias CT (AR-T1115, AR-T1119, AR-T1121, AR-T1141) que ayudaron a mejorar los sistemas de gobierno, la gestión basada en resultados y los procesos de decisión a nivel federal y subnacional, pero otras operaciones de apoyo a gobiernos subnacionales y a la administración de ingresos federales no cumplieron con las expectativas⁵¹. La efectividad del apoyo del BID para mejorar el marco regulatorio de las empresas ha sido limitada hasta la fecha, ya que es poco probable que los importantes esfuerzos del BID a través de un PBP (AR-L1283) y dos PI (AR-L1248, AR-L1285) para reducir la carga de los impuestos distorsionantes sobre las empresas produzcan todos los resultados previstos debido a demoras, los efectos de la crisis y cambios en las políticas públicas (Anexo I, Recuadro I.3), la aplicación del nuevo marco APP apoyado por AR-L1283 se ha debilitado en medio de problemas de integridad y de una mayor percepción del riesgo (Recuadro 3.1), y es probable que la nueva ley de capital de riesgo (también apoyada por AR-L1283) solo muestren resultados una vez se recupere la economía. Las operaciones del BID también contribuyeron a los esfuerzos por reducir la corrupción y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno⁵², y si bien los resultados no son del

51 AR-L1149 (estudios de preinversión municipales) no ha alcanzado los objetivos a la fecha, a pesar de las mejoras que se han producido tras los cambios de enfoque y gestión. AR-L1272 (mejora de la gestión financiera en la provincia de Buenos Aires) solo ha comenzado a ejecutarse recientemente, tras largas demoras en lograr su firma, y AR-L1282 (fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP) no se ejecutó debido a que la AFIP no estaba dispuesta a tomar los recursos en forma de préstamo.

52 Las iniciativas apoyadas por el BID incluyen la nueva "ley del arrepentido"; un registro obligatorio de obsequios a empleados del sector público; la implementación de partes de la ley de acceso a la información; el desarrollo y la utilización de plataformas

todo atribuibles directamente a la intervención del BID⁵³, es plausible que algunas de estas operaciones hayan ayudado a mejorar la percepción pública de la calidad del gobierno en las dimensiones analizadas (párrafo 1.8).

Cuadro 3.2. Objetivo estratégico: Mejora de infraestructura para inversión e inclusión

Resultados previstos: Mejorar la calidad de la infraestructura vial; reducir los costos de logística; mejorar la calidad del suministro eléctrico			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	26 (12)	2.712,24 (858,98)	550,54 (454,80)
Nuevas CT (heredadas)	5 (3)	1,42 (1,02)	0,71 (0,54)
Total (nuevos + heredados)	46	3.703,66	1.006,59

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

3.4 Las operaciones del Grupo BID para la mejora de la infraestructura contribuyeron, aunque algunas después de largas demoras, a mejorar carreteras y el suministro eléctrico, mientras que el progreso hacia la reducción de los costos de logística fue limitado. Durante el período de evaluación el Banco ayudó a construir o rehabilitar 479 km de redes viales nacionales y provinciales, aunque los retrasos en la ejecución contribuyeron a que el progreso fuera más lento que en el período anterior⁵⁴. Dos proyectos SGS (AR-L1166 y 11226-04) financiaron la ejecución de obras de paso subterráneo y un plan de acción de seguridad vial para la concesionaria pública de carreteras de Buenos Aires, AUSA. El Grupo BID también proporcionó un apoyo significativo al diseño e implementación de soluciones APP para mejorar la calidad de las

centrales de adquisiciones electrónicas; el aumento de la autonomía del organismo de control de lavado de dinero, la *Unidad de Información Financiera*; el fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción; y la mejora de la gobernanza empresarial y la rendición de cuentas de las empresas estatales. Para más información, consulte el anexo I, recuadro I.5 y el anexo XIII.

53 Además de algunas contribuciones del BID al fortalecimiento del INDEC (AR-L1247, AR-L1266), el principal apoyo del BID fue a través de las cuatro operaciones PBP para medidas anticorrupción, de transparencia y rendición de cuentas adoptadas por el Gobierno. Los PBP, dada su naturaleza, se desembolsan en el presupuesto general en lugar de beneficiar específicamente a las partes del Gobierno encargadas de las reformas. Si bien el BID prestó apoyo técnico (por ejemplo, AR-T1180, AR-T1204, AR-T1166) para el fortalecimiento de dependencias encargadas de la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, así como de la gobernanza empresarial de las empresas estatales y el sistema de proyectos de inversión pública, no brindó apoyo técnico directo para la aplicación de la "Agenda Digital" del Gobierno en el marco del proyecto AR-L1304.

54 En promedio, se intervino un 37% menos de kilómetros por año que en el período cubierto por la evaluación anterior de OVE. AR-L1014 se completó después de más de 10 años de implementación y ejecutó solo el 34% de las intervenciones en carreteras nacionales propuestas originalmente, aunque superó su objetivo para las carreteras provinciales. Fuera de NG, AR-L1036 se completó después de extensiones de más del doble de su período original.

carreteras (e inicialmente también de otras infraestructuras), pero un aumento significativo en la percepción de riesgo de integridad y de la incertidumbre sobre la situación macroeconómica y de las políticas públicas hizo que el programa perdiera fuerza a pesar de los esfuerzos de adaptación y rediseño del Grupo BID (Recuadro 3.1). En el sector de energía, el financiamiento de BID Invest incrementó de manera significativa el suministro eléctrico de fuentes renovables (Recuadro 3.1). Las operaciones con GS contribuyeron, aunque después de largas demoras, a mejoras en la red de transmisión del país a nivel provincial y regional (AR-L1079), incluyendo en la región del NG (AR-L1095⁵⁵). Las únicas operaciones directamente relacionadas con logística fueron dos proyectos SGS relativamente pequeños: un préstamo heredado (AR-L1132) que ayudó a ampliar la capacidad de un proveedor de logística, y otro préstamo (12068-01) que financió la expansión del puerto Zárate. Otras contribuciones a la mejora de la infraestructura fueron hechas por operaciones en telecomunicaciones y ferrocarriles urbanos a través de un préstamo SGS (11975-01) que ayudó a ampliar la cobertura 4G, y una operación con GS (AR-L1158) que ayudó a mejorar sustancialmente una sección del ferrocarril General Roca, que tiene en paralelo un proceso en curso del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) relacionado con preocupaciones en materia de seguridad y de salud de la comunidad⁵⁶.

Recuadro 3.1. Apoyo del Grupo BID a soluciones público-privadas de financiación de infraestructura

- **Programa de APP.** Después de que a finales de 2016 se aprobara una nueva ley de contratos APP (ley 27.328), una operación PBP del BID (AR-L1283) apoyó la asignación de funciones y responsabilidades para la unidad APP recién creada. El Grupo BID también prestó un importante apoyo técnico para la estructuración de la primera ronda de APP (rehabilitación y construcción de 6 corredores viales) a través de una CT de BID Invest utilizada para contratar a un estudio de abogados para diseñar y redactar los contratos, así como a través de un estrecho diálogo entre las unidades APP de Argentina y del Grupo BID para garantizar la bancabilidad del proyecto. El trabajo conjunto del Grupo BID también ayudó a diseñar una estructura de mejora del riesgo en la que el BID, a través de garantías GS (AR-L1281), respaldaría parcialmente ciertas obligaciones gubernamentales bajo los contratos APP para atraer más financiamiento en condiciones atractivas. Si bien se pensaba que se podrían atraer suficientes recursos del sector privado para financiar la primera ronda de APP, BID Invest

55 Los retrasos en los préstamos con GS completados durante el período promediaron más de cinco años. Con el préstamo AR-L1079, el BID financió la construcción de 568 km de líneas de transmisión de alto voltaje en varias provincias; bajo el préstamo AR-L1095 y su antecesor AR-L1021, el Banco ayudó a construir líneas de transmisión para conectar las regiones Noroeste y Noreste del país, aumentando la cobertura de electricidad en NG del 77% (2003) al 87% (2014).

56 Otra queja ante el MICI fue presentada (que llegó a un acuerdo poco después) relacionada a posibles impactos de las obras de rehabilitación de calles urbanas en la provincia de Río Negro (AR-L1106) bajo un proyecto que ha sufrido grandes retrasos en parte debido a la quiebra de un importante contratista.

también iba a proporcionar financiamiento propio (y a movilizar financiamiento adicional) para proyectos APP, principalmente en rondas posteriores. Sin embargo, el deterioro de la situación económica y la aparición del escándalo de los Cuadernos¹ a mediados de 2018 hicieron que desaparecieran las opciones de financiamiento comercial para la ya otorgada primera ronda de proyectos viales APP, poniendo en peligro su viabilidad. Estos acontecimientos dieron lugar a rediseños en las operaciones del Grupo BID para permitir que un fondo del Gobierno actuara como intermediario entre los financiadores (BID Invest y prestamistas B) y los proyectos APP, dada la imposibilidad de financiar directamente a estos últimos debido a las preocupaciones de integridad en torno a sus patrocinadores y al deterioro de las condiciones macroeconómicas. A fin de mitigar los riesgos indirectos de integridad, el Grupo BID (incluida su Oficina de Integridad Institucional) ofreció apoyo técnico al Gobierno para el diseño y establecimiento de un marco de integridad al que los patrocinadores del proyecto debían adherirse para obtener financiamiento. Si bien el trabajo en la estructura rediseñada concluyó a mediados de 2019, el fuerte aumento del riesgo país tras las elecciones PASO y la incertidumbre sobre el mantenimiento de las políticas públicas han impedido que se materialice el financiamiento.

- **Energías renovables.** El programa argentino RenovAr se puso en marcha en 2016 para promover el desarrollo del considerable potencial (casi sin explotar en aquel momento) de energías renovables del país bajo una estructura en la que los inversores privados financiarían, construirían y operarían proyectos de energía renovable para vender la energía a un comprador público bajo contratos a largo plazo. El programa también se benefició de garantías opcionales del Banco Mundial para cubrir parte de las obligaciones financieras del Gobierno en virtud de los contratos. Tras recibir el apoyo inicial de cooperación técnica del BID, incluyendo asistencia para fomentar mejores prácticas en temas medioambientales, el programa celebró cuatro rondas de subastas en las que se adjudicaron, a precios cada vez más competitivos, contratos para la construcción y operación de 147 proyectos de energía renovable por un total de 4.466,5 megavatios (MW). Después de haber apoyado el gran proyecto eólico de Manantiales antes de RenovAr, BID Invest aprobó US\$262,4 millones en fondos propios y movilizó otros US\$25 millones en financiación en condiciones favorables para 10 proyectos de RenovAr (uno solar, nueve eólicos) adjudicados en las dos primeras rondas. De los seis (de los 10 aprobados) proyectos eólicos y solares ya en funcionamiento, se instalaron 503 MW que generaron electricidad al final del período, mientras que los demás estaban en construcción. Una vez completado, el financiamiento de BID Invest habrá contribuido a la instalación de más del 30% (738 MW) de la capacidad total de energía renovable adjudicada en las dos primeras rondas de subastas de RenovAr.

Fuente: OVE, sobre la base de análisis y entrevistas.

1 El Escándalo de los Cuadernos (“Causa de los Cuadernos”), que se cree surgió como resultado de la nueva ley “del arrepentido”, implicó a funcionarios del sector público de administraciones pasadas y a un gran número de empresas constructoras argentinas, entre ellas los patrocinadores de los proyectos viales adjudicados en el marco de la primera ronda de APP, en un esquema amplio de sobornos.

Cuadro 3.3. Objetivo estratégico: Desarrollo financiero inclusivo y financiamiento a las PYMEs

Resultados previstos: Aumentar la profundidad financiera del sector privado; incrementar el financiamiento a PYMEs			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados), excluido TFFP	11 (3)	460 (44,04)	156,09 (29,48)
Nuevas CT (heredadas)	2 (1)	3,01 (0,43)	0,30 (0,10)
Total (nuevos + heredados)	17	507,47	185,97
Préstamos y garantías TFFP	174	566	

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

3.5 La efectividad de las operaciones del Grupo BID para aumentar la profundidad financiera del sector privado y el financiamiento a las PYMEs, indicadores que empeoraron durante el período, se vio limitada por la pequeña escala de las intervenciones del Grupo BID y afectada por la crisis⁵⁷. Dada la pequeña escala del financiamiento del Grupo BID en comparación con el tamaño del sector financiero de la Argentina⁵⁸, la única operación que podría haber tenido un efecto perceptible en el aumento de la profundidad del sector financiero fue un PI (AR-L1249) destinado a aplicar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del Gobierno, que sin embargo no fue desembolsado debido a las medidas de austeridad del Gobierno⁵⁹. Las contribuciones del Grupo BID al aumento del financiamiento a las PYMEs se vieron fuertemente afectadas por el ciclo económico: Las operaciones SGS de représtamo para PYMEs a través de IF cuyos objetivos se fijaron antes de un período de expansión económica cumplieron o superaron los objetivos de crecimiento de la cartera de PYMEs, mientras que las ejecutadas durante un período de contracción quedaron rezagadas⁶⁰. Por otra parte, la depreciación de la

57 Dada la superposición temática entre los objetivos estratégicos de la EBP, varias operaciones en las esferas de las PYMEs y la competitividad de la cadena de valor y la agricultura (agrupadas en la segunda área prioritaria de la EBP) también contribuyen al acceso a financiamiento para las PYMEs (párrafo 3.9 y 3.10).

58 Los desembolsos del Grupo BID bajo las operaciones del sector financiero durante el período sumaron US\$186 millones, en comparación con el total de préstamos bancarios al sector privado no financiero de US\$41 mil millones y los préstamos a PYMEs de US\$6,5 mil millones (BCRA, octubre de 2019).

59 No obstante, el Gobierno siguió trabajando en este tema con recursos no reembolsables de otros donantes.

60 Tras las ganancias iniciales, las carteras de PYMEs relevantes de clientes del BID se contrajeron entre un 30 y un 40% en términos reales entre finales de 2018 y finales de 2019. Si bien es imposible saber qué habría sucedido sin el financiamiento de BID

moneda permitió que una operación con GS (AR-L1130) con el gobierno de la provincia de San Juan extendiera muchos más préstamos a PYMEs de lo previsto, aunque hay datos mixtos sobre los resultados⁶¹. Algunas contribuciones más pequeñas para aumentar el financiamiento a PYMEs fueron realizadas por una operación SGS (12116-01) que amplió los préstamos en línea mediante tecnología financiera, una CT para BICE (AR-T1183) que ayudó a desarrollar y poner en marcha una plataforma de factoraje que todavía está en uso, y una CT parcialmente utilizada para FONCAP (AR-T1164) que apoyó el desarrollo de una metodología de calificación para las instituciones de microfinanzas. El apoyo del Grupo BID al sector financiero también incluyó varias operaciones financieras verdes o sostenibles, cuya efectividad se ha visto afectada por la recesión económica y la incertidumbre sobre las futuras políticas del sector energético⁶².

- 3.6 Si bien los resultados de las pocas operaciones del Grupo BID en apoyo a soluciones ambientalmente sostenibles aún se desconocen, se hicieron contribuciones significativas hacia la mejora de los marcos institucionales para la gestión del riesgo de desastres. En parte debido a la falta de seguimiento de los resultados pertinentes a nivel operativo hasta la fecha, no está claro si el BID contribuyó a la mejora del índice de desempeño ambiental de la Argentina durante el período. Sin embargo, el programa ha entregado algunos productos pertinentes, entre ellos actividades de descontaminación de zonas mineras (AR-L1026), promoción de prácticas sostenibles en la gestión del agua e irrigación (AR-G1003, AR-L1120, AR-L1198), adquisición de buques de investigación y centros para la promoción de la pesca sostenible (AR-L1159), incorporación de aspectos ambientales en proyectos de energía eólica y fomento de iniciativas forestales (AR-L1067), algunas de las cuales, sin embargo, han sufrido retrasos evitables y han levantado dudas en torno a su eficiencia⁶³. El apoyo no financiero de BID Invest

Invest, el tamaño de la contracción entre los clientes de BID Invest es similar a la experimentada por el conjunto de préstamos a PYMEs del sistema bancario (-28,5%). Basado en datos del BCRA.

- 61 El único indicador de resultados medido (tasa de supervivencia de las empresas que recibieron financiación en el marco del programa en comparación con un grupo de control), al 3,3%, no alcanzó el objetivo del 5%. Los demás indicadores de resultados (ventas, exportaciones, productividad) no se reportaron porque no se realizó la encuesta de empresas requerida. Los indicadores sustitutos basados en datos de la administración de seguridad social muestran aumentos en el empleo y el acceso a crédito entre las empresas beneficiarias. En cuanto al impacto económico, el PIB de San Juan se contrajo en un 3,1% durante el período 2012-18, quedando por debajo del objetivo de aumentar en 2 puntos porcentuales por encima del PIB nacional (que creció un 0,6% durante el período).
- 62 El Anexo X contiene información más detallada.
- 63 Un centro forestal (de los cinco construidos hasta la fecha) visitado por OVE estaba completamente construido, pero no había podido entrar en funcionamiento debido a errores cometidos en la solicitud de la línea de alta tensión necesaria. Para el mismo

al sector financiero también ha aumentado la conciencia de los temas de sostenibilidad entre las IF argentinas⁶⁴, aunque es muy pronto para evaluar los resultados de estos esfuerzos. En términos de mejora de los marcos para la gestión del riesgo de desastres, el mayor avance se logró mediante un préstamo contingente (AR-O0008) que apoyó la creación de un fondo nacional para abordar necesidades urgentes de las poblaciones afectadas por desastres naturales, así como la implementación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres. Otras contribuciones fueron hechas por una operación GS heredada (AR-L1026) que ayudó a crear una herramienta para monitorear el uso de recursos ambientales en actividades mineras y para la planificación territorial, además de varias CT (AR-T1195, AR-T1158, AR-T1126) que apoyaron el análisis y manejo de riesgos de inundaciones⁶⁵. Además, la asistencia de alivio de desastres brindada por el BID después de grandes inundaciones en 2016 (AR-L1245) ayudó a los afectados a volver a sus hogares y reanudar sus vidas.

- 3.7 Los aportes del Grupo BID al objetivo estratégico de mayor seguridad para empresas y personas fueron muy limitados. La única operación completada durante el período, después de considerables demoras, fue un préstamo con GS a la provincia de Buenos Aires (AR-L1074) que financió un sistema de respuesta de emergencia y que no ha logrado cumplir la mayoría de sus objetivos en torno a la reducción de las tasas de delincuencia, ni implementar sus componentes para abordar la violencia de género y el fortalecimiento institucional debido a la falta de interés de las contrapartes. El apoyo del BID en materia de préstamos y cooperación técnica al Ministerio de Seguridad de la Nación (AR-L1255, AR-T1160) para mejorar la calidad de los datos sobre la delincuencia y la capacitación de la policía provincial, así como para llevar a cabo intervenciones piloto en zonas de alta criminalidad, si se sigue implementando, tiene el potencial de contribuir a la reducción de la delincuencia y sus costos, pero la ejecución ha sido lenta a la luz de las restricciones fiscales. Una CT (AR-T1182) apoyó un pequeño e innovador

centro, surgen dudas en torno a su potencial costo-eficiencia a partir de la compra de maquinaria considerada, por usuarios y operadores entrevistados, sobredimensionada para su uso esperado (Anexo I, Cuadro I.4).

64 BID Invest desarrolló y lanzó, conjuntamente con la Fundación Vida Silvestre Argentina, el Protocolo de Finanzas Sostenibles que compromete a los signatarios a desarrollar políticas internas, herramientas de análisis de riesgo y productos financieros que promuevan prácticas sostenibles y tomen en consideración el impacto ambiental y social de las inversiones. A la fecha, 18 IF argentinos, incluidos todos los clientes de BID Invest, se han unido a la iniciativa.

65 Otras dos operaciones actualmente en ejecución en el sector de agua potable y saneamiento (AR-L1121, AR-L1273) también abordan la gestión del riesgo de desastres a través de intervenciones en drenaje, control de inundaciones y gestión de cuencas.

proyecto piloto de rehabilitación para delincuentes jóvenes, pero es demasiado pronto para conocer sus repercusiones en la reincidencia delictiva.

Cuadro 3.4. Objetivo estratégico: Fomento de soluciones ambientales sostenibles y apoyo a la gestión de riesgos de desastres naturales

Resultados previstos: Aumentar la profundidad financiera del sector privado; incrementar el financiamiento a PYMEs			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	0 (6)	0 (94,93)	0 (56,94)
Nuevas CT (heredadas)	2 (3)	1,43 (1,14)	0,60 (0,78)
Total (nuevos + heredados)	2 (9)	97,51	58,32

Notas: El préstamo contingente AR-00008 se incluye entre las nuevas aprobaciones. Debido a que los desembolsos bajo esta facilidad pueden ser tomados de saldos de préstamos no desembolsados, para evitar duplicaciones, su monto aprobado no se ha agregado al total.

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

Cuadro 3.5. Objetivo estratégico: Mayor seguridad para empresas y personas

Resultados previstos: Reducir los costos económicos de la inseguridad para las empresas; reducir la incidencia del delito en la población			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	1 (1)	25 (13,33)	3,66 (12,99)
Nuevas CT (heredadas)	1 (1)	0,35 (0,48)	0,08 (0,41)
Total (nuevos + heredados)	2 (2)	39,15	17,14

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

B. Fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor

3.8 La EBP estableció tres objetivos estratégicos bajo este pilar: i) mejora de los niveles y perfiles de inserción exportadora, ii) desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos para potenciar integración e innovación, y iii) desarrollo empresarial y de clústeres en áreas exportadoras con alto valor agregado. A continuación, se agrupan el primer y el tercer objetivo estratégico de este pilar, dada la estrecha relación temática que existe entre ellos⁶⁶.

⁶⁶ Según el sector, las empresas apoyadas y el tipo de apoyo, se puede considerar que muchas operaciones que desarrollan negocios y clústeres en áreas exportadoras contribuyen a la vez a mejorar la inserción y el perfil exportador de la Argentina.

3.9 Las contribuciones del BID al fortalecimiento de los niveles de inserción de las exportaciones y al desarrollo de empresas y clústeres en áreas de alto valor agregado no están claras. Mediante varios PI, (AR-L1071, AR-L1140, AR-L1145, AR-L1078, AR-L1092, AR-L1154), el BID ayudó a producir numerosos productos dispersos destinados a fomentar las exportaciones y/o el desarrollo empresarial o de clústeres⁶⁷, y la financiación SGS ayudó a mejorar el perfil de la deuda de los mayores exportadores agroindustriales, pero dados los escasos resultados⁶⁸, su contribución al logro de los objetivos estratégicos pertinentes es difícil de evaluar. Las únicas operaciones con potencial para incidir en los niveles de inserción de las exportaciones y reducir los tiempos y costos de exportación de manera más amplia fueron un préstamo con GS del BID (AR-L1251) que apoyó el establecimiento de una nueva unidad de servicio público de ventanilla única para el comercio internacional y una CT (AR-T1219) que ayudó a crear una agencia de promoción del comercio e inversión en la provincia de Buenos Aires, las cuales, sin embargo, muestran poco avance y su implementación es incierta dados los cambios de gobierno.

Cuadro 3.6. Objetivo estratégico: Mejorar niveles y el perfil de inserción exportadora

Resultados previstos: Mejorar la posición del país en las cadenas globales de valor; diversificar exportaciones por producto; agregar valor a las exportaciones; reducir el costo y el tiempo de exportación			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	3 (8)	163,60 (128,65)	94,32 (55,55)
Nuevas CT (heredadas)	2 (2)	0,55 (0,36)	0,48 (0,07)
Total (nuevos + heredados)	15	293,17	150,42

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

67 Entre los productos financiados figuraban eventos de promoción del comercio y la industria, una plataforma electrónica para PYMEs exportadoras, planes de negocios, actividades de fomento de la iniciativa empresarial y otras ayudas para empresas y clústeres. Dos operaciones que financian inversiones para aumentar el potencial turístico de algunas regiones también fueron incluidas bajo este objetivo, ya que pueden, además de desarrollar el turismo interno (para el cual no existe un objetivo claro correspondiente en la EBP), también generar como resultado mayores ingresos por exportaciones de turismo.

68 Basado en los pocos resultados disponibles, las actividades de promoción de exportaciones de PYMEs (AR-L1092, AR-L1078) no han generado mayores ingresos.

Cuadro 3.7. Objetivo estratégico: Desarrollo empresarial y de clústeres en áreas exportadoras con alto valor agregado

Resultados previstos: Mejorar la posición del país en las cadenas globales de valor; diversificar exportaciones por producto; agregar valor a las exportaciones; reducir el costo y el tiempo de exportación			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	0 (2)	0 (169,44)	0 (20,52)
Nuevas CT (heredadas)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Total (nuevos + heredados)	2	169,44	20,52

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases de datos internas.

Cuadro 3.8. Objetivo estratégico: Desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos para potenciar integración e innovación

Resultados previstos: Mejorar la cantidad y calidad de proveedores locales; aumentar el gasto en innovación tecnológica			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	4 (8)	260 (249,48)	103,52 (141,90)
Nuevas CT (heredadas)	3 (1)	0,83 (0,05)	0,31 (0,04)
Total (nuevos + heredados)	16	610,36	245,78

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases de datos internas.

3.10 Las intervenciones del Grupo BID contribuyeron al objetivo estratégico de desarrollar servicios empresariales y bienes públicos para la integración y la innovación, aunque hay lagunas en la disponibilidad de datos en torno a resultados. La mayoría de las operaciones del BID en el marco de este objetivo implicaron gastos en innovación tecnológica (uno de los resultados esperados), pero se desconoce si hubo alguna contribución al resultado de la mejora de la cantidad y calidad de los proveedores locales. Los bienes públicos y servicios empresariales apoyados por las intervenciones del BID para la innovación de manera más amplia (AR-L1141, AR-L1145, AR-L1181, AR-L1252, AR-L1156, AR-L1157) incluyen becas; subvenciones y préstamos para proyectos de innovación científica y tecnológica; creación de centros de servicios tecnológicos; y desarrollo de planes de negocios para fortalecer los sistemas nacionales de investigación y tecnología. La mayoría de los resultados de productos de las operaciones superaron las metas e implicaron claramente un gasto en innovación tecnológica, aunque se conocen pocos resultados (aunque en gran medida positivos) a nivel de

operaciones⁶⁹. En el sector agrícola, un cambio en la población objetivo y aportes individuales menores a lo esperado⁷⁰ han permitido que la operación PRODAF (AR-L1068) ayude a más pequeños agricultores de Chaco y Entre Ríos a adoptar nuevas tecnologías mediante planes de negocios y donaciones que lo esperado, pero otro componente del proyecto (garantías para mejorar el acceso al crédito) no se ejecutó debido a la falta de demanda. El apoyo del BID al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (AR-L1062, AR-T1194) ha contribuido a mejorar las capacidades de investigación y desarrollo de la Argentina, pero la ejecución y los resultados se han visto afectados por los recortes presupuestarios y la crisis económica⁷¹. Otras operaciones agrícolas (PROSAP III y IV: AR-L1130, AR-L1198) también proporcionaron bienes públicos (proyectos de infraestructura rural) y servicios empresariales (servicios, capacitación y aportes no reembolsables) a agricultores y empresas agroindustriales, aunque no estaban tan claramente comprendidos en los resultados previstos de la EBP, ya que su contribución a la innovación y la integración no siempre es evidente. Si bien una visita de OVE a uno de los proyectos financiados con el PROSAP encontró oportunidades para mejorar la mitigación de ciertos efectos no deseados (Anexo I, Recuadro I.4), el programa en general ha tenido muchos resultados prometedores⁷².

C. Reducción de la pobreza y la desigualdad

3.11 Con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad, la EBP estableció cinco objetivos estratégicos: i) estimular el desarrollo infantil temprano, ii) mejorar la calidad educativa y la tasa de finalización escolar, iii) mejorar la empleabilidad de la población y la participación de mujeres en la fuerza laboral, iv) fortalecer la calidad de servicios de salud de primer nivel de atención y detección temprana de enfermedades crónicas no transmisibles, y v) mejorar el hábitat y acceso a servicios

69 Los becarios del programa BECAR (AR-L1156) reportaron ingresos significativamente más altos que un grupo de control.

70 Debido a falta de demanda para el financiamiento de planes de negocio grupales, los fondos para esta actividad fueron redireccionados a productores individuales.

71 La operación ha financiado numerosos laboratorios, estaciones de investigación, otros equipos de investigación y capacitaciones, pero, en gran medida debido a los recortes presupuestarios, no ha alcanzado los objetivos a nivel de productos a la fecha, y al menos uno de los laboratorios terminados no ha podido entrar en funcionamiento debido al aumento de los precios de la electricidad.

72 Entre otros resultados, los agricultores que se beneficiaron de la mejora de la irrigación y el drenaje produjeron más, y tuvieron un mayor rendimiento de los cultivos que un grupo de comparación, los clústeres apoyados aumentaron su producción, las mejoras de los caminos rurales eliminaron el número de días no transitables y aumentaron el tráfico, y la mejora del acceso a la electricidad ha ayudado a los agricultores a extender sus horas de trabajo.

básicos, especialmente para regiones de menores ingresos. Dada la estrecha relación temática que existe entre los dos primeros objetivos, éstos se agrupan a continuación.

Cuadro 3.9. Objetivo estratégico: Estimular el desarrollo infantil temprano

Resultados previstos: Mejorar la cobertura en centros de cuidado infantil y educación inicial			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	1 (0)	200 (0)	4,54 (0)
Nuevas CT (heredadas)	0 (1)	0 (0,25)	0 (0,25)
Total (nuevos + heredados)	2	200,25	4,78

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases de datos internas.

Cuadro 3.10. Objetivo estratégico: Mejorar la calidad educativa y la tasa de finalización escolar

Resultados previstos: Mejorar la cobertura en centros de cuidado infantil y educación inicial			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	2 (2)	1.500 (240)	892,6 (136,09)
Nuevas CT (heredadas)	3 (2)	1,10 (0,22)	0,27 (0,16)
Total (nuevos + heredados)	9	1.741,32	1.029,12

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases de datos internas.

3.12 La contribución del BID al progreso hacia los objetivos de educación y desarrollo infantil temprano ha sido limitada. Bajo el objetivo de desarrollo infantil temprano, la EBP buscó incrementar la proporción de niños/as de 0 a 5 años que asisten a una institución de cuidado o estimulación temprana, y aumentar el porcentaje de niños/as de 4 años que asisten a educación inicial. Debido a retrasos en la implementación de tanto la operación de desarrollo infantil temprano (AR-L1254) como la operación PROMEDU IV (AR-L1180), la contribución del BID hacia ambos resultados esperados fue limitada. Para finales de 2019, la AR-L1254 solo había logrado un tercio de su meta en cuanto a niños/as que se benefician de acceso a una educación no formal de mejor calidad en centros de primera infancia, y el 7% de su meta para niños beneficiarios de intervenciones domiciliarias de estimulación temprana. Bajo el componente de educación inicial de la misma operación, no se había registrado prácticamente ningún avance. Los

jardines escolares construidos por los proyectos PROMEDU (AR-L1052, AR-L1180) contribuyeron plausiblemente a tasas más altas de matriculación en educación inicial, aunque menos de lo esperado dado los retrasos en la implementación de PROMEDU IV. Si bien bajo el objetivo para educación la EBP esperaba mejorar los indicadores de aprendizaje, las tasas de finalización y las de repitencia, la contribución del BID a estas áreas también ha sido limitada. En el contexto del programa con el FMI, un préstamo de rápido desembolso para transferencias sociales (AR-L1302) financió becas PROGRESAR para educación secundaria y post secundaria por un año. Este programa, junto con la construcción de edificios para escuelas secundarias bajo AR-L1152, ha plausiblemente contribuido a mayores tasas de finalización escolar. Mientras que la operación AR-L1180 ha estado, hasta el momento, enfocada en la construcción de jardines escolares, su componente para mejorar la calidad educativa ha sido reducido de manera sustancial y su implementación ha progresado lentamente⁷³. Ésto ha limitado la contribución que pudiera tener sobre mejoras en indicadores de aprendizaje y tasas de repitencia.

Cuadro 3.11. Objetivo estratégico: Empleabilidad de la población y participación de las mujeres en el mercado laboral

Resultados esperados: Adecuación de habilidades a demandas del mercado laboral; reducir el desempleo juvenil; mayor participación femenina en el mercado laboral			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	1 (0)	0,20 (0)	0,20 (0)
Nuevas CT (heredadas)	6 (2)	2,82 (0,48)	1,26 (0,21)
Total (nuevos + heredados)	9	3,50	201,48

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

3.13 Si bien la contribución del BID a la mejora de la empleabilidad ha sido modesta, el Banco desempeñó un rol importante de convocatoria en su apoyo a los esfuerzos por mejorar la autonomía física y económica de las mujeres. En términos de contribuciones hacia el resultado esperado de la EBP de incrementar la participación femenina en el mercado laboral, un PBP centrado en la igualdad de género (AR-L1298), junto con una serie de CT, apoyó las medidas para aplicar

73 Bajo AR-L1180, US\$77,1 millones del financiamiento del BID se habían originalmente asignado a mejorar la calidad educativa, pero este monto se redujo a US\$34,2 millones cuando se reestructuró el proyecto. Para finales de 2019, solamente alrededor de US\$1,3 millones se habían desembolsado bajo este componente, mientras que más de US\$90 millones se habían desembolsado para infraestructura escolar.

el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en todas las provincias, la aplicación del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, así como la presentación de una ley para promover la igualdad de género en el lugar de trabajo. Si bien esta última aún no se ha adoptado, varias de sus cláusulas fundamentales han sido integradas en los convenios colectivos. También apoyó medidas para profesionalizar a los proveedores de servicios de guardería y el establecimiento de sistemas voluntarios para certificar la calidad del empleo con un enfoque de género. Los únicos componentes significativos de operaciones del BID para apoyar los demás resultados esperados de la estrategia (reducir el desempleo juvenil, adecuación de habilidades a las demandas del mercado laboral) fueron estipendios de corto plazo para completar cursos de formación general y profesional en el marco del programa Hacemos Futuro, y las becas PROGRESAR para la enseñanza secundaria y post secundaria en el marco del PI de desembolso rápido (AR-L1302). Los esfuerzos para, a través de inversiones en sistemas de información, ayudar a fortalecer la eficiencia y la administración de estos programas bajo AR-L1302 han progresado más lentamente de lo esperado debido a restricciones presupuestarias.

Cuadro 3.12. Objetivo estratégico: Fortalecimiento de la calidad de los servicios de salud de primer nivel de atención para prevención y detección temprana de las enfermedades crónicas no transmisibles

Resultados previstos: Aumentar la prevención y reducir el impacto de las enfermedades crónicas no transmisibles			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	2 (2)	160 (112,62)	6 (32,91)
Nuevas CT (heredadas)	2 (1)	0,45 (0,30)	0,10 (0,30)
Total (nuevos + heredados)	7	273,38	39,31

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

3.14 A través de su apoyo al programa nacional de salud REDES, el BID ha seguido fortaleciendo el enfoque del sistema de atención primaria de la salud en la prevención y la gestión de enfermedades crónicas. Las operaciones multifase del BID (AR-L1142, AR-L1196) han apoyado el registro de la población en las áreas alrededor de los centros de atención primaria participantes y la aplicación de exámenes para detectar enfermedades cardiovasculares y riesgos de diabetes, contribuyendo a un

aumento sustancial de estos exámenes en todo el país. También han ayudado a establecer un sistema de visitas programadas, monitoreo periódico y referencias para determinados diagnósticos relacionados con esas enfermedades. Si bien AR-L1142 había contribuido a consolidar el funcionamiento del programa nacional de suministro y distribución de fármacos REMEDIAR y el BID fue instrumental para ayudar a incorporar su financiación en el presupuesto nacional al final de la operación, más recientemente la depreciación ha dado lugar a problemas de suministro y escasez de fármacos. El trabajo de preparación de un préstamo basado en resultados con la provincia de Buenos Aires (AR-L1312) ha ayudado a la provincia a poner en marcha varios programas para fortalecer la atención primaria y de emergencia y a impartir un enfoque de resultados en esos programas, aunque la operación aún no ha alcanzado elegibilidad. En el lado de SGS, una operación (12201-01) ha proporcionado fondos a un operador privado de servicios de emergencia para ampliar sus servicios en zonas mineras remotas y para adquirir un avión para transportes médicos de emergencia.

Cuadro 3.13. Objetivo estratégico: Mejoramiento del hábitat y el acceso a los servicios básicos, especialmente para las regiones de menores ingresos

Resultados previstos: Incrementar la cobertura de agua potable y saneamiento, en especial en las regiones del Norte Grande y el Conurbano Bonaerense; aumentar el acceso a vivienda de calidad a la población más pobre			
	# operaciones	Millones de US\$ aprobados (disponibles al comienzo del período para las operaciones heredadas)	Millones de US\$ desembolsados durante el período
Préstamos/garantías/operaciones no reembolsables nuevos (heredados)	6 (14)	985 (1.961,90)	73,67 (718,75)
Nuevas CT (heredadas)	5 (1)	1.850,68 (0,54)	1,13 (0,49)
Total (nuevos + heredados)	26	4.798,11	794,03

Fuente: OVE, basado en la EBP y bases internas de datos.

3.15 Al apoyar proyectos de desarrollo urbano y de agua potable y saneamiento, el BID contribuyó a mejorar el hábitat y el acceso a servicios humanos básicos en las regiones de menores ingresos, aunque muchos resultados solo se obtuvieron tras largas demoras. Las contribuciones del BID para mejorar la cobertura de agua potable y saneamiento se han visto afectadas por grandes demoras en la ejecución, pero se ha avanzado relativamente más en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AR-L1122, AR-

L1195)⁷⁴ que en las provincias del NG (AR-L1136)⁷⁵ y el resto del país (AR-L1031, AR-L1084, AR-L1162)⁷⁶. Si bien hubo avances en las obras de saneamiento de la cuenca del río Reconquista (AR-L1121)⁷⁷, la operación se ha visto afectada por demoras en la concertación de un plan de gestión integrada por parte de las autoridades pertinentes. En cuanto al resultado esperado de aumentar el acceso a la vivienda de calidad para los grupos de población más pobres, el apoyo del BID a la mejora de los barrios de bajos ingresos y los asentamientos informales en el marco del PROMEBA (AR-L1119) generó algunos resultados positivos a pesar de los retrasos⁷⁸. En otra operación (AR-L1148) para la provisión de infraestructura urbana y servicios públicos a municipios menos desarrollados se avanzó poco, en gran parte debido a los recortes presupuestarios. Otra operación de desarrollo urbano dirigida al Barrio 31 de la ciudad de Buenos Aires (AR-L1260), aprobada en el marco del nuevo enfoque de integración social urbana del BID durante el período de evaluación, ya ha ejecutado la mayor parte de su componente educativo. Dos operaciones heredadas estaban relacionadas, pero no directamente alineadas con los resultados de este objetivo estratégico. La primera, una operación para establecer mecanismos de acción coordinada para resolver problemas comunes a dos o más jurisdicciones vecinas dentro de áreas metropolitanas (AR-L1101), completó obras de infraestructura en varias provincias, pero no todos los acuerdos institucionales entre jurisdicciones se mantuvieron una vez terminadas las obras. La segunda, un proyecto de gestión de residuos sólidos (AR-L1025), completó la construcción de varios rellenos sanitarios y estaciones de clasificación de residuos después de grandes demoras; sin embargo, una de las estaciones de clasificación de residuos visitada por OVE había permanecido sin utilizarse durante meses, ya que el relleno sanitario destinado

-
- 74 Las operaciones rehabilitaron los sistemas de suministro de agua potable, una planta de tratamiento de agua potable y varias obras de alcantarillado, que han contribuido a aumentar la producción de agua en un 9%, a incorporar 32.000 nuevas conexiones de alcantarillado y a reducir el agua no contabilizada en un punto porcentual entre 2015-2018.
- 75 Debido a largas demoras, AR-L1136 ha completado hasta la fecha solo tres inversiones de suministro de agua potable (Chaco, Formosa, Tucumán) y una planta de tratamiento de aguas residuales (Formosa). Un nuevo préstamo aprobado en 2017 (AR-L1258) aún no ha iniciado desembolsos.
- 76 Las operaciones, que han sufrido grandes retrasos, han aumentado la cobertura de agua potable y saneamiento en Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Tucumán, Santa Fe, Río Negro, Mendoza, Misiones, San Juan, Santa Fe, Chubut y Neuquén.
- 77 Aunque las obras han avanzado, hasta ahora no se han completado las metas del proyecto. La operación está implementando un acuerdo alcanzado con las partes afectadas tras una queja a MICI sobre posibles daños ambientales relacionados con la intervención.
- 78 El proyecto, finalizado en 2017 tras un retraso de dos años, aumentó el acceso de los grupos de población más pobres a viviendas de calidad, principalmente mediante la regularización de la tenencia de la tierra y el acceso a la infraestructura básica y la ampliación del capital humano y social. Si bien no se alcanzaron las metas de producto para el último objetivo, más familias de las que se esperaban se beneficiaron de la mejora de los derechos sobre la tierra y la infraestructura.

a recibir los residuos clasificados no había podido entrar en funcionamiento debido a demoras en la rehabilitación de su camino de acceso.

D. Sostenibilidad

- 3.16 Existen riesgos para la futura materialización y sostenibilidad de los resultados de desarrollo de las operaciones evaluadas debido a varios factores. Los principales temas que pueden afectar la sostenibilidad o el programa del Grupo BID para 2016-2019 con la Argentina son: i) cambios de políticas y la incertidumbre dada la transición política, ii) una falta estructural de mantenimiento de la infraestructura a nivel subnacional, y iii) restricciones fiscales. Aparte de estas preocupaciones principales, el análisis de OVE también encontró algunas instancias de atención insuficiente a los riesgos a la sostenibilidad económica, ambiental y social a nivel de sub-proyectos de las operaciones⁷⁹.
- 3.17 La efectividad y la sostenibilidad de ciertas líneas de acción apoyadas por el Grupo BID e iniciadas durante el período de evaluación dependerá de las prioridades del nuevo Gobierno. El riesgo de que se produzcan cambios drásticos en las políticas es relativamente bajo en áreas (como salud, ciencia y tecnología) en que el BID apoyó iniciativas que preceden al período de evaluación. Sin embargo, los riesgos son más acentuados para las reformas iniciadas sustancialmente durante el período (por ejemplo, en materia de transparencia e integridad, el sistema tributario, APP y energías renovables) y apoyadas por el Grupo BID. Las mejoras al INDEC y a la Oficina Anticorrupción están relativamente más expuestas a los efectos de los cambios de políticas, ya que carecen de autonomía en cuanto a decisiones y/o financiación, y lo mismo ocurre con la VUCE y una entidad similar de promoción del comercio en la provincia de Buenos Aires, ninguna de las cuales se había establecido plenamente al final del período. Igualmente vulnerables son las medidas basadas en acuerdos voluntarios, como las mejoras de la gobernanza corporativa en entidades estatales. Incluso cuando se basa en leyes, como partes de las reformas fiscales y de transparencia, la aplicación de la reforma puede suspenderse si no hay suficiente apoyo político, como ha sucedido con el acuerdo fiscal con las provincias (Anexo I. Recuadro I.3). La efectividad y la sostenibilidad del apoyo del Grupo BID al programa de energías renovables y en materia de agua potable y saneamiento también dependerá

79 Las visitas de campo de OVE encontraron brechas en el análisis de sostenibilidad económica de un centro forestal, y riesgos de seguridad vial insuficientemente mitigados bajo un proyecto de desarrollo rural. La revisión de escritorio de OVE también encontró incumplimiento documentado sobre el requisito de monitoreo y supervisión ambiental y social bajo un proyecto en educación (para detalles, ver anexo I, recuadro I.4).

de las decisiones del Gobierno en relación con estos sectores⁸⁰. Los resultados de los esfuerzos del Grupo BID para ayudar a la Argentina a atraer más inversión privada a través de las APP, si bien es poco probable que se materialicen a corto plazo dada la situación económica, dependen del interés del Gobierno en llevar adelante el programa y en crear las condiciones necesarias para la inversión privada.

- 3.18 El mantenimiento de la infraestructura financiada por el BID sigue siendo una preocupación a nivel subnacional. De manera similar a su evaluación 2009-2015⁸¹, OVE volvió a encontrar que el mantenimiento fue insuficiente, aunque en diferentes grados, para infraestructura intervenida bajo proyectos financiados por el BID en transporte, agua potable y saneamiento, desechos sólidos, vivienda/desarrollo urbano y educación, especialmente para infraestructura que se transfiere del gobierno federal a las provincias o municipios una vez construida⁸². Las operaciones del BID que financian la construcción y rehabilitación de infraestructura incluyen el requisito contractual de que los gobiernos subnacionales beneficiarios deben mantener los activos tras la transferencia, y los especialistas del BID informan que han aumentado sus revisiones de los planes y presupuestos provinciales anuales presentados al BID durante el período. Sin embargo, estas medidas parecen ser insuficientes, dado que el BID generalmente finaliza la supervisión de proyectos con GS antes de que necesiten actividades mayores de mantenimiento, y que las provincias enfrentan restricciones fiscales que empeoraron durante el período⁸³. Por esta razón, la continuación de los resultados de desarrollo está en riesgo y/o puede requerir inversiones más elevadas de lo necesario para rehabilitación futura debido a la degradación temprana de los activos.

80 Las decisiones sobre precios y subsidios de la energía, como el actual congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, pueden afectar la salud financiera del comprador primario público de proyectos de RenovAR (CAMMESA), que también se enfrenta a riesgos por la variación del tipo de cambio, ya que recauda ingresos por tarifas en pesos argentinos, pero efectúa pagos en dólares estadounidenses en virtud de los contratos de suministro de energías renovables. Del mismo modo, las decisiones sobre las tarifas de agua potable y saneamiento pueden afectar la salud financiera y la sostenibilidad de las empresas de servicios públicos que ejecutan operaciones del BID.

81 En el período 2009-2015 OVE encontró problemas similares y recomendó "(...) 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".

82 Las operaciones en las que existen cuestionamientos sobre el mantenimiento de las inversiones incluyen AR-L1152, AR-L1180, AR-L1031, AR-L1084, AR-L1162, AR-L1025, AR-L1136, AR-L1258, AR-L1025, AR-L1151, AR-L1014, AR-L1133, y AR-L1144.

83 Además de la disminución de los ingresos tributarios como resultado de la grave crisis económica y el aumento de la carga del servicio de la deuda externa debido a la depreciación de la moneda, los cambios en la ley durante el período redujeron los ingresos de ciertos impuestos provinciales y limitaron los aumentos anuales de los gastos provinciales permitidos (excluyendo los gastos en proyectos multilaterales, que están exentos siempre que las provincias cumplan con ciertos criterios de sostenibilidad fiscal).

3.19 La persistencia y el empeoramiento de las limitaciones de la capacidad fiscal dan lugar a preocupaciones más generales en materia de sostenibilidad. El espacio fiscal del Gobierno argentino y su capacidad para hacer frente a los problemas de desarrollo del país se han visto limitados en general por el aumento de la carga del servicio de la deuda luego de la fuerte depreciación de la moneda durante el período, lo que también pone en tela de juicio la sostenibilidad del endeudamiento externo en medio de elevados déficits fiscales. En los efectos más directos de la crisis fiscal sobre el programa del Grupo BID, numerosos programas apoyados por el BID siguen sufriendo retrasos en su ejecución y recortes en su asignación presupuestaria, lo que puede afectar el logro de sus resultados. Es probable que los inminentes costos fiscales de la pandemia de COVID-19 impliquen cambios y limitaciones adicionales en la asignación de recursos.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 En general, el Grupo BID prestó un apoyo ampliamente relevante a la Argentina durante un período difícil caracterizado por volatilidad económica, y respondió a las apremiantes necesidades del país a pesar de riesgos a la efectividad no mitigados. La EBP y el programa operativo del Grupo BID estuvieron altamente alineados con las prioridades del Gobierno y respondieron a las necesidades de desarrollo. El BID siguió siendo el principal socio multilateral de desarrollo de la Argentina durante todo el período. El Banco también continuó apoyando directa e indirectamente a los gobiernos subnacionales, con una mayoría de los recursos geográficamente identificables beneficiando a las regiones de NG y Buenos Aires priorizadas por la EBP. Ante la inminente crisis económica y de liquidez, el BID demostró un nivel de flexibilidad considerable al ajustar de manera rápida su programa para proporcionar US\$2,5 mil millones en recursos de préstamos de rápido desembolso en el marco del programa del FMI, superando así en más de un 30% las aprobaciones previstas originalmente. Si bien la EBP había identificado correctamente los riesgos macroeconómicos y los documentos de aprobación de algunas operaciones PBP de rápido desembolso habían señalado los riesgos para la continuidad y la implementación de las reformas de política, las medidas de mitigación probaron ser inadecuadas. Por otra parte, la aprobación de estos préstamos de rápido desembolso permitió al BID proveer liquidez muy necesaria en el contexto de la crisis.
- 4.2 Si bien los plazos promedios de ejecución mejoraron en comparación con el período anterior, gran parte de la cartera de evaluación sufrió importantes demoras en su ejecución. A pesar de que se aprobó un monto muy superior a lo previsto por la EBP, incluso en recursos de rápido desembolso, los desembolsos del BID se mantuvieron por debajo de las proyecciones de la EBP durante todo el período. Además de algunos problemas de diseño y de las continuas deficiencias en materia de capacidad institucional, gran parte de la subejecución se debió a los efectos de la crisis, ya que las medidas de austeridad fiscal afectaron a una parte importante de la cartera, y la rápida inflación y la depreciación interrumpieron los procesos de adquisición. Los cambios de prioridades y organizativos del gobierno también contribuyeron a las demoras o la subejecución de las operaciones, y las medidas prudenciales adoptadas por el Grupo BID para abordar los problemas de integridad y el entorno de riesgo elevado al final del período causaron nuevos retrasos. Al igual que en el período de la estrategia anterior, los componentes de fortalecimiento institucional incluidos en un número considerable de operaciones siguieron sufriendo una subejecución o reorientación de sus fondos hacia obras de infraestructura. Si bien la coordinación dentro del Grupo BID en las numerosas operaciones multisectoriales contenidas en

la cartera fue más consistente durante el diseño de los proyectos que durante su ejecución, el Grupo BID generalmente tuvo buena coordinación con otros organismos multilaterales y bilaterales sobre asuntos relevantes.

- 4.3 Los efectos de la crisis y otros problemas de ejecución también afectaron la efectividad del programa operativo del Grupo BID. En algunas áreas prioritarias de la EBP, el Grupo BID contribuyó a lograr progresos significativos, entre otras cosas, al aumentar la capacidad de la Argentina en materia de energías renovables, avanzar en temas de igualdad de género y transparencia, fomentar las capacidades de investigación y desarrollo, fortalecer los esfuerzos para combatir enfermedades crónicas, mejorar la red de carreteras de la Argentina y la seguridad vial urbana, ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, fortalecer la gestión del riesgo de desastres, así como mejorar el acceso a los servicios básicos e infraestructura para poblaciones urbanas de bajos ingresos y productores rurales. Los avances en otras áreas, como la mejora del marco regulatorio para negocios, mayor seguridad, mayores niveles de inserción de las exportaciones, calidad de educación, estímulo del desarrollo de la primera infancia y aumento de la empleabilidad, fueron más limitados. Los resultados de grandes partes del programa (como las operaciones en agua potable y saneamiento, infraestructura vial, transmisión de electricidad, educación, desarrollo infantil temprano, desarrollo urbano y rural, y seguridad ciudadana) no se han entregado a tiempo debido a los problemas de ejecución mencionados, y las visitas de OVE también encontraron algunos casos de retrasos potencialmente evitables (silvicultura, residuos sólidos). Los cambios inducidos por la crisis en las prioridades de las contrapartes y el entorno económico afectaron los resultados del programa, en particular en lo que respecta al apoyo del BID a las APP, las reformas fiscales y los mercados financieros.
- 4.4 La sostenibilidad es motivo de preocupación para partes del programa, debido a los cambios de políticas, las crecientes restricciones fiscales, mantenimiento insuficiente a nivel subnacional de la infraestructura intervenida y otros riesgos para la entrega continua de resultados en materia de desarrollo. Los resultados duraderos, especialmente del apoyo del BID a las reformas iniciadas durante el período, dependerán del apoyo político para su implementación continua. En algunas áreas (como las reformas fiscales) ya se han producido retrocesos en las políticas. Los esfuerzos del BID por asegurar un mantenimiento suficiente de la infraestructura a nivel subnacional han sido hasta ahora insuficientes dados los obstáculos estructurales para asignar suficientes recursos gubernamentales, lo que sigue representando un peligro para la entrega continua de resultados de desarrollo. Es probable que la ejecución de los proyectos siga

viéndose afectada por las limitaciones fiscales a nivel federal, y la distribución geográfica de los resultados de desarrollo dependerá en mayor medida de cuáles sean los gobiernos subnacionales capaces y dispuestos a asumir la deuda por sí mismos.

- 4.5 Finalmente, la pandemia del COVID-19 ha creado incertidumbres sin precedentes, ya que aún se desconocen los impactos sanitarios, económicos y sociales. Esto sugiere que en el corto plazo, la respuesta del Grupo BID requerirá flexibilidad y agilidad para ayudar a la Argentina a enfrentar esta crisis.
- 4.6 A la luz de las conclusiones de la evaluación y las incertidumbres creadas por la pandemia del COVID-19, OVE recomienda a la administración:

1. Retrasar la aprobación de una nueva EBP hasta que se entiendan mejor los efectos de la pandemia del COVID-19.

Dado que aún no se conoce la magnitud de los impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 en la Argentina, OVE recomienda al Grupo BID no acordar con el Gobierno una nueva EBP de plazo completo hasta que la magnitud del impacto de la crisis sea más clara. En su lugar, OVE recomienda que el Grupo BID extienda el periodo de la EBP actual y que incluya en su solicitud de extensión una hoja de ruta de un año que resume su respuesta de apoyo a la crisis en el corto plazo, así permitiendo al Grupo BID comprometerse a una estrategia multianual en condiciones de mayor certidumbre al final de este periodo interino de asistencia.

2. Seguir trabajando con el Gobierno en la implementación de las reformas. Muchas de las medidas de reforma apoyadas por medio de los PBP durante el período de evaluación (por ejemplo, en materia de transparencia, reformas fiscales, políticas de género) solo mostrarán los resultados de desarrollo previstos si se terminan de implementar y las contrapartes pertinentes adoptan medidas complementarias. Para ello, el BID debería hacer de la continuación de estas reformas una parte importante de su diálogo con el Gobierno, mantenerse al tanto de los progresos en la implementación de las reformas y proporcionar apoyo técnico cuando sea necesario.

3. Dado el limitado espacio fiscal, asegurar que el futuro apoyo del BID a través de los préstamos de inversión se concentre en un número limitado de áreas en las que el BID pueda añadir el mayor valor, y asegurar que el diseño de los proyectos sea acorde con la capacidad de ejecución. La implementación de la cartera de inversiones se vio afectada por cuestiones de austeridad fiscal y capacidad de ejecución. Dado que es probable que el espacio fiscal siga siendo

limitado, OVE recomienda que el BID preste un apoyo más enfocado y garantice que el diseño de los proyectos tenga en cuenta las limitaciones de carácter institucional y fiscal.

- 4. Tomar medidas para asegurar que las brechas en materia de capacidades institucionales de las contrapartes del BID se aborden de manera más efectiva.** Examinar las razones de la subutilización o no ejecución de los componentes de fortalecimiento institucional en varias operaciones durante el período, y velar por que las actividades de fortalecimiento de capacidades institucionales, ya sea como componentes dentro de las operaciones o como intervenciones independientes, respondan a las necesidades y realidades de las contrapartes y de los proyectos.

- 5. Desarrollar e implementar un plan de acción para abordar de manera más sistemática la falta de mantenimiento en infraestructura financiada por el BID, especialmente a nivel subnacional.** Al igual que en su evaluación anterior, OVE nuevamente constató la insuficiencia del mantenimiento de los activos de infraestructura, especialmente por parte de las entidades subnacionales, señalando la necesidad de medidas más efectivas para mejorar el mantenimiento de la infraestructura financiada por el BID. Tales medidas pueden, por ejemplo, involucrar una mejor integración de actividades de mantenimiento a nivel subnacional en el diseño de proyectos y asegurar su implementación, y/o un trabajo más sistemático con el Gobierno para fortalecer los incentivos relevantes.

Referencias

- Barrientos, A. (2018). *Pension Reform in Latin America*. New York: Routledge Publishers.
- BID. (2004a). *Evaluación de programas de país: Argentina 1990-2002* ([RE-299](#)). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2004b). *Estrategia de país del BID para Argentina (2004-2008)*. ([GN-2328](#)). Estrategia de país. Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2009a). *Evaluación de programas de país: Argentina 2003-2008* ([RE-361](#)). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2009b). *Protocolo de Evaluación del Programa de País (CPE) 2008* ([RE-348-3](#)). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2013). *Argentina: Estrategia de país 2012-2018* ([GN-2687](#)). Estrategia de país. Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2015). *Realizando la Visión Renovada: Propuesta Organizacional y de Capitalización para la Fusión hacia Afuera del Sector Privado del Grupo BID* (AG-9/15). Resolución [AG-9/15](#) y CII/AG-2/15. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2016). *Informe Anual 2015. Nota Técnica: Diseño y Uso de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política en el BID* ([RE-485-6](#)). Washington, DC: IDB.
- _____. (2016a). *Evaluación de programas de país: Argentina 2009-2015* ([RE-491-1](#)). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2016b). *Estrategia de país para Argentina 2016-2019* ([GN-2870-1](#)). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2016c). *Desafíos de desarrollo de Argentina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Extraído de <http://www.iadb.org/document.cfm?id=40724288>
- _____. (2018). *Evaluación independiente de condiciones macroeconómicas* (CS-4211). Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- _____. (2019). *Documento de enfoque: Evaluación de programas de país: Argentina 2016-2019*, RE-540). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Borensztein, E. (2014). *Development Diagnostics for the Southern Cone*. Washington, D.C. BID.
- Centro de Estudios de la Educación Argentina. (2017). Boletín Julio 2017. Extraído de http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8431/cea_numero_56.pdf
- Fondo Monetario Internacional. (2017). *Argentina: 2017 Article IV Consultation—Press Release and Staff Report*. Extraído de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/29/Argentina-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45530>
- _____. (2018). *World Economic Outlook (WEO) Database*.
- Foro Económico Mundial. (2014-2015). *Global Competitiveness Report 2014-2015*. Extraído de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
- _____. (2017-2018). *Global Competitiveness Report 2017-2018*. Extraído de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
- Grupo Banco Mundial. (2014). *Country Partnership Strategy for the Argentine Republic for the Period FY15-18*. Extraído de <http://documents.worldbank.org/curated/en/846861468210572315/pdf/813610CPS0REVI0C0disclosed090100140.pdf>
- _____. (2016). *Why is Argentina suffering from Stag Learning?* Extraído de <https://blogs.worldbank.org/education/why-argentina-suffering-staglearning>
- _____. (2018a). *Data Bank World Development Indicators*. Extraído de <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>
- _____. (2018b). *Projects & Operations: Argentina*.
- _____. (2019a). *Data Bank: World Development Indicators*. Extraído de: <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI&country=>
- _____. (2019b). *Global Economic Prospects, June 2019*. Extraído de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31655>
- Herrera, S. (2017). *Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina*. URN. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). *INDEC Informa: Cuentas Nacionales*. Extraído de https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/indecinforma/indec_informa_06_19.pdf
- Inter-American Dialogue. (2019). *Argentine Energy Market's Competitive Edge*. Extraído de <https://www.thedialogue.org/analysis/secretary-gustavo-lopetegui-explains-the-argentine->

[energy-markets-competitive-edge/](#)

Ministerio de Educación. (2018). *Reporte Nacional y Provincial de Resultados: Aprender 2018*. Extraído de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/resultados-aprender-2018-accede-al-reporte-nacional-y-los-24-provinciales>

Ministerio de Salud. (2017) *Anuario Estadísticas Vitales 2017*. Extraído de <http://www.deis.msal.gov.ar/index.php/anuario-2017/>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *OECD Economic Surveys: Argentina 2019*. Extraído de <https://www.oecd.org/countries/argentina/oecd-economic-surveys-argentina-2019-0c7f002c-en.htm>

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Employment formalization in Argentina: Recent developments and the road ahead*. Extraído de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245883.pdf

_____. (2018). *Statistics and databases*. Extraído de <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>

Organización Mundial de la Salud. (2010). *A National Health Insurance Plan for Argentina: Simulating its Financial Feasibility*. Extraído de https://www.who.int/health_financing/documents/cover_dp_e_10_04_shi_arg/en/

PAHO (2017) *Informe de país: Argentina*. Extraído de https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?page_t_es=informes%20de%20pais/argentina&lang=es

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Índices e indicadores de desarrollo humano. 2018 Statistical Update*. Extraído de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

UNESCO (2019). UIS Data. Extraído de <http://data.uis.unesco.org/>

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)