



Agosto, 2024

EXPOST

Informes de
Evaluación
2024

Programa de Apoyo al Plan Nacional Argentina contra el hambre en la emergencia socio-sanitaria COVID 19





-
-
-
-

Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País
Argentina

Número de operación

CFA 11367

Producto - Sector

Operación de Enfoque Sectorial Amplio (SWAp) – Primera infancia

Cliente

República Argentina

Organismo Ejecutor

Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

Riesgo soberano

Contacto

transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Contribuir a la implementación del Plan Nacional Argentina contra el hambre para garantizar la alimentación y nutrición de familias en situación de vulnerabilidad social, priorizando a la primera infancia en el marco de la emergencia socio-sanitaria de la COVID-19.

Fuente de Financiación

Préstamo CAF (USD) 300.000.000

Desembolsado CAF (USD) 300.000.000

Aporte local (USD)

Otros aportes (USD) 240.000.000

Detalle de otros aportes Préstamo independiente BID

Fechas de progreso

Fecha de solicitud de la operación

5 de mayo de 2020

Fecha de aprobación

7 de julio de 2020

Fecha de entrada en vigencia

27 de noviembre de 2020

Fecha de último desembolso

30 de agosto de 2023



EVALUACIÓN

Las operaciones de libre disponibilidad son evaluadas a partir de un enfoque metodológico desarrollado por la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto de CAF (DADMI). La metodología propuesta persigue realizar una evaluación integral de estas operaciones, tomando como referencia el criterio de pertinencia enmarcado en los lineamientos para una mejor evaluación establecidos por la OCDE.

En este contexto, la pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el que las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con las necesidades sectoriales de los países. Para más detalles, ver anexo metodológico A2.

El Programa de Apoyo al Plan Nacional Argentina contra el Hambre en la emergencia sociosanitaria del COVID-19 presentó una completa visión del entorno macroeconómico de Argentina, identificó con precisión la problemática que motivó la solicitud, definió con claridad tanto la población como el sector objetivo del programa y estableció objetivos generales y específicos de forma precisa.

En relación con la robustez de las matrices de política, los documentos de las fases de aprobación, ejecución y cierre de la operación explican con claridad los indicadores de política acordados en el marco del préstamo. Además, se presentaron evidencias de la ejecución de los recursos, así como del cumplimiento de las matrices de seguimiento durante la implementación del programa.



Componentes de la evaluación

Componente	Descripción
Alineación de política con el contexto del país	Determina la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos o política prospectiva con las necesidades del país

Este componente valora la alineación de la política para la cual se solicitó la operación con las necesidades del país. Para ello, se toman en consideración cuatro preguntas que permiten obtener una primera mirada de la pertinencia de la operación. La información utilizada para el desarrollo de este indicador proviene de los documentos consignados en la fase de aprobación de la operación, así como documentos elaborados durante su implementación y cierre. De igual manera y de ser necesario, se recurre a fuentes de información oficiales para complementar la valoración realizada. A continuación, se desarrollan las cuatro preguntas utilizadas para la valoración de este primer componente.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.1	Alineación de política con el contexto del país	1	¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?

La pandemia del COVID-19 desde su inicio tuvo un fuerte impacto en la economía global y Argentina no fue la excepción. Las medidas de aislamiento adoptadas por el Gobierno Nacional tuvieron una incidencia importante en su crecimiento, lo cual se evidencia en la estabilidad macroeconómica del país.

El Gobierno argentino lanzó un paquete de estímulos para mitigar la caída de su actividad económica de una magnitud del 3,4% del PIB. Este paquete incluyó la promoción de créditos a empresas privadas afectadas (1,1% del PIB), transferencias a los hogares (0,8% del PIB), aumento del presupuesto en gastos de capital y relanzamiento del plan para construcción y reforma de viviendas (0,3% del PIB), entre otros. El costo fiscal del estímulo se ubicó en 2,4% del PIB, lo que implicó un desbalance fiscal mayor al previsto por los aumentos del gasto y las exenciones impositivas programadas.

Debido a la falta de acceso del país a los mercados financieros internacionales y a la reducida profundidad del mercado financiero local, el mayor desbalance fue financiado con emisión monetaria, lo que tuvo un impacto negativo en la inflación. Este incremento de precios ligado con el estancamiento económico, ocasionaron un deterioro significativo en los indicadores sociales. En este sentido, en el último trimestre de 2019, la pobreza se ubicó en 35,5%, aumentando casi 10 puntos porcentuales con respecto al 2018. Por su parte, la indigencia subió en el mismo período de 4,8% a 8% y las personas jóvenes fueron afectadas directamente por este fenómeno, siendo el 52,3% de los niños menores de 14 años pobres a inicios de 2020.



La pobreza y el aumento de precios de forma acelerada influyen directamente sobre la situación de desnutrición e inseguridad alimentaria de niños y jóvenes. Acorde con la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2019), los niños menores de 5 años contaban con una prevalencia de baja talla para su edad de 7,9% (indicador aproximado de desnutrición crónica). Por su parte, el sobrepeso y la obesidad son las formas de malnutrición más prevalentes en el país, encontrándose que más del 40% de niños y adolescentes entre 5 y 17 años tenían sobrepeso u obesidad, sin diferencias significativas por sexo, nivel educativo, cobertura de salud ni quintiles de ingresos.

La problemática de la desnutrición y la inseguridad alimentaria afecta directamente el desarrollo integral de niñas y niños, disminuyendo su capacidad física, académica y socioemocional. Una alimentación inadecuada o escasa se traduce en un menor desarrollo del cerebro y falta de energía en niños menores de 5 años, lo que genera bajos niveles de concentración y atención y, por lo tanto, menor capacidad de aprendizaje y menor desarrollo de habilidades y destrezas.

Con el fin de atacar esta problemática, el Gobierno argentino lanzó el Plan Nacional Argentina contra el Hambre. Este programa, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social, tiene por objetivo garantizar la seguridad alimentaria de toda la población, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social.

Como se puede apreciar, existió una correcta identificación de la problemática, puesto que se partió desde la generalidad del contexto macroeconómico hasta llegar a la descripción del sector específico que motivó la creación del programa AlimentAR y conllevó a la solicitud de la operación de crédito.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.2	Alineación de política con el contexto del país	2	¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?

El objetivo general de la operación fue contribuir a la implementación del Plan Nacional Argentina contra el Hambre para garantizar la alimentación y nutrición de familias en situación de vulnerabilidad social, priorizando a la primera infancia. Por su parte, los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Implementar un sistema que complementara los ingresos de los hogares para la compra de alimentos, priorizando a padres y/o madres con niños de hasta 6 años, mujeres embarazadas a partir de los 3 meses y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, a través de la Tarjeta AlimentAR.
- Fortalecer las prestaciones alimentarias dirigidas a provincias, municipios, comedores comunitarios, comedores escolares y organizaciones sociales.
- Favorecer la participación de familias y comunidades en la producción de alimentos con el fin de diversificar y mejorar su consumo para incentivar una alimentación saludable.
- Promover sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía solidaria, el cooperativismo y la agricultura familiar.



- Propiciar la participación en redes comunitarias para el acompañamiento y seguimiento de las familias en la incorporación de hábitos saludables de alimentación, higiene y nutrición.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de resultados de las acciones que conforman el Plan. El programa se abordó a través de políticas transversales, en coordinación con las distintas jurisdicciones, sectores, organismos estatales y de la sociedad civil.

En lo que respecta a los recursos de la operación, fueron solicitados para financiar:

1. Las asignaciones presupuestales de la Tarjeta AlimentAR en el marco del Plan Nacional Argentina contra el hambre. Esta tarjeta es una transferencia no condicionada mensual realizada en pesos argentinos para gastos de alimentación de familias con niños de hasta 6 años, personas con discapacidad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH) y mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación que reciben la Asignación Universal por Embarazo (AUE).
2. El fortalecimiento del diagnóstico, monitoreo y evaluación de la política, y la coordinación con otras políticas sociales realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social. Este componente incluyó una evaluación ex ante, una intermedia y una ex post lideradas por la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). También incluyó un componente de fortalecimiento del Sistema Integrado y Unificado de Titulares de Políticas Sociales.

Por último, el programa estuvo alineado con la propuesta estratégica de CAF en Argentina para el período 2020-2023 y la Agenda de Nutrición de CAF. Estas iniciativas promueven un acceso más equitativo a las oportunidades de desarrollo del capital humano - especialmente en la primera infancia - como medio para lograr una inclusión laboral de calidad y, de ese modo, contrarrestar los efectos de la creciente desigualdad evidenciada en el país.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.3	Alineación de política con el contexto del país	3	¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

Las actividades en el marco de la operación fueron claramente definidas - incluyendo ejecución presupuestal - y se encuentran estrictamente alineadas con los objetivos específicos descritos anteriormente.

- *Componente 1.* Apoyo presupuestario para las prestaciones de la Tarjeta AlimentAR (USD 295 MM), a fin de garantizar la alimentación de la población objetivo.
- *Componente 2.* Evaluación (USD 0,3 MM). Incluía la evaluación ex ante, intermedia y ex post del Programa realizadas por la SAE. La evaluación ex ante recopiló la situación inicial o línea de base a partir de la información disponible. Las evaluaciones intermedias se enfocaron en evaluar la gestión y seguimiento del



préstamo y el cumplimiento de las políticas y normativas, mientras que la evaluación ex post se enfocó en la eficacia y eficiencia del préstamo CAF.

- **Componente 3.** Se basó en el fortalecimiento institucional para el monitoreo, supervisión, auditoría y comisión de financiamiento (USD 4,7 MM). Este componente se enfocó en el fortalecimiento del Sistema Integrado y Unificado de Titulares de Políticas Sociales, para el mejor diagnóstico y monitoreo de políticas públicas sociales llevadas a cabo por el MDS, con atención especial en la focalización del Plan Nacional Argentina contra el Hambre y su Tarjeta AlimentAR. Del mismo modo, se contempló dentro de este componente la supervisión, auditoría y comisión del financiamiento.

El documento de cierre presentó los resultados alcanzados por los tres componentes, describiendo a detalle las actividades realizadas, así como las entidades involucradas. En primer lugar, se desarrolló un análisis detallado sobre la ejecución de los recursos de la Tarjeta AlimentAR, una descripción sociodemográfica de la población atendida y su localización. En segundo lugar, se enunciaron los diferentes estudios realizados para el cumplimiento de la evaluación ex ante, intermedia y ex post. Finalmente, se presentaron los hallazgos del seguimiento del programa de la Tarjeta AlimentAR tanto a nivel regional como nacional.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.4	Alineación de política con el contexto del país	4	¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

La población objetivo se identificó como los beneficiarios la Tarjeta AlimentAR. En lo que respecta a la Asignación Universal por Hijo (AUH), sus beneficiarios son hijos de personas desocupadas, trabajadores no registrados, del servicio doméstico, monotributistas o inscritos en otros planes sociales, cuyo ingreso no supera al salario mínimo, vital y móvil (SMVM).

La AUH consiste en una transferencia monetaria mensual por cada hijo menor de 18 años y hasta un máximo de cinco hijos por familia sujeta al cumplimiento de contraprestaciones de salud (controles médicos y vacunación) y educación (asistencia a un centro educativo). En el caso de la transferencia **no** condicionada de la Tarjeta AlimentAR, se incluyeron a aquellas familias que tenían la AUH suspendida o prorrogada por falta de evidencia en el cumplimiento de las contraprestaciones y, en ambos casos, si bien los beneficiarios son padres o madres, se prioriza la titularidad femenina.



#	Componente	Descripción
2	Robustez de matrices de políticas	Analiza los niveles de robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación

Este componente tiene como objetivo determinar la robustez, los niveles de cumplimiento y la pertinencia de las matrices de política definidas en el marco de la operación. Durante la fase de aprobación de la operación, se definieron dos matrices de política para hacerle seguimiento a la utilización de los recursos. La primera matriz estuvo conformada por cinco acciones sectoriales en cuatro grandes áreas de acción: i) diagnóstico y población objetivo del programa de la Tarjeta AlimentAR, ii) indicadores de cobertura y consumos, iii) avances presupuestarios y iv) evaluaciones de la política.

Esta matriz se concibió como una herramienta de seguimiento de la ejecución del proyecto y estuvo conformada por actividades inherentes a la implementación de la Tarjeta AlimentAR. Dentro de las cuatro grandes áreas de acción, se solicitaron soportes en los informes de avance sobre el cumplimiento de las actividades tales como: diagnóstico y actualización de la situación de los beneficiarios en base a encuestas, grupos focales o registros complementarios; descripción y análisis de los indicadores de cobertura, acceso y utilización de la tarjeta; diseños de los estudios del programa con avances detallados sobre las evaluaciones ex ante, intermedias y ex post; certificaciones de la ejecución presupuestaria por parte de la instancia responsable de certificar las erogaciones correspondientes y aplicables al programa, y los avances en el diseño e implementación de las mejoras al sistema de monitoreo.

La segunda matriz de política contemplada dentro de la operación contó con indicadores orientados a identificar los resultados de la inversión de CAF. Sus principales características fueron:

- Indicadores de resultados en términos de cobertura de la población beneficiada de la Tarjeta AlimentAR en número y porcentaje de la población elegible, desagregada según tipo de beneficiario.
- Indicadores de producto que informan sobre el acceso y el uso de la Tarjeta AlimentAR.
- Cada indicador de resultado o producto estuvo asociado a una acción contenida en la primera matriz de desarrollo de actividades, y debía ser presentado a partir de los medios de verificación especificados.
- Los indicadores se debían presentar desagregados según sexo, tramos de edad y jurisdicción.

En los documentos de cierre de la operación se presentó evidencia clara de la utilización de los recursos otorgados por CAF y de la población atendida por el programa durante la ejecución de la operación, siguiendo así los lineamientos expuestos en las matrices de política. En la Tabla 1, se puede apreciar la ejecución anual del programa desagregado por las actividades planeadas en el marco de la operación.

Tabla 1. Ejecución de recursos de la operación.

AF 11367-AR	Presupuesto Vigente		Ejecución 2020		Ejecución 2021		Ejecución 2022		Ejecución Ene-Ago 2023		Ejecución Acumulada al 31/08/2023		% de Avance
	CAF	Local	CAF	Local	CAF	Local	CAF	Local	CAF	Local	CAF	Local	
Comp 1. Apoyo presupuestario para las prestaciones de la Tarjeta AlimentAR	\$ 292.580.000,00		\$ 285.280.000,00		\$ -		\$ 7.280.544,33		\$ -		\$ 292.560.544,00		100%
Comp 2. Evaluación	\$ 350.000,00	-			\$ 37.226,96		\$ 46.827,00		\$ -		\$ 84.054,00		24%
Administración	\$ 4.520.000,00	-			\$ 138,19		\$ 1.728.979,22		\$ 1.852.910,27		\$ 3.582.028,00		79%
Comisión de Administración	\$ 2.550.000,00		\$ 2.550.000,00		\$ -		\$ -		\$ -		\$ 2.550.000,00		100%
TOTALES	\$ 300.000.000,00		\$ 287.830.000,00		\$ 37.227,00		\$ 9.056.351,00		\$ 1.852.910,00		\$ 298.776.626,00		99,59%

Fuente: Documento de Evaluación de Crédito (DEC)

En este sentido, se considera que la operación definió indicadores claros de política, estableció unas matrices acordes con sus objetivos, con un plan robusto de seguimiento y de acciones para lograr las metas establecidas.

Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

Comentarios adicionales en función de lo informado por el Organismo Ejecutor que tienen que ver con el impacto de la operación:

- ✓ Los hogares que cuentan con la prestación redujeron 20% las posibilidades de sufrir inseguridad alimentaria severa (10,3% vs 31,3% de los hogares no elegibles).
- ✓ La tasa de indigencia en hogares con Prestación Alimentar A durante el 2020 ascendería de 50% a 71% de no mediar esta transferencia.
- ✓ Tres cuartas partes de los hogares cubren sus gastos de alimentación por al menos dos semanas con la Prestación.
- ✓ 46% de los hogares con Prestación Alimentar pueden comprar más alimentos que antes, en contraposición al 14% de hogares sin el beneficio.
- ✓ El 52% de los hogares sin el beneficio compra alimentos de menor calidad que antes, valor que desciende al 28% en los hogares que reciben la transferencia.
- ✓ Incremento en la compra de alimentos, variedad y mantenimiento de la calidad de los productos.
- ✓ Posibilidad de planificar el consumo familiar entre los hogares que cuentan con la tarjeta, adquiriendo lácteos, carnes, frutas, verduras, legumbres o cereales y huevos.
- ✓ Fortalecimiento de momentos de reunión familiar y prácticas de comensalidad al cocinar en el hogar al menos un plato caliente por día.

Adicionalmente, se informa que el Organismo Ejecutor presentó a CAF la distribución de beneficiarios por provincia.



ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
AUE	Asignación Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
DEC	Documento de Evaluación de Crédito
DEM	Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF
MDS	Ministerio de Desarrollo Social de Argentina
PIB	Producto Interno Bruto
SWAp	Operación de Enfoque Sectorial Amplio

A2. Metodología de evaluación

La evaluación ex post consiste en una revisión objetiva y sistemática de un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o se encuentra en la fase de post inversión. Estas evaluaciones pretenden realizar una valoración sobre el desempeño de las operaciones de financiamiento, que permita mejorar futuras operaciones, potenciando así la contribución de la organización al desarrollo de América Latina y el Caribe. Estos ejercicios se centran en determinar la pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad esperada e impacto de las operaciones, en relación con los objetivos planteados durante su diseño. La agenda de evaluaciones ex post en CAF tienen un doble objetivo: i) prevé la rendición de cuentas a los Países Accionistas, Autoridades, Alta Gerencia y público en general, sobre el desempeño de los proyectos de CAF y ii) sistematizar y difundir los aprendizajes generados a lo largo de la vida de las operaciones con el objetivo de mejorar futuras operaciones.

En lo que respecta al abordaje metodológico de los instrumentos de libre disponibilidad, estas operaciones son consideradas productos de apoyo presupuestario, lo que quiere decir que, si bien suelen tener una política asociada, no resulta indispensable que exista trazabilidad de los recursos entregados en el marco de la operación. Por ello, se profundiza únicamente en el criterio de pertinencia, utilizando dos indicadores para su valoración.

La pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el cual las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas presentadas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con

las necesidades sectoriales de los países. El análisis de las operaciones se realiza a partir de dos componentes:

Alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reformas de políticas con las necesidades del país: valora la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reforma planteada con las necesidades sectoriales del país y las problemáticas identificadas. Las preguntas utilizadas para la valoración son las siguientes:

- ¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?
- ¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?
- ¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?
- ¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

Robustez de las matrices de políticas: indicador cualitativo orientado a determinar la robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación, así como el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas dentro de las mismas.



EXPOST
Informes de
Evaluación
2024

