

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

ARGENTINA

6 de diciembre de 2004

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Apoyo al Plan Familias		
Número del proyecto:	AR-L1006		
Fecha de ingreso al programa operativo:	5 de abril de 2004		
Equipo de proyecto:	Jefe de División: Alicia S. Ritchie, (RE1/SO1); Marcelo Cabrol (RE1/SO1) Jefe de Equipo; Mia Harbitz (RE1/SO1); Hugo Florez-Timoran (RE1/SO1); Belinda Fonseca (COF/CAR); María Deni Sánchez (RE1/SO1); Dana Martin (LEG/OPR); y Yony Orbegoso (RE1/SO1).		
Prestatario:	República de Argentina		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Desarrollo Social		
Plan de financiamiento:	BID: (CO)	US\$	700.000.000
	Local:	US\$	<u>300.000.000</u>
	Total:	US\$	1.000.000.000
PTI/SEQ:	Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos para la actividad del Banco, contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento general de Recursos (Documento AB-1704). Además, esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (ver párrafo 5.6). El prestatario utilizará el 10% adicional para el financiamiento del programa.		
Fechas tentativas:	Misión de Análisis:	Abril 2005	
	Comité de Préstamos:	Mayo 2005	
	Directorio:	Junio 2005	

II. MARCO DE REFERENCIA

A. El sector

1. Pobreza en Argentina

2.1 Aun en un contexto de recuperación económica después de la crisis de finales de 2001, la pobreza y la indigencia permanecen muy altas en Argentina. Así, aunque

ambos indicadores registraron importantes mejoras respecto a su pico en septiembre de 2002 (cuando se ubicaban en 57,5% y de 27,5% respectivamente), el segundo semestre de 2003 todavía registraba una tasa de pobreza de 47,8% y una tasa de extrema pobreza o indigencia de 20,5%.

- 2.2 Si bien el comportamiento de la pobreza en el mediano a largo plazo depende fuertemente del crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), se proyecta que persistirán altas tasas de pobreza aún en escenarios de fuerte recuperación económica. Las estimaciones realizadas por el Banco utilizando las tasas de elasticidad de pobreza/crecimiento de PBI de la década de los 90s indican que aún en un escenario optimista de 5% de crecimiento anual de la economía, tomaría un período de cinco años para alcanzar los niveles de pobreza de 1998 cuando los efectos de la crisis mexicana (tequila) y rusa comenzaron una tendencia de fuerte crecimiento de la pobreza y la indigencia. Aún en esta situación la pobreza y la indigencia se colocarían en valores cercanos al 30% y al 10% respectivamente.
- 2.3 Una característica importante de la población pobre es el gran tamaño de los hogares y el alto índice de dependientes. El tamaño promedio de los hogares de los pobres indigentes es 5,2, comparado con 4,5 para los pobres y 2,7 para los no-pobres. De esta manera, la pobreza afecta más que proporcionalmente a los menores presentes en estos hogares numerosos. Más del 70% de los menores de 14 años están bajo la línea de pobreza. La incidencia se reduce al 66% en el caso de la población entre 15 y 22 años, al 51% en la población entre 23 y 64 años, llegando al nivel más bajo (30%) en el caso de los mayores de 65. La presencia y el número de menores de 18 años en el hogar es, junto al grado de escolaridad de la madre, el principal predictor de pobreza en Argentina.
- 2.4 La situación de pobreza tiene a su vez un correlato muy fuerte con la calidad del acceso a los servicios educativos y de salud afectando negativamente la probabilidad de los pobres de acumular activos de desarrollo humano. En educación por ejemplo, si bien la cobertura de nivel primario es prácticamente universal, los indicadores de ingreso tardío, repitencia y abandono varían con el nivel de pobreza. Entre los pobres, 22% del grupo etéreo correspondiente repiten grado en la primaria y 33% en la secundaria comparado con 7% y 14% para los no pobres. Los datos educativos demuestran que la acumulación de repitencia es el predictor clave de deserción, en promedio, un 18% y un 43% de los alumnos que no son promovidos en la educación primaria y pre-media respectivamente no se matriculan como repitentes en el próximo año lectivo.

2. Sistema de Protección Social

- 2.5 En respuesta a la crisis de finales del 2001, el Gobierno Nacional adoptó una estrategia de protección social basada en programas de rápida implementación para mermar el impacto de la crisis. En este marco, el gasto en asistencia social definido como la entrega directa de beneficios monetarios (mayormente transferencias monetarias personales condicionadas) y no monetarios (programas alimentarios-comedores escolares y comunitarios-y medicamentos) aumentó del

- 7,9% al 18% del gasto público social lo cual representó un incremento real de 35,1%.
- 2.6 El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJH), ejecutado por el Ministerio de Trabajo (MTEySS) y parcialmente financiado por el Banco Mundial, explica en gran parte el aumento del gasto en asistencia social. En el 2002 este programa representaba 45,2% del gasto en asistencia social del gobierno nacional y 0,7% del PBI. El PJJH beneficia a jefes de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años. Los beneficiarios se presentan de manera espontánea (*self-selection*) en las municipalidades para solicitar su inclusión al programa y, una vez determinada su elegibilidad, perciben una ayuda económica mensual equivalente a US\$50 (150 pesos) por la cual se exige que participen en proyectos productivos, servicios comunitarios o cursos de capacitación (*workfare*). En su pico máximo de cobertura en mayo de 2003 el programa beneficiaba a 2 millones de hogares. Las erogaciones anuales del Programa en 2003 representaron un poco más de US\$1.000 millones.
 - 2.7 Si bien como se mencionará más abajo, los beneficiarios del PJJH son en su gran mayoría pobres, la utilización del criterio de desocupación en un mercado laboral en crisis para la elegibilidad conllevó a la inclusión de beneficiarios de características educativas, laborales y familiares heterogéneas y a errores de elegibilidad. Por ejemplo, mientras que casi 20% de los beneficiarios tienen educación secundaria completa o más, otro 20% tiene educación primaria incompleta o menos. Si se considera la condición de actividad, 41,9% de los beneficiarios están ocupados y 29,3% inactivos, un 87% de estos últimos son mujeres. En cuanto al número de hijos, casi 40% de hogares beneficiarios tiene 3 hijos o más mientras que prácticamente el mismo porcentaje tiene solo un hijo. Por último, si se consideran los criterios de elegibilidad del PJJH, una evaluación de este programa realizada en 2003 indicaba que el 28% de los que reciben el programa no satisfacen sus criterios de elegibilidad y que 65% de los hogares elegibles no recibían el programa.
 - 2.8 Otro programa creado en el 2003 es el programa *Ingreso para el Desarrollo Humano* (IDH). Este funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) con financiamiento del BID y busca promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños. IDH otorga subsidios sujetos a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad a familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años e implementa acciones para facilitar el acceso de los beneficiarios a servicios básicos de salud y educación. En contraste con el PJJH, el IDH utilizó para su focalización un índice de variables (*proxy means*) para estimar el ingreso y así determinar la elegibilidad de las familias. Si bien varía por el número de hijos de la familia, el subsidio promedio es de US\$54 (162 pesos). En la actualidad, el IDH beneficia a unas 210 mil familias y las erogaciones anuales 2003 fueron de casi US\$100 millones.
 - 2.9 Las evaluaciones demuestran que, sin considerar el subsidio, más del 95% de los beneficiarios del PJJH y del IDH provienen de familias pobres. Esta focalización

se compara muy favorablemente con la del resto de los programas sociales los cuales, aún excluyendo seguridad social, alcanzan en promedio a menos de 50% de hogares pobres. IDH parece focalizar mejor, aunque marginalmente, en los hogares en pobreza extrema. Más del 71% de los beneficiarios PJJJ y más de 90% de los beneficiarios del IDH son mujeres.

- 2.10 Los estudios disponibles demuestran un resultado limitado del PJJJ en la creación de empleo y resultados positivos en cuanto a la disminución de pobreza. Si bien la mitad de los beneficiarios pasaron a ser ocupados como resultado del programa, más de la mitad de éstos eran inactivos antes de la inserción del mismo. Esto se explicaría porque muchas mujeres parecen haberse activado laboralmente a raíz del programa. En cuanto a la reducción de la pobreza, si bien el PJJJ tuvo una incidencia limitada en las tasas globales de pobreza, este actuó como una red de protección social atenuando la caída de ingreso que los hogares hubieran tenido sin la transferencia.
- 2.11 Al igual que el PJJJ, el IDH contribuyó a reducir el impacto económico de la crisis en sus beneficiarios. El subsidio representa un 35% de la brecha de pobreza. En programa impactó mayoritariamente en el consumo de alimentos de los hogares (consumo de alimentos representó en promedio un 70% del gasto del subsidio), mejoró sustancialmente la asistencia escolar e impactó positivamente en la decisión de los beneficiarios de matricularse en la escuela secundaria una vez que terminaron la escuela primaria.

B. Estrategia del país en el sector

- 2.12 El Gobierno esta implementando una nueva política social de mediano plazo que distingue poblaciones con perfiles socioeconómicos heterogéneos para poder focalizar sus acciones y aumentar la eficiencia de las intervenciones tanto desde el punto de vista del gasto como desde el impacto en las familias, especialmente aquellas que tienen menos probabilidades de beneficiarse de la recuperación económica. Se trata de una transición que desenfatisa la protección del *shock* de la crisis a la atención de la pobreza estructural.
- 2.13 El área más crítica de esta política es el reordenamiento y rediseño de los programas de subsidios condicionados y especialmente la reforma del PJJJ dado su presupuesto, cobertura, heterogeneidad de beneficiarios y visibilidad política. Como primer paso, el Poder Ejecutivo aprobó recientemente el Decreto Nro. 1506 que ordena la reorganización del PJJJ distinguiendo aquellos beneficiarios que se encuentran en condiciones de empleabilidad (tanto de inserción en el mercado formal como de participación en actividades comunitarias) y de aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad con mayores dificultades de emplearse en el corto plazo. El primer grupo de beneficiarios quedaría en el PJJJ del MTEySS y el segundo pasaría al nuevo Plan Familias del MDS el cual adoptaría a los actuales beneficiarios del IDH. A partir de esta separación, ambos Ministerios comenzarán acciones que atiendan específicamente las problemáticas de estas poblaciones.

2.14 Paralelamente, el Gobierno ha comenzado una mejora de los controles administrativos del PJJJ para garantizar la elegibilidad de sus beneficiarios. Como resultado de estas acciones, entre mayo de 2003 y septiembre de 2004 el número de beneficiarios de PJJJ bajó de 2 a 1,6 millones, más de la mitad de estas bajas debido a mejoras en el control administrativo del programa y el resto relacionadas a colocación laboral. El Gobierno visualiza el reordenamiento de los programas de subsidios condicionados y la mejora de los controles administrativos de los mismos como precondition para su futura expansión para incluir a todas las familias en condición de pobreza estructural. En la medida que estos procesos se profundizan y se consolidan los sistemas de focalización y controles de los nuevos programas, sería posible dar altas sin comprometer recursos presupuestarios adicionales.

C. Estrategia del Programa

2.15 El presente programa apoyará la implementación, consolidación y expansión del Plan Familias basado en la entrega de subsidios monetarios condicionados para proteger a las poblaciones más vulnerables y apoyar su acumulación de capital humano y social. En una primera fase, el Plan Familias incluiría a beneficiarios actuales del PJJJ que cumplan con las condiciones de elegibilidad y permanencia del Plan y a los actuales beneficiarios del IDH. En fases sucesivas se reevaluará la elegibilidad de todos los beneficiarios y se incorporaran nuevas familias que cumplan con las mismas condiciones.

2.16 La implementación exitosa de esta primera fase del Plan Familias implica importantes retos. El primer reto es definir las variables que permitan a su vez: (i) distinguir con el mínimo de error a las familias más vulnerables del PJJJ; (ii) minimizar la presión política y social que se anticipa como producto de la reorganización del PJJJ y conferirle máxima legitimidad de origen al Plan Familias; y (iii) propiciar la creación de incentivos para estimular la migración voluntaria de beneficiarios del PJJJ. El segundo reto es implementar mecanismos de traspaso que sean transparentes y eficientes. El tercero es consolidar institucionalmente al MDS ante un programa de transferencias condicionadas que aumentaría en 150% el número de beneficiarios y en más de 400 el número de municipalidades actualmente atendidas por el IDH, pasando de 74 a 500 aproximadamente.

2.17 Para minimizar errores de focalización y al mismo tiempo aminorar la presión política y social, el Gobierno incorporará al Plan Familias a las actuales beneficiarias mujeres del PJJJ, a través de un mecanismo de focalización por categoría, es decir, con dos hijos o más y cuyo máximo nivel educativo alcanzado sea secundario incompleto. Estos criterios presentan diversas ventajas: (i) el apoyo a madres con niños goza de alta legitimidad social en Argentina; (ii) afectan sensiblemente la probabilidad de pobreza y extrema pobreza; y (iii) son transparentes y de fácil comunicación y verificación lo cual facilitará el traspaso.

- 2.18 La legitimidad del Plan Familias también depende de su consolidación operativa en un horizonte de expansión. El PJJJ es generalmente considerado como operativamente eficiente lo cual le ha permitido el pago mensual de subsidios casi un tercio de estos utilizando una tarjeta bancaria. En contraste, el IDH sólo puede pagar en forma trimestral y utilizando mecanismos de atención bancaria personal. Al mismo tiempo, ambos programas sufren debilidades en los sistemas de control de contraprestaciones y en los sistemas de actualización del padrón de beneficiarios. Esta operación apoya en su diseño e implementación la consolidación de los circuitos operativos básicos del Plan Familias para facilitar el pago mensual utilizando tarjetas bancarias, el control periódico de contraprestaciones para determinar el pago y la actualización permanente del padrón de beneficiarios.

D. Estrategia del Banco en el País y en el Sector

- 2.19 Este programa es consecuente con los objetivos de la Estrategia del Banco en Argentina para 2004-2008 (CP-2785) y esta específicamente incluido entre las prioridades en el área de protección social. El área de reducción de la pobreza y reconstitución del capital humano de la Estrategia prioriza acciones que conlleven a la consolidación transversal de los programas de protección social implementados durante la emergencia. Asimismo, se contempla el apoyo del Banco en el diseño y la implantación de un programa de subsidios condicionados focalizado en las familias pobres e indigentes.
- 2.20 La presente operación está también alineada con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social (GN-1894-7) la cual describe a los programas de subsidios monetarios condicionados como elementos esenciales para combatir la pobreza estructural y la desigualdad. El Banco ha financiado y apoyado técnicamente programas de esta naturaleza en numerosos países de la región incluyendo México, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Jamaica, Colombia y recientemente Brasil. Todos estos programas han sido sujetos de evaluaciones rigurosas que demuestran resultados positivos en términos de aumento del consumo familiar, aumentos de escolaridad y en la utilización de servicios básicos de salud.
- 2.21 El Banco ya financia programas tanto de inversión como sectoriales orientados a grupos vulnerables cuyas acciones serán coordinadas con el presente programa. Además del IDH, el Banco está apoyando programas educativos y de salud que complementan el apoyo a las familias pobres por el lado de la oferta. Entre ellos cabe destacar el Programa de Mejoramiento Educativo (1345/OC-AR) que financia infraestructura, capacitación de maestros, textos y tecnología educativa favoreciendo a las jurisdicciones más pobres además de 350 mil becas educativas para estudiantes pobres matriculados en la educación promedia y media. En el área de salud, el Programa de Reforma de Atención Primaria (1193/OC-AR) financia, entre otras acciones, la entrega de medicamentos a más de 5000 Centros de Atención Pública de la Salud (CAPS) que proveen atención básica de salud a las poblaciones más pobres. En cuanto a los préstamos sectoriales, cabe destacar

el Programa Sectorial Social: Argentina Avanza (AR-0290) que incluye condiciones directamente relacionadas a la reorganización de los programas de subsidios de acuerdo a lo establecido en el Decreto Nro. 1506.

- 2.22 La operación propuesta es complementaria con las operaciones en curso y en preparación del Banco Mundial. Entre estas se destacan el Programa de Reforma del Sector - Seguro Materno Infantil y la Primera Fase del Programa de Inversión del Seguro Materno Infantil a partir de los cuales se implementará el financiamiento de paquetes de insumos básicos para la atención primaria de poblaciones pobres. El Banco Mundial también está desarrollando una segunda etapa del Programa de Jefes y Jefas de Hogar que se implementará paralelamente al Plan Familias. La nueva etapa del PJJJ se centra en el rediseño de programa enfatizando acciones de capacitación y terminalidad educativa para facilitar la colocación laboral de sus beneficiarios. Igualmente, las operaciones propuestas de la Comisión Europea en las áreas de salud, educación y desarrollo social apoyan la presente operación.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 3.1 El objetivo general del programa es reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza a través de la expansión y consolidación de un programa de subsidios focalizados en las familias más pobres y sus niños. Los objetivos específicos son: (i) expandir y consolidar el Programa Familias para que otorgue transferencias monetarias condicionadas eficiente y efectivamente a todas las familias elegibles; (ii) consolidar y expandir las intervenciones en educación y salud para lograr impactos de mediano y largo plazo; y (iii) fortalecer las capacidad de gestión del programa.

B. Estructura del programa

- 3.2 Se propone un programa multifase a ejecutarse en aproximadamente 7 años estimado en US\$2.000 millones, con dos fases de US\$1.000 millones cada una. El uso de la modalidad multifase se justifica dado que: (i) la migración de beneficiarios actuales del PJJJ y del IDH al Plan Familias contempla la utilización de nuevos mecanismos de focalización, identificación e incorporación; (ii) es necesario reforzar la estructura operativa del IDH ya que la consolidación del programa implica realizar ajustes para aumentar la eficiencia operativa, de manera que pueda sobrellevar el aumento de cobertura; y (iii) contempla la aplicación de actividades innovadoras para el apoyo escolar.

3.3 El programa consiste en tres componentes:

1. Componente 1. Subsidios monetarios condicionados (US\$595,4 millones en la Fase I)

3.4 El objetivo de este componente es apoyar la migración de beneficiarios actuales del PJJJ y del IDH al Plan Familias. En la Fase I, serán elegibles para incorporación al programa las titulares mujeres del PJJJ y del IDH, con 2 o más hijos menores de 18 años y con menos de educación secundaria completa. A partir de la migración de los beneficiarios del PJJJ y la adopción de los actuales beneficiarios del IDH, se espera una cobertura de aproximadamente 550 mil familias al fin de la Fase I. Esta cobertura representa aproximadamente 30% de las familias pobres con dos o más hijos y con madres con menos de educación secundaria.

3.5 Se financiará en forma decreciente el costo de los subsidios para las familias que se incorporen. Al igual que en el IDH, los subsidios dependerán del número de hijos menores de 18 años y se estima que se mantendrá en los valores promedio del IDH. El financiamiento dependerá del cumplimiento de las reglas de selección, la verificación trimestral de las condiciones de permanencia, y la recertificación de la elegibilidad de la totalidad de beneficiarios cubiertos por el programa a los tres años de incorporación de los mismos. Las condiciones de permanencia para los beneficiarios en la Fase I serán: matriculación efectiva verificada semestralmente, participación cuatrimestral en talleres de educación, salud y organización social. Asimismo, el Programa deberá reportar nominalmente una serie de datos intermedios incluyendo asistencia escolar, visitas de control del niño sano y la mujer embarazada y cumplimiento del plan de vacunaciones. Este componente también financiará los costos del operativo de migración incluyendo asistencia técnica para el montaje de los operativos y el costo de implementación de los mismos.

2. Componente 2. Apoyos no monetarios (US\$95,2 millones en la Fase I)

3.6 El objetivo de este componente es consolidar y expandir las intervenciones en educación y salud para lograr impactos de mediano y largo plazo en la expansión de capital humano y social. Se apoyarán dos actividades: la implementación de talleres para las madres en las áreas de educación de adultos, en nutrición, prevención del trabajo infantil, salud y organización social y actividades de apoyo escolar para niños en riesgo educativo.

3.7 Dada las altas tasas de repitencia y abandono escolar de los niños potenciales beneficiarios del Plan Familias, este componente apoyará actividades de aprendizaje en tiempo adicional al escolar. Se espera lograr los siguientes objetivos: (i) fortalecer el dominio de competencias de lengua oral y escrita y conceptos lógico matemáticos, conforme corresponda a las edades y niveles educativos; (ii) incrementar las posibilidades de promoción anual; y (iii) aportar a

las familias herramientas para estimular el desarrollo de los alumnos y para interactuar con las escuelas y docentes.

- 3.8 Se estima que aproximadamente 500 mil niños equivalente a más de un tercio del total de los niños de las familias beneficiarias participarán de estas actividades anualmente. El Programa financiará la elaboración y edición de manuales orientadores, la contratación de profesionales para el dictado y supervisión de las actividades, el entrenamiento de los profesionales en los criterios de la actividad en concordancia con el Programa, el desarrollo de un sistema nominal de información y monitoreo, la dotación de elementos de aprendizaje para los centros de actividades y los gastos de alimentación para los alumnos que asistan.

3. Componente 3. Fortalecimiento institucional (US\$5,3 millones en la Fase I)

- 3.9 Este componente está orientado a la creación y/o fortalecimiento de las capacidades del programa para cumplir con sus requerimientos de gestión administrativa y financiera así como en sus capacidades de atención y seguimiento de sus beneficiarios. En cuanto a capacidades administrativas-financieras se financiará el desarrollo y/o consolidación de los sistemas de: (i) control de contraprestaciones y actualización del padrón; (ii) pagos de subsidios; (iii) monitoreo y control de gestión; (iv) evaluación; y (v) orientación y alerta de riesgos sociales.
- 3.10 En lo que se refiere a orientación, el sistema de orientación y seguimiento de riesgos establecerá estrategias explícitas de coordinación del Plan Familias con otros programas sociales que atiendan a la misma población-objetivo así como indicadores explícitos de esta coordinación. Como mínimo, se coordinará con el Programa Nacional de Becas Estudiantiles procurando que se privilegie el acceso de los beneficiarios del programa, el Seguro Materno Infantil y el Programa Remediar. El cuanto a la alerta de riesgos, el Plan seguirá cuatrimestralmente y en forma nominal—individualizando cada miembro de las familias beneficiarias—una serie limitada de indicadores de salud y educación incluyendo deserción, vacunación, control de embarazo y trabajo infantil. La producción y publicación de estos indicadores y su información para los proveedores de salud y educación se constituirán en indicadores de gestión del programa.
- 3.11 El Programa también apoyará la capacitación de individuos adscriptos directa o indirectamente al mismo. Se capacitará a aproximadamente 110 individuos de la Unidad Ejecutora Central y a los Equipos Técnicos Provinciales en gestión social con énfasis en técnicas gerenciales, de monitoreo y de evaluación de resultados e impactos. Aproximadamente 1500 funcionarios de los Equipos Técnicos Locales recibirán cursos de gestión local, atención al beneficiario y a los agentes sociales. Asimismo, se capacitará a una amplia variedad de agentes sociales presentes en el territorio pero no adscriptos directamente al Plan Familias en protocolos de vinculación con el programa.

- 3.12 Por último, este componente financiará campañas de comunicación social para difundir específicamente los objetivos del programa, las responsabilidades de la población beneficiaria y del Estado así como los resultados obtenidos. Se financiará el desarrollo de las campañas, la utilización de medios televisivos, radiales y gráficos y grupos focales con beneficiarios y no beneficiarios.
- 3.13 **Administración del Programa:** aproximadamente US\$4,1 millones de financiamiento del Programa se destinarán a la administración del mismo. Se financiarán gastos de equipo, consultorías y otras actividades para la implementación del programa.
- 3.14 **Activación de la Fase II:** La activación de la Fase II se verificaría a partir del cumplimiento de acciones en cuatro áreas: (i) focalización: presentación de informe de eficiencia de la focalización incluyendo errores de inclusión y exclusión y propuesta de ajuste de focalización para la Fase II especificando modelos para la focalización en la población rural y las poblaciones indígenas tanto urbana como rural, en el Documento de Proyecto se establecerá un nivel máximo de error de inclusión para la Fase I; (ii) seguimiento y evaluación: presentación de los datos intermedios claves de educación y salud en por lo menos dos cuatrimestres seguidos y presentación de línea de base y plan de encuesta de seguimiento de las evaluación de impacto del apoyo escolar; y (iii) gestión: (a) reevaluación de la elegibilidad de los actuales beneficiarios del IDH y transferencia de los mismos a otros programas, (b) análisis de las causas de bajas en el Plan Familias, (c) acuerdos inter-institucionales e indicadores de coordinación con otros programas incluyendo identificación de beneficiarios del Plan Familias atendidos por otros programas compensatorios (como Becas, Remediar, entre otros) y (d) adscripción nominal a centros de salud de la totalidad de los beneficiarios. Asimismo, se requerirá el desembolso de al menos 50% de los recursos de la Fase I.

Cuadro III-1. Costos del Proyecto
(US\$ millones)

Componente	BID	Local	Total
Componente 1. Transferencias Condicionadas	<u>595,4</u>	<u>269,4</u>	<u>864,8</u>
A. Transferencias	595,4	255,2	850,6
B. Costos tarjeta para pago mensual		14,2	14,2
Componente 2. Apoyo no Monetario a las Familias	<u>95,2</u>	<u>24,3</u>	<u>119,5</u>
A. Refuerzo Escolar	70,0	-	70,0
B. Talleres de Creación de Capital Humano	25,2	24,3	49,5
Componente 3. Fortalecimiento Institucional	<u>5,3</u>	<u>-</u>	<u>5,3</u>
A. Sistema de control de contraprestaciones	2,3		2,3
B. Capacitación en gestión social	2,0		2,0
C. Sistema de monitoreo y control de gestión	0,5		0,5
D. Comunicación Social	0,5		0,5
Unidad Ejecutora	<u>4,1</u>	<u>6,3</u>	<u>10,4</u>
Administración y auditoría	4,1	6,3	10,4
Total	<u>700,0</u>	<u>300,0</u>	<u>1.000,0</u>

C. Costo y financiamiento

- 3.15 El costo total de la Fase I de este programa de inversión será de US\$1.000 millones, de los cuales US\$700 millones serán financiados por el Banco y los restantes US\$300 millones provendrán de la contrapartida local (cuadro III-1).

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 4.1 El préstamo será concedido a la República de Argentina y la agencia ejecutora será el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), por intermedio de la Secretaria de Políticas Sociales y su Subsecretaria de Organización de Ingresos Sociales, que cuenta con una Unidad Ejecutora Central (UEC).

B. Ejecución y administración del proyecto

- 4.2 La configuración actual de la UEC será reorganizada para incluir, bajo la dependencia de la Dirección Ejecutiva, cuatro unidades de línea: (i) Unidad de Administración y Finanzas, a cargo de la administración de los recursos y la gestión del sistema de pago del subsidio; (ii) Unidad de Sistemas, responsable del manejo de la base de datos de beneficiarios, control de contraprestaciones y planillas de pago; (iii) Unidad de Supervisión y Monitoreo, responsable del seguimiento de los indicadores de proceso y resultado así como del control de calidad de los proveedores de apoyo escolar y talleres; y (iv) Unidad de Gestión Social, responsable de implementar un sistema de orientación a los beneficiarios e instituciones locales y provinciales, con el objeto de promover la articulación de intervenciones y la activación del capital social.
- 4.3 A nivel descentralizado operarán los Equipos Técnicos Provinciales (ETPs) y los Equipos Técnicos Locales (ETLs) ya existentes en el IDH. Los ETPs dependerán de la UEC y sus funciones serán: (i) articulación con los servicios de salud y educación para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades; (ii) asistir técnicamente a los ETLs en actividades de difusión, coordinación y capacitación; y (iii) supervisar las actividades que se ejecuten a nivel local. Las funciones de los ETLs serán: (i) organizar el funcionamiento de los Centros de Atención Local (CALs); (ii) coordinar la verificación de corresponsabilidades con las escuelas y los centros de salud; y (iii) atender las necesidades de los beneficiarios en cuanto a las actividades del programa y promover la información y el acceso de los mismos a otros programas nacionales, provinciales y municipales.
- 4.4 Para la ejecución de las actividades de los Componentes 2 y 3 se contratarán a universidades, institutos de profesorado y ONGs. Para el desarrollo y monitoreo de las actividades de apoyo escolar se está desarrollando un acuerdo con UNICEF. Todas las actividades de evaluación serán contratadas a universidades y centros de investigación de acuerdo a los procedimientos del Banco.

- 4.5 **Evaluación de resultados e impactos.** El programa reportará cuatrimestralmente al Banco los resultados de los resultados intermedios de salud y educación en forma nominal. En cuanto a la evaluación de impacto, ésta se concentrará a medir el impacto del programa en el apoyo escolar. Se evaluará el progreso en el aprendizaje de un grupo de niños que reciben apoyo escolar comparados a otro grupo que no recibe el programa. Para este fin se utilizará un modelo de desarrollo individual (*individual growth model*) basado en la aplicación de pruebas estandarizadas periódicas de lengua y matemáticas. Se espera que este modelo permita capturar resultados controlando por diferencias en tiempos de aprendizaje típicas de alumnos en los primeros grados de escolaridad primaria. Por último, se evaluará el impacto del Programa sobre la mujer respecto a su empoderamiento, el manejo de recursos, capacidad de decisión en el uso de los mismos e incremento de violencia doméstica, entre otros.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficiarios

- 5.1 La Fase I del Plan Familias incluirá beneficiarios de programas actuales de los cuales más de 95% son pobres y casi 60% extremadamente pobres. Esta focalización será mejorada con la inclusión variables como la titularidad femenina, la educación de la madre y el número de hijos. De esta manera se espera alcanzar a las familias más vulnerables con limitada generación de ingresos en el corto plazo y lograr máximo retorno a inversión en acumulación de capital humano.

B. Resultados esperados

- 5.2 En el corto plazo, los subsidios monetarios del programa mitigarán los efectos de la pobreza en familias en situación de indigencia (ingresos mensuales menores a US\$30 por adulto equivalente) y pobreza (ingresos mensuales menores a US\$77 por adulto equivalente) con hijos menores de 18 años de edad. Si se considera la focalización del gasto de los programas de ingreso versus la de los programas de asistencia social en general (ver párrafo 2.9), se espera también que el Plan Familias tenga un impacto redistributivo.
- 5.3 La operación propuesta es la primera de su tipo (transferencia monetaria condicionada) que incluye un componente de apoyo escolar después de clase de gran escala. Dada la conexión entre pobreza y fracaso escolar, se espera que las actividades de apoyo escolar reduzcan la repitencia y la deserción sobre todo en los primeros grados de la educación primaria y de la educación premedia (8vo. y 9no.) grado. Este resultado potenciará la acumulación que se espera a partir del cumplimiento de la corresponsabilidad de matriculación.
- 5.4 Mediante acciones de coordinación prácticas y simples como el cruzamiento de bases de datos del Plan Familias con programas nacionales, provinciales y municipales de educación y salud y la promoción de estos programas entre los

beneficiarios del Plan se espera aumentar el retorno a la inversión intersectorial en el corto plazo. El Plan Familias será el primero en su tipo que tendrá estrategias definidas y evaluables de coordinación con otros programas.

- 5.5 En el mediano a largo plazo se calcula que la acumulación de la escolaridad lleve a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. El Marco Lógico final de la operación estimará con el uso de microsimulaciones la tasa de retorno esperada a partir de la acumulación de escolaridad tanto directa (de los niños beneficiarios actuales del programa) como indirecta (producto del avance escolar de los mismos).

C. PTI/SEQ

- 5.6 El sistema de protección social apoyado por el Programa está dirigido a familias que se encuentran debajo de la línea de pobreza por lo que el programa califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe del Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Esta operación califica como orientada a la reducción de la pobreza (PTI). La justificación para la clasificación PTI es tomando el criterio de “headcount” ya que más del 50% de los beneficiarios están clasificados dentro del criterio de pobreza. El prestatario utilizará el 10% adicional para el financiamiento del programa.

D. Impactos sociales y ambientales

- 5.7 El programa no financiará inversiones físicas por lo que no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente. El impacto social del programa será significativo dada las inversiones en fortalecimiento de capital humano y mejora del ingreso familiar. Este impacto resultará en reducciones en la pobreza e inequidad. Los programas enfocados a la retención escolar fomentarán una mejora en los indicadores educativos incluyendo disminución de la sobredad y mayor permanencia en el sistema educativo. Por otro lado, los controles sanitarios, los cuales responden a las necesidades epidemiológicas de la población beneficiaria, promueven una mejora en la prevención y promoción de la salud.
- 5.8 Adicionalmente, dado que el programa está enfocado preferentemente en las mujeres se espera tener un impacto positivo en las mismas y sus familias. Evidencia internacional de otros programas de ingreso condicionado han demostrado que el pago directo a las mujeres está relacionado con una mejor decisión en el gasto de recursos el cual favorece la nutrición, salud y educación de los niños. En cuanto a las poblaciones rurales, especialmente las comunidades indígenas, si bien la Fase I incorporará sólo beneficiarias que residen en áreas urbanas, la Fase II presentará: (i) modelos de focalización para la población rural, especialmente la indígena; y (ii) metas de cobertura para estas poblaciones.

VI. ASPECTOS ESPECIALES Y RIESGOS

- 6.1 **Aspectos Especiales.** El aumento de 150% en la cobertura de beneficiarios de los planes de subsidios manejados por el MDS representa un desafío para la ejecución del programa. En este sentido, se prevé reforzar los mecanismos de ejecución ya existentes del IDH para lo cual se contratará una consultoría internacional que redefinirá los modelos de los procesos operativos, administrativos, de gestión, de pago y fortalecerá el marco de control interno. También identificará las áreas institucionales que deben fortalecerse para poder operar el nuevo modelo y volumen de beneficiarios
- 6.2 Otro aspecto especial es que el ritmo de ejecución del programa depende de la efectividad de los operativos de migración. Además de depender de la fijación de incentivos monetarios y no monetarios adecuados, el éxito de estos operativos depende de una planificación que permita la atención efectiva de las familias beneficiarias y la rápida incorporación de las mismas a los circuitos de pago y control de corresponsabilidades. Este aspecto justifica que se contrate una consultoría internacional que asesore el proceso y estructura de control interno en la transferencia al Plan Familias y beneficiarios provenientes de otros planes sociales del Gobierno Argentino. El Banco también ha financiado una CT Intra para que los funcionarios responsables del MDS visiten la experiencia del Programa Oportunidades de México el cual cuenta con amplia experiencia en el montaje de estos operativos. Por último, el MDS realizará una prueba piloto en el primer trimestre de 2005 en la que se utilizarán los insumos de las consultorías y que servirá para afinar los procesos de migración finales.
- 6.3 **Riesgos.** Uno de los riesgos de la operación es que el mecanismo de focalización del Plan Familias presente errores de inclusión mayores a los actuales programas de subsidios condicionados, especialmente en un contexto dinámico de recuperación económica. El diseño de la operación mitiga este riesgo con la inclusión de variables categóricas de tipo estructural como educación de la madre y el número de niños e incorpora la eficiencia de la focalización como un elemento activador de la Fase II. Otro riesgo es que la oferta de educación y salud para los beneficiarios del programa sea inadecuada. El programa busca mitigar este riesgo promoviendo la coordinación con programas de reforzamiento de la oferta que atienden a poblaciones similares al Plan Familia y con la elaboración y difusión de datos nominales que alerten sobre riesgos educativos y de salud de sus beneficiarios.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 7.1 Se espera llevar a cabo una misión de análisis en abril de 2005. Los resultados de la contratación de la firma consultora para el rediseño operativo y organizacional del programa, contratada por el Banco, y los resultados preliminares de la prueba piloto serán discutidos durante esta misión. En esa misión se acordarán los valores finales y las metodologías de cálculo de los indicadores del Marco Lógico.

ARGENTINA
APOYO AL PLAN FAMILIAS
(AR-L1006)
MARCO LÓGICO PRELIMINAR

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN			
Contribuir a la reducción de la pobreza intergeneracional.	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza e Indigencia - Grado de incidencia y brecha. 	Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC).	
PROPOSITO			
Sistema de protección social focalizado en las madres y los niños de las familias más pobres expandido y consolidado.	<p>Al término del programa y para la población objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La incidencia de la pobreza disminuye de X% a X%. • La incidencia de la indigencia se reduce de X% a X%. • Disminuye en X% los niños en 1ero y 2do grado de primaria con sobredad. • X% de aumento de la escolaridad promedio de jóvenes de 14 a 17 años • Reducción en X% de la repitencia de 1ero y 2do grado (primaria) y de 8vo y 9no grado (preprimaria). • Disminución del grado de deserción en un X% para niños de 14 a 17años de edad. 	<p>Microsimulaciones basadas en información de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EPHC. • Estadísticas del Ministerio de Educación. • Base de datos del Programa. 	<p>Estabilidad macroeconómica.</p> <p>Existe adecuada oferta de servicios de salud y educación para los beneficiarios del programa.</p> <p>La focalización del programa presenta bajos errores de inclusión y exclusión.</p>
COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES			
1. Programa de transferencias de ingreso condicionadas consolidado.	<ul style="list-style-type: none"> • 500,000 beneficiarios del PJJHD son identificados e incorporados al Programa Familias para el 2008. • El 100% de los beneficiarios reciben pago mensual con tarjeta bancaria. 	Reportes de la UEC.	Los programas de transferencia condicionada continúan siendo prioridad para el Gobierno como política de reducción de pobreza.

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
3. Intervenciones en educación y salud para los beneficiarios del programa mejoradas y expandidas.	<p>Al final del programa:</p> <p>X% de incremento con respecto a la Línea de Base de alumnos de segundo grado y de noveno grado que contestan correctamente el 100% de los items que sintetizan el dominio básico de la competencia de lectura / escritura o matemática.</p>	<p>Evaluación de impacto del programa en base a las pruebas de rendimiento aplicadas por los Ministerios Provinciales.</p>	<p>Se crea consenso con los gobiernos Provinciales y Municipales.</p>
4. Gestión del programa fortalecida.	<p>Al final del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1600 funcionarios de ETPs y ETLs reciben capacitación en gestión social. • X cantidad de gestores sociales provinciales y municipales que reciben capacitación básica para vincularse con el Plan Familias y tienen X contactos formales con el programa. • Sistema de control de contraprestaciones implementado y en funcionamiento que incluya la adscripción nominal a centros de salud de 100% de los beneficiarios del programa. • Sistema de orientación y seguimiento de riesgos implementado que incluya datos de educación y salud. • Acuerdos inter-institucionales e indicadores de coordinación con programas claves de oferta tales como Becas Estudiantiles y Seguro Materno Infantil, entre otros. • Plan de Comunicación Social desarrollado e implementado. 	<p>Informes elaborados por la UEC.</p>	<p>Se conocen las causas y el número de bajas del programa.</p>