fgerencia

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

|  |
| --- |
| ***Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo para una Mejor Gestión del Sistema de Protección Social.*** |
| ***País: República Oriental del Uruguay*** |
| ***Sector/Subsector: Mejora de la administración pública.*** |
| ***Equipo de Proyecto Original: Gerardo Reyes-Tagle (ICF/FMM), Jefe de Proyecto; miembros: Roberto Fernández (ICS/CUR); Javier Cayo (LEG/SGO); Luciana López (CSC/CUR); y Heidi Fishpaw (ICF/FMM).***  ***Equipo de Proyecto Actual: Waldo Tapia (LMK/CPA), Jefe de Proyecto; miembros: Roberto Fernández (ICS/CUR); Juan Martín Seijo (COF/CUR).*** |
| ***Número de Proyecto: (UR-L1032)*** |
| ***Número de Préstamo (s), CT(s): 2109/0C-UR.*** |
| ***Fecha del CRG: 30 de marzo de 2017.*** |
| ***Fecha de Aprobación Final del PCR: 3 de julio de 2017*** |

|  |
| --- |
| ***PCR Equipo: Waldo Tapia (LMK/CPA), Juan Martín Seijo (COF/CUR), Patricia Álvarez (Consultora); Manuel Urquidi (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK) y Tania Gaona (SCL/LMK).*** |

Versión1.3

**Índice**

[I. Información Básica 4](#_Toc466897478)

[II. El Proyecto. 5](#_Toc466897479)

[a. Contexto del Proyecto 5](#_Toc466897480)

[b. Descripción del Proyecto 6](#_Toc466897481)

[III. Resultados 8](#_Toc466897482)

[a. Efectos Directos 8](#_Toc466897483)

[b. Externalidades 9](#_Toc466897484)

[c. Productos 9](#_Toc466897485)

[d. Costos del Proyecto 12](#_Toc466897486)

[IV. Implementación del Proyecto 12](#_Toc466897487)

[a. Análisis de los factores críticos 14](#_Toc466897488)

[b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora 15](#_Toc466897489)

[c. Desempeño del Banco 15](#_Toc466897490)

[V. Sostenibilidad 16](#_Toc466897491)

[a. Análisis de los factores críticos 16](#_Toc466897492)

[b. Riesgos potenciales 16](#_Toc466897493)

[c. Capacidad Institucional 16](#_Toc466897494)

[VI. Evaluación y Seguimiento 16](#_Toc466897495)

[a. Información sobre Resultados 16](#_Toc466897496)

[b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post 17](#_Toc466897497)

[VII. Lecciones Aprendidas 17](#_Toc466897498)

**Anexos**

Anexo 1. [Acta del Taller de Cierre](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-UR-LON/UR-L1032/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-1752270998-3)

Anexo 2. [Evaluación del Prestatario](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-UR-LON/UR-L1032/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-1752270998-8)

[Propuesta de Préstamo UR-L1032](http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=UR-L1032), seleccionar documents, approved

**ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

**AFAP Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional**

**BID Banco Interamericano de Desarrollo**

**BCU Banco Central de Uruguay**

**BPR Bienes Públicos Regionales**

**BPS Banco de Previsión Social**

**CAD Comisión de Asistencia al Desarrollo (OCDE)**

**CMD Centro Microdatos**

**CNPV Censo Nacional de Población y Vivienda**

**ECH Encuesta Continua de Hogares**

**ENIA Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia**

**ELPS Encuesta Longitudinal de Protección Social**

**FAP Fondo de Ahorro Previsional**

**INVE Instituto Verificador Latinoamérica**

**INE Instituto Nacional de Estadística**

**MEF Ministerio de Economía y Finanzas**

**MDR Matriz de Resultados**

**MIDES Ministerio de Desarrollo Social**

**MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

**OCDE Oficina para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**

**OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

**OSS Observatorio de Seguridad Social**

**PANES Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social**

**PEA Población Económicamente Activa**

**PIB Producto Interno Bruto**

**SIIAS Sistema Integrado de Información de Áreas Sociales**

**SNC Secretaría Nacional de Cuidados**

**SNIC Sistema Nacional Integrado de Cuidados**

**UEP Unidad Ejecutora del Programa**

# Información Básica

|  |
| --- |
| Datos básicos (monto en US$) |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NO. PROYECTO: (UR-L1032)** | **TITULO: Programa de Apoyo para una Mejor Gestión del Sistema de Protección Social.** | | | | |
| **Prestatario: Uruguay** | | **Fecha aprobación Directorio: 17-dic-2008** | | | |
| **Agencia ejecutora (AE): Banco de Previsión Social** | | **Fecha efectividad contrato: 31-mar-2009** | | | |
|  | | **Fecha elegibilidad primer desembolso: 28-mar-2011** | | | |
| **Préstamo(s): 3.212.783** | |  | | | |
| **Sector: Mejora de la administración pública** | | Meses en ejecución | | | |
| **Instrumento de préstamo: Préstamo de Inversión** | | **\* desde aprobación: 93** | | | |
|  | | **\* desde efectividad del contrato: 90** | | | |
|  | | **Períodos de desembolso** | | | |
|  | | **Fecha original desembolso final: 31-mar-2012** | | | |
|  | | **Fecha actual desembolso final: 30-set-2016** | | | |
|  | | **Extensión acumulativa (meses): 42** | | | |
|  | | **Extensión especial (meses):** | | | |
|  | | **Monto préstamo(s)** | | | |
|  | | **\* Monto original: 3.212.783** | | | |
|  | | **\* Monto actual: 2.747.939** | | | |
|  | | **\* Pari Passu (si aplica): 82% BID - 18% Local** | | | |
|  | | **Costo Total del Proyecto (Recursos BID +Contrapartida Local):**  **4.057.521**  **Redireccionamiento**  **Este proyecto:**  **- recibió fondos de otro proyecto? [ No ]**  **- Envió fondos a otro proyecto? [ No ]**  **- N/A [ ]** | | | |
|  | | **Monto US$BID** | **Local US$**  **No. Sub-préstamo** | **Total US$** |  |
| **2.747.939** | **1.506.511** | **4.254.450** |  |
| **\* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)** | | | |
| **Reducción de Pobreza (PTI): No**  **Equidad Social (SEQ): No** | | **En estado de “Alerta** | | | |
| **Clasificación ambiental: C** | | **Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No** | | | |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Resumen de la Clasificación de Desempeño** | | | | |
| **OD** | **[x] Muy Probable(MP)** | [ ] Probable (S) | [ ] Poco Probable (PP) | [ ] Improbable (MI) |
| **PI** | [x] Muy Satisfactorio (MS) | **[x] Satisfactorio (S)** | [ ] Poco Satisfactorio (I) | [ ] Muy Insatisfactorio (MI) |
| **SO** | **[x] Muy Satisfactorio (MS)** | [ ] Satisfactorio (S) | [ ] Poco Satisfactorio (PS) | [ ] Muy Insatisfactorio (MI) |

# El Proyecto.

## Contexto del Proyecto

2.1 A finales de la década de los noventa, Uruguay experimentó una marcada recesión que, sumada a efectos de factores externos, desencadenaron en 2002 una fuerte crisis financiera. La crisis económica provocó un deterioro de los indicadores de pobreza e indigencia, los cuales pasaron de 17,8% y 1,5% respectivamente antes de 2002, a 32,6% y 3,9% en 2004. La crisis también afectó fuertemente a la población de la tercera edad siendo que la población mayor a 65 años en situación de pobreza pasó de 3,9% en 2001 a 10,8% en 2004. En respuesta a esta situación, el gobierno puso en marcha con apoyo parcial del Banco, un programa de emergencia denominado Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), cuyo objetivo fue apoyar a los hogares del primer quintil de ingreso. Adicionalmente, el gobierno impulsó políticas encaminadas a controlar el aumento del gasto fiscal en términos reales y aumentar la eficiencia del gasto corriente total y la del aparato recaudador con el objeto de incrementar el ahorro público corriente.

2.2 **Situación del sistema de pensiones.** Como muchos países de América Latina y del Caribe, Uruguay realizó una reforma estructural de su sistema de pensiones en 1996 y adoptó un modelo mixto de provisión de protección social para la vejez en materia de jubilaciones y pensiones. Una década después de la reforma, se enfrentaban retos importantes en cobertura, equidad (intergeneracional, intrageneracional y de género), y sostenibilidad fiscal e institucional. Estos retos se intensificaban por las deficiencias e inconsistencias en los sistemas de información, que dificultaban el análisis del desempeño y cobertura previsional del sistema mixto existente. Tradicionalmente, para la estimación de cobertura de los sistemas previsionales se utilizan registros administrativos. Sin embargo, en Uruguay, la fragmentación del sistema de estadísticas generaba dificultades para la consolidación de los datos provenientes de dichas fuentes. En general, esto es suplido mediante información obtenida de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH), pero en Uruguay esta solo releva información de trabajadores que realizan contribuciones a la seguridad social, a partir de la medición de 2001. Adicionalmente, la existencia de un sistema de estadísticas fragmentado generaba dificultades para la consolidación de los datos provenientes de los registros administrativos con la estadística nacional. Por ejemplo, existía, por un lado, información sobre registros de contribuyentes y beneficiarios que generaba y divulgaba el Banco de Previsión Social; y por el otro, la ECH realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) relevaba información de trabajadores con contribuciones a la seguridad social. A pesar de ello, la información obtenida por ambas fuentes resultaba muchas veces inconsistente y, sobre todo, insuficiente para el análisis y la toma de decisiones.

2.3 **Nuevas demandas de información.** Por tanto, existía en el momento del diseño del programa un déficit importante de información de cobertura desagregada a nivel individual, y separada por género, grupos de edad, ámbito geográfico y nivel socioeconómico; que permitiera focalizar mejor y hacer más efectivas las políticas de seguridad social, incluyendo a la población beneficiaria, y a los grupos poblacionales que no estaban siendo abarcados por ellas. En este contexto, la implementación de una Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) es una herramienta fundamental para la mejora de la calidad de las políticas públicas en el ámbito de la protección social, en especial, en cuanto a su focalización en términos de seguridad social, pobreza y género.

2.4 **Las Encuestas Longitudinales de Protección Social (ELPS)**. La ELPS proporciona un marco apropiado para el adecuado diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En efecto, ello es posible, entre otras variables, por el carácter longitudinal de la encuesta que releva información acerca de los mismos individuos en distintos momentos del tiempo, lo cual permite contar con información anterior y posterior a cambios de política, proporcionando un marco apropiado para la evaluación del impacto en la población objetivo de las políticas implementadas (BPS, 2015). La ELPS, sin embargo, no es concebida sólo como una encuesta longitudinal, sino que también representa un valor agregado significativo en la conformación de un sistema nacional de información en el ámbito de la protección social, dado que permite vincular los datos relevados de la encuesta con datos administrativos (por ejemplo, el historial de contribuciones a la seguridad social).

2.5 **El apoyo del Banco al desarrollo de las ELPS.** Con el objetivo de promover la utilización de las ELPS en la región el Banco viene promoviendo una Estrategia Regional para el Diseño de ELPS que incluyó dos cooperaciones técnicas a través de la facilidad de Bienes Públicos Regionales (BPR)[[1]](#footnote-1): la primera, “Encuesta Longitudinal de Protección Social 2010 a 2014” se puso en marcha en junio de 2011, y tuvo como objetivo el diseño de una metodología, un cuestionario y un marco muestral común que facilitarán la implementación de una ELPS a nivel nacional en ocho países de la región: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay y Uruguay[[2]](#footnote-2). La segunda cooperación, que se implementa a partir del año 2014, se propone la construcción de una plataforma virtual llamada Observatorio Regional de Seguridad Social, que permita fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de políticas públicas en el ámbito de la seguridad y protección social. De acuerdo a esta iniciativa, este observatorio se conforma a partir de un sistema de información a nivel nacional y regional basado en los datos individuales generados por las ELPS de cada país y la vinculación de éstos con información de los registros administrativos correspondientes.

2.6 **El BPS y la ELPS en Uruguay.** El Banco de Previsión Social (BPS), como instituto de seguridad social, ha sido tradicionalmente en Uruguay el responsable de brindar servicios para asegurar la cobertura de las contingencias sociales a la comunidad en su conjunto y la recaudación de los recursos, y lo ha venido haciendo en forma eficaz, eficiente y equitativa, promoviendo políticas e iniciativas en materia de seguridad social, aplicando los principios rectores de la misma en el marco de las competencias que le asigna la Constitución y las leyes vigentes. El BPS gestiona una gran parte de la recaudación del régimen general de la seguridad social uruguaya (1.454.331 cotizantes para el año 2015[[3]](#footnote-3)) y paga una parte muy significativa de los beneficios previsionales, sean contributivas o no contributivas (1.272.771 beneficiarios en concepto de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares para el mismo año). Por tanto, gran parte de la población uruguaya tiene relación, de una u otra forma, con el BPS en materia de seguridad social.

2.7 Dadas las nuevas demandas de información ya mencionadas, y las características institucionales del país, al momento del diseño del proyecto parecía necesario contar con un sistema de información adicional al registro de las historias laborales de los asegurados, a través de la implementación de encuestas longitudinales. Además, parecía preciso modernizar la institución para la administración de este sistema de información, con el objetivo de realizar un seguimiento de la historia de las contribuciones y sus densidades por sexo, grupos etarios y distintos niveles de ingresos de los asegurados. Estos elementos, permitirían la mejora en la evaluación y la calidad de las políticas dirigidas a corregir los problemas de inequidad y pobreza.

2.8 En este contexto, este programa se aprueba a fines de 2008, posicionando a Uruguay como uno de los primeros países que implementa la ELPS a nivel regional.

2.9 Si bien para cuando iniciaron los apoyos de los BPRs, Uruguay ya tenía muy avanzado el proceso de implementación de su ELPS, la participación en este bien público permitió contar con un apoyo adicional en aspectos técnicos y operativos para concluir el procesamiento de la primera ola y, principalmente, para la preparación de la segunda.

2.10 **Contexto interno del Banco.** El programa fue preparado y aprobado por la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM), con apoyo de la Representación del Banco en Uruguay. Posteriormente, a inicios de 2010, la operación se traspasó a la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), quien acompañó todo el proceso de cumplimiento de condiciones previas y elegibilidad para desembolsos, y permitió apoyar técnicamente y vincular la implementación del proyecto a las otras iniciativas en la región conectadas a través del BPR. Es importante destacar, que desde el diseño y durante la transición entre divisiones e implementación, el programa recibió apoyo permanente del Especialista sectorial en Modernización del Estado, Roberto Fernández (ICS/CUR).

2.11 El diseño del programa en Uruguay contó desde sus inicios con el apoyo del Centro Microdatos (CMD). CMD es un centro de investigación perteneciente al Departamento de Economía de la Universidad de Chile, el cual estuvo a cargo del diseño e implementación de la ELPS en Chile y que también impulsó el primer BPR en coordinación con la División de Mercados Laborales y de Seguridad Social del Banco.

## Descripción del Proyecto

### Objetivo(s) de Desarrollo

2.12 El objetivo general del programa es fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de políticas sobre prestaciones y contribuciones de seguridad social en Uruguay. El objetivo específico es contar con información estadística de calidad, necesaria para el diagnóstico y análisis del sistema, así como estudios analíticos sobre cobertura, eficiencia y sostenibilidad que posibiliten sustentar propuestas de readecuación. La generación de la información se logrará a través de la implantación de una encuesta longitudinal periódica denominada Encuesta de Protección Social (ELPS).

2.13 Para el logro del objetivo antes descrito, el proyecto se estructuró en torno a tres componentes:

* **Componente 1.** Implementación de la Encuesta de Protección Social (ELPS).
* **Componente 2.** Análisis y divulgación de la ELPS.
* **Componente 3.** Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ELPS.

2.14 El **Componente 1. Implementación de la Encuesta de Protección Social ELPS**, involucraba originalmente el 61% del costo total del proyecto, incluyendo financiamiento BID y contrapartida local (US$2.359.601), con el objetivo de realizar dos rondas de encuestas que le permitan al BPS contar con información de calidad para el análisis y readecuación del sistema de seguridad social.

2.15 Para ello el componente 1 contó con dos subcomponentes: Subcomponente 1.1 – Perfeccionamiento de la metodología; y Subcomponente 1.2 – Relevamiento y validación de la información de la ELPS.

2.16 Estos subcomponentes previeron la realización de tareas de ajustes de la metodología de relevamiento de información de ELPS en base a los resultados obtenidos en las pruebas pilotos como ser: ajuste del diseño muestral de la encuesta; y ajuste de las preguntas en el cuestionario de forma de reducir los tiempos de duración de la encuesta; y actividades y tareas que permitieran la implementación de la encuesta y la validación de la información relevada como ser: la capacitación de los encuestadores y supervisores que la llevaron a cabo; adquisición de materiales, equipo y software informático; y el relevamiento, procesamiento y validación de los datos recogidos.

2.17 Al finalizar el proyecto se esperaba que, a través de la ELPS, se contara con un sistema de información que integre y haga consistente los registros de las historias laborales de los asegurados en poder del BPS, con los datos relativos a cobertura, densidad de cotizaciones e información socioeconómica de los individuos que fueron relevados por la encuesta y fueran vinculados con los diferentes programas de protección social. Esta vinculación permite contar con un perfil más claro de cotizantes y beneficiarios, y permite también conocer pautas de comportamiento y características de las personas que están al margen de los programas de seguridad social, información de alta importancia para entender algunas de las razones por las cuales esta población no tiene cobertura y así contar con mayores indicios para el diseño de programas que beneficien a estos segmentos de la población. Esta vinculación tiene también efectos sobre la tarea operativa del panel, en la medida que facilita el disponer de información actualizada de contacto de los individuos, y disminuir así los niveles de mortalidad de la muestra propios de una encuesta de este tipo.

## Productos

2.18 Asimismo, como resultado final del proyecto se obtendría información en materia de protección social de aquellos sectores sociales que se escapaban total o parcialmente de los registros administrativos del BPS.

2.19 El **Componente 2. Análisis y divulgación de la ELPS**, involucraba originalmente el 10% del costo total del proyecto, incluyendo financiamiento BID y contrapartida local (US$403.719), con el objetivo de generar conocimiento sobre el sistema de protección social a través del análisis y publicación de información generada por la ELPS.

2.20 Para ello el componente constó de los siguientes subcomponentes:

* Subcomponente 2.1 – Análisis de los resultados de la ELPS. El objetivo de este subcomponente fue realizar estudios que sirvieran como insumos para llevar a cabo una mejor evaluación de las políticas de protección social financiando actividades de consultoría para el BPS que brindaran metodologías de análisis de datos de la ELPS y estudios socioeconómicos sobre política de seguridad social.
* Subcomponente 2.2 – Divulgación de los resultados de la ELPS. El objetivo de este subcompo-nente fue promover el conocimiento sobre la protección social en el público en general y en los tomadores de decisiones sobre el tema. Las actividades que financió fueron seminarios y talleres sobre los resultados de la ELPS; y la realización de publicaciones.

2.21 Al finalizar la operación se esperaba contar con estudios analíticos, los cuales servirían como insumos a los tomadores de decisiones para que éstos puedan mejorar la política de protección social del país. Asimismo, al finalizar el proyecto se esperaba contar con información integrada de los principales parámetros previsionales (cobertura, densidades de cotización, tasa de reemplazo, sensibilidad al género, equidad, etc.) con el fin de anticipar contingencias futuras.

2.22 El **Componente 3. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ELPS**, involucraba originalmente el 8% del costo total del proyecto, incluyendo financiamiento BID y contrapartida local (US$307.420), con el objetivo de fortalecer la capacidad del BPS en cuanto al levantamiento y procesamiento de datos de la ELPS y a su capacidad para llevar a cabo el análisis de la información generada por la misma.

2.23 Este componente constó de los siguientes subcomponentes:

* Subcomponente 3.1 – Capacitación de funcionarios técnicos de BPS
* Subcomponente 3.2 – Facilidad locativa para la instalación de la ELPS
* Subcomponente 3.3 – Desarrollo de metodologías de análisis y presentación de resultados de la ELPS[[4]](#footnote-4)
* Subcomponente 3.4 – Desarrollo de una consultoría para el mantenimiento del panel

2.24 El programa incluyó también actividades vinculadas a la Gerencia y Administración, Costos Concurrentes e Imprevistos que involucraban originalmente el 21% del costo total del proyecto, incluyendo financiamiento BID y contrapartida local (US$828.645).

# Resultados

## Efectos Directos

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD) | | | | | | |
| Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito) | | | | | | |
| 1. Utilización de información estadística mejorada 2. Generación de información estadística mejorada | | | | | | |
| Indicadores Claves de Efectos Directos | | | | | | |
| Indicador | | LB | MTP Planeada | | Efectos Directos Logrados | |
| (1) Documentos de trabajo publicados. | | 0 | Al menos dos documentos de trabajo publicados. | | 2 documentos de trabajo publicados | |
| (2) Bases de datos accesibles a uso público. | | 0 | Una base de datos accesible a uso público. | | Base de datos Ola 1 accesible a uso público. | |
| Reformulación: No | | | | | | |
| Reajuste ISDP: Si. Realizado en el Taller de Arranque, previo al inicio de la implementación. | | | | | | |
| Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD): | | | | | | |
| **[X] Muy Probable(MP)** | [ ] Probable (S) | | | [ ] Poco Probable (PP) | | [ ] Improbable (MI) |
| Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.  En virtud a los resultados esperados y los resultados alcanzados, se puede concluir que, en cuanto al cumplimiento de los indicadores de resultado del programa, este ha cumplido con las metas planeadas. Al finalizar el programa, se cuenta con un trabajo de análisis publicado y un conjunto de documentos elaborados a publicase antes de la finalización del período de gestión, y con una base de datos accesible para el uso público. Cabe señalar que aún es posible ampliar la esfera de actores que hacen uso de los recursos generados y desarrollar mayor conocimiento en relación estos en pro de maximizar el impacto sobre la agenda pública de las publicaciones y documentos del programa y del uso de la base de datos. En este contexto, resulta fundamental darle sostenibilidad a la implementación de encuesta mediante el levantamiento de una 3º y 4º ronda y, asimismo, favorecer el uso de los datos por parte de universidades, institutos de investigación y entidades de Gobierno.  Asimismo, si se tiene en cuenta los tres indicadores de impacto planteados inicialmente por el programa relacionados con el número de puestos cotizantes de seguridad social (crecimiento del 10%), el número de beneficiarios del sistema pensionario (crecimiento del 5%), y el número de beneficiarios del sistema de asignaciones familiares (crecimiento del 5%), los valores reportados muestran crecimientos que superan muy por encima las proyecciones: 26% en el caso del primer indicador y 24% en el caso del segundo y para el tercer indicador se registra un decremento del -9%. Sin embargo, de acuerdo con la evaluación final, la relación entre la ejecución de la ELPS y estos indicadores es más bien indirecta y por lo tanto estos resultados podrían haber estado influidos por otras variables.[[5]](#footnote-5) | | | | | | |
| **Estrategia de País:** Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país.  Se entiende que este proyecto estuvo alineado estratégicamente siendo que uno de los ejes principales de la Estrategia del Banco con el País 2005-2009 fue “La disminución de la pobreza y la inclusión social como ancla del crecimiento sostenible”, objetivo que fue sostenido y profundizado en la Estrategia 2011-2015, y [2016-2020](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40058077). | | | | | | |

## Externalidades

3.1. De acuerdo con la evaluación final, el programa ha generado varias externalidades, entre las que se destacan los siguientes tres resultados no previstos:

### Fortalecimiento del análisis de otros ámbitos de la protección social a partir del uso de la información generada por la ELPS

3.2 Dos ejemplos destacables son los casos del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En el primer caso, el SNIC tiene por objeto la promoción del desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y asistencia, que ha utilizado información producida por la ELPS en su primera ronda para la definición de los parámetros que guían su accionar. Por otra parte, en la evaluación final del proyecto, diversos asesores del MEF enfatizaron la importancia de la ELPS como herramienta para el análisis y diseño de políticas públicas.

### Creación de una unidad dentro del BPS especializada en el levantamiento de información

3.3 Un segundo resultado no previsto en el programa fue la creación de una unidad dentro del BPS especializada en el levantamiento de información primaria bajo la modalidad de encuestas de tipo panel. Esta decisión tuvo la virtud de haber permitido crear capacidades al interior del BPS, con la institucionalización de personal destinado exclusivamente a la ejecución de la encuesta, la inversión en software y hardware especializados, la generación de capacidades técnicas a nivel de recursos humanos de planta y el diseño de un formulario de encuesta que se ajusta a la necesidades de información del país y refleja las políticas y estrategias públicas en materia social, trascendiendo el ámbito de la previsión y seguridad social, hacia el enfoque sectorial de protección social. Esta apropiación trasciendo lo técnico, y alcanza también el aspecto administrativo y de control de los recursos del programa a través de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP). En este sentido, se valora de manera muy positiva el alto grado de apropiación de la herramienta por parte del BPS. La decisión de asumir la responsabilidad por el proceso de levantamiento de datos en campo, fue una apuesta arriesgada para una institución no especializada en este tipo de trabajos, que además tenía plazos muy cortos de ejecución puesto que no existía posibilidades de mayores ampliaciones.

### Vinculación de los datos de la ELPS con los registros de la base de datos corporativa del BPS

3.4 La capacidad institucional del BPS posibilitó que los datos de la encuesta se vincularan rápidamente con una amplia gama de información existente para gran parte de los encuestados. Si bien el diseño del programa tenía prevista esta actividad, la experiencia en otros países de la región mostraba que este objetivo era bastante ambicioso para alcanzarse durante el período de ejecución de las intervenciones, proyectándose más bien como un resultado en el mediano o largo plazo, una vez que los registros administrativos de cada país lograsen consolidarse. De acuerdo a lo indicado por la Unidad Ejecutora, el proceso de vinculación consistió inicialmente en vincular los datos de la ELPS con las bases del BPS y posteriormente con el Sistema Integrado de Información de Áreas Sociales (SIIAS) para completar información restante.

## Productos

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
| Componente I - Implementación de la Encuesta de Protección Social ELPS | | |
| Costo total Componente I: 3.062.993  Contrapartida: 564.198  BID: 2.498.795  Clasificación: **MS**, S, PS, MI | | |
| Indicador | Meta a la Terminación del Proyecto (MTP) | Efectos Directos Logrados |
| Encuesta de Protección Social (ELPS) implementada. | 2 ELPS implementadas | 2 ELPS implementadas |
| (Hitos) | 1. Perfeccionamiento de la metodología. | 1. Metodología perfeccionada.[[6]](#footnote-6) |
| 1. Relevamiento de la información de la ELPS. | 1. Levantamiento de la 1era y 2da ola de la ELPS completadas. |
| 1. Procesamiento y validación ELPS. | 1. ELPS validada y procesada.[[7]](#footnote-7) |
| Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).  En términos generales, y de acuerdo a la evaluación externa del programa, se considera que los productos previstos en este componente han sido desarrollados muy satisfactoriamente y se han alcanzado exitosamente los efectos esperados. Los indicadores previstos originalmente fueron revisados en el taller de arranque (2011), acordándose pasar de dos indicadores a uno, y crear 3 hitos asociados al logro del producto principal. El resultado esperado no se vio modificado.  Cabe mencionar que, si bien los productos esperados fueron alcanzados de manera muy satisfactoria, la implementación del proyecto fue de una complejidad muy superior a la prevista originalmente y los plazos incurridos fueron muy superiores a los estimados. De acuerdo con la evaluación final del Programa, entre las razones que influyeron para esta realidad están: (i) el retraso del inicio de ejecución del Programa; (ii) la decisión de que no fuera el INE quien implementara la ELPS[[8]](#footnote-8); (iii) la necesidad de montar un equipo técnico especializado en el BPS; y (iv) los plazos asociados a los procesos de licitación del levantamiento de las encuestas. Si bien se evidencia que hubo muchos factores (varios de ellos ajenos al Programa) que repercutieron en la prolongación de los tiempos de ejecución, se observa también que la planificación inicial del Programa consideró tiempos muy optimistas, que sub dimensionaban la ausencia de capacidad instalada en el país y en el BPS para llevar adelante el levantamiento de una encuesta de esta envergadura (que considera una muestra inicial de 22 mil personas), y la curva de aprendizaje propia de los procesos de organización y ejecución del trabajo de campo, y no contemplaban posibles eventualidades propias del contexto local como fue la escasez de encuestadores disponibles en el mercado.  Experiencias de otros países que implementaron la ELPS, al igual que en el caso de Uruguay, muestran que en la práctica el levantamiento de campo lleva más de 4 meses, estimándose como más realista un plazo de 7 meses para completar el levantamiento de una muestra de 18.000 casos, contemplando además las complejidades propias de un panel donde existen tiempos propios de la reubicación de los participantes. | | |
| Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.  [ ] El componte no fue reestructurado. | | |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Componente II – Análisis y divulgación de la Encuesta de Protección Social (ELPS) | | |
| Costo total Componente II: 107.732  Contrapartida: 102.645  BID: 5.087  Clasificación: **MS,** S, PS**,** MI | | |
| Indicador | Meta a la Terminación del Proyecto (MTP) Planeada | Efectos Directos Logrados |
| Eventos para la difusión de la ELPS realizados. | 5 eventos para la difusión de la ELPS realizados. | 6 eventos realizados. |
| Estudios analíticos y publicaciones periódicas. | 6 estudios analíticos y/o publicaciones realizadas. | 21 Informes temáticos realizados. |
| Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).  De acuerdo a los resultados sistematizados en la evaluación externa del programa, y la información relevada para la preparación de este PCR se considera que los productos previstos en este componente han sido cumplidos de manera Muy Satisfactoria.  En relación al indicador I, se realizaron 3 eventos públicos y 2 cerrados con técnicos y tomadores de decisión, todos ellos en relación a los resultados de la primera Ola (1 taller de lecciones aprendidas que incluyó a técnicos de BPS, integrantes del consorcio (Delloite-Equipos Mori) y del Centro de Microdatos realizado con apoyo del BID; y 1 evento con el Directorio del BPS de presentación de la Evaluación Final del programa). Adicionalmente, se prevé la realización de instancias similares a partir de los resultados de la Ola 2 que están en la fase final de procesamiento.  En relación al indicador II, se realizaron 21 informes temáticos sobre los resultados de la Ola 1, los cuales fueron compilados y publicados en dos tomos. El primer tomo [“Presentación y primeros tabulados”](http://www.elps.org.uy/Docs/Principales%20resultados%20junio%202015.pdf) compila 7 estudios temáticos, y presenta los aspectos metodológicos de la ELPS. El tomo II “Análisis y Estudios”, compila 14 estudios temáticos. Se espera realizar otra serie de tomos de compilación de estudios sobre la Ola 2 en 2017. | | |
| Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.  [ ] N/A El componente no ha sido reestructurado. | | |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Componente III – Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ELPS | | |
| Costo total Componente III: 74.829  Contrapartida: 74.829  BID: 0  Clasificación: **MS**,S, PS, MI | | |
| Indicador | Meta a la Terminación del Proyecto (MTP) | Efectos Directos Logrados |
| * 1. Funcionarios técnicos del Banco de Previsión Social capacitados. | 10 funcionarios capacitados. | 15 Funcionarios capacitados. |
| 1. Facilidad locativa para la instalación de la encuesta instalada. | Facilidad locativa instalada. | Facilidad locativa instalada. |
| 1. Desarrollo de metodologías de análisis y presentación de los resultados a partir de la información generada por la ELPS. | 1 metodología de análisis y presentación de los resultados desarrollada. | 1 metodología de análisis y presentación de los resultados desarrollada. |
| Desarrollo de consultoría para el mantenimiento del panel. | 1 consultoría para el mantenimiento del panel desarrollada. | 1 consultoría desarrollada (se alcanzó un nivel de desgaste de 16%).[[9]](#footnote-9) |
| Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).  En términos generales se considera que los productos previstos en este componente han sido sustantivamente desarrollados, siendo que, en relación al objetivo general de fortalecimiento del BPS, la creación de capacidades ha sido efectiva. Se capacitó a más funcionarios de los que se había previsto, y con la creación de una unidad especializada el BPS queda con la capacidad consolidada para llevar a cabo las próximas Olas de esta encuesta y dispone de la tecnología e infraestructura para hacerlo. Por otra parte, el monto invertido para la realización de las actividades fue sustantivamente menor al originalmente previsto. | | |
| Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.  [ ] Este componente no fue reestructurado. | | |

## Costos del Proyecto

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| CATEGORIA DE GASTOS | Presupuesto Inicial | | | | Ejecución Real | | |
| BID | LOCAL | TOTAL | BID | | LOCAL | TOTAL |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. Implementación de la ELPS | 2.279.930 | 79.671 | 2.359.601 | 2.518.942 | 658.416 | 3.177.358 |
| 2. Análisis y divulgación de le ELPS | 165.341 | 238.378 | 403.719 | 5.087 | 102.645 | 107.732 |
| 3. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ELPS | 80.620 | 226.800 | 307.420 | 0 | 76.328 | 76.329 |
| 4. Gerencia y administración | 394.821 | 79.335 | 474.156 | 165.149 | 669.121 | 834.270 |
| 5. Costos concurrentes | 50.000 | 0 | 50.000 | 58.761 | 0 | 58.761 |
| 6. Imprevistos | 242.071 | 62.418 | 304.489 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 3.212.783 | 686.602 | 3.899.385 | 2.747.939 | 1.506.511 | 4.254.450 |

3.5 El presupuesto original del proyecto asciende a US$3.899.385,00, mientras que la ejecución total del proyecto fue de US$4.252.450. La diferencia se debe fundamentalmente a que la unidad ejecutora se hizo cargo de la implementación de la ELPS en la segunda ronda, con lo cual el BPS asumió mayor protagonismo responsabilizándose por varias actividades, sobre todo las relacionadas con la gerencia y administración de la Unidad Ejecutora (capacitación del personal y disposición de recursos humanos de apoyo a la ejecución de la ELPS).

3.6 Dado que la implementación del programa no requirió la utilización de la totalidad del crédito previsto, como parte de las acciones de cierre del programa, el OE realizó la devolución del monto restante[[10]](#footnote-10).

# Implementación del Proyecto

4.1 El desarrollo de las encuestas longitudinales suele dividirse en dos etapas: la primera involucra el diseño de la muestra, de los cuestionarios y de la logística de la encuesta; mientras que la segunda etapa comprende la recolección de los datos, su digitalización, discusión pública y publicación. En el caso de Uruguay, el Banco otorgó en 2006 al BPS una Cooperación Técnica no reembolsable (UR-T1020), por US$140mil, para financiar las inversiones necesarias (consultorías especializadas, diagnóstico institucional, desarrollo de software, etc.) para avanzar en la primera etapa, por lo que la implementación del programa se focalizó en las acciones necesarias para la segunda etapa, contándose ya con la encuesta diseñada, y el piloto realizado para cuando se dio inicio a la ejecución del mismo.

4.2 La implementación del programa se puede dividir en 3 grandes momentos: (i) definiciones institucionales; (ii) primera ola; y (iii) segunda ola.

### Definiciones institucionales

4.3 El diseño original del programa contemplaba un acuerdo entre el BPS y el INE en base al cual este último sería el responsable del levantamiento de la encuesta[[11]](#footnote-11). Su incorporación en el programa respondía principalmente a su experiencia y conocimiento en el relevamiento de datos; y a la oportunidad de creación de capacidades y fortalecimiento que implicaba la ejecución de una encuesta longitudinal, dado que no existían experiencias previas en la aplicación de esta metodología en el Uruguay.

4.4 Durante el primer trimestre del año 2010, después de haber concluido la preparación del formulario inicial y realizada una primera prueba piloto (con financiamiento de la CT), se obtuvo la autorización del MEF para gestionar la elegibilidad del préstamo de cara a la implementación de la ELPS. En dicho momento, el propio MEF consideró que el INE no contaba con la disponibilidad necesaria para hacerse cargo de la ELPS y que debía enfocar sus esfuerzos en la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) que estaba teniendo lugar en el país, y recomendó su desvinculación del programa.

4.5 La salida del INE de la ejecución de la ELPS dio lugar a una etapa de análisis para identificar una nueva modalidad de ejecución de la encuesta en la que se identificó como la mejor alternativa que el propio BPS asumiera dicha responsabilidad. Debido a que el BPS es una institución altamente reconocida a nivel nacional, la salida del INE no tuvo no tuvo ningún tipo de impacto en la validez de los resultados de lo encuesta, lo cual sí podría suceder en otros países, en los cuales la validez del proceso podría quedar en duda.

### Primera ola de levantamiento de encuestas (tercerización del levantamiento)

4.6 Siendo que no existía experiencia previa en el BPS ni en otros miembros del sistema estadístico para realizar un trabajo de la magnitud de la ELPS, se decidió combinar: la contratación de una empresa especializada en relevamiento de datos, con la contratación del asesoramiento del CMD de la Universidad de Chile institución de la región que tenía más experiencia en ELPS, entendiéndose que esta combinación permitiría generar las condiciones para implementar la ELPS sin mayores dificultades y en el tiempo planificado. Para ello se realizó una licitación pública, y luego de un proceso de selección largo, en el que un primer llamado fue declarado desierto; casi un año más tarde se adjudicó el relevamiento y procesamiento de datos de las primeras dos rondas de la ELPS a un consorcio integrado por las firmas BAY S.A. (Equipos Mori) y Deloitte S.C.

4.7 Para la implementación de esta ola, el formulario inicial fue revisado y ajustado con colaboración del Observatorio de Seguridad Social (OSS), creado en el marco del BPR, permitiéndose contemplar que el mismo respondiera a prioridades del país de cara al uso de los resultados para la toma de decisiones, y mantuviera la comparabilidad regional.

4.8 Pese a las expectativas, el proceso enfrentó diversos problemas, entre ellos: dificultades en el empadronamiento de hogares (que duró hasta el primer semestre del año 2013); el consecuente solapamiento con el levantamiento de datos; la limitada oferta de encuestadores y la resultante alta rotación de personal; el desgaste en procesos de capacitación reiterados; y el insuficiente seguimiento del trabajo de campo por parte de CMD que no contaba con personal permanente en Montevideo para realizar un acompañamiento cercano del proceso lo que repercutió en una baja capacidad de respuesta ante las contingencias que se presentaban en el día a día.

4.9 Según la información recabada en la evaluación final del programa, el consorcio contratado no contaba con capacidad instalada para un proyecto de la magnitud de la ELPS, lo cual resultó en: (i) deficiencias en el proceso de reclutamiento y retención del personal (ausencia de incentivos); (ii) debilidades a nivel de mandos medios respecto a la supervisión y control de calidad; y (iii) insuficientes unidades a nivel técnico superior para liderar un proyecto como la ELPS.

4.10 Para contrarrestar estos problemas, el BPS reorganizó y redefinió la forma de trabajo. Se redefinieron los procesos y se reasignaron los recursos, incluyendo los equipos de trabajo, y se hicieron ajustes al sistema de remuneración y de incentivos. Por último, se fortalecieron las competencias a través de capacitación. Con estos ajustes el levantamiento se logró completar con un retraso de apenas 6 meses, concluyendo en junio de 2013 con la entrega de la base de datos cruda por parte del Consorcio.

4.11 Luego de concluido el trabajo de campo se realizó un “Taller de lecciones aprendidas” que incluyó el planteamiento de tareas relevantes para la ejecución de la segunda ronda. A partir de las definiciones de esta instancia el Consorcio manifestó la imposibilidad de llevar adelante el levantamiento de la segunda ronda en los términos inicialmente acordados contractualmente, y presentó como alternativas: (i) incrementar sustancialmente el presupuesto inicialmente acordado, argumentando que los retrasos y la experiencia en la ejecución de la primera ola mostraban que el monto acordado era insuficiente para la ejecución de una segunda ronda; o (ii) levantar datos únicamente de una sub-muestra del panel (9000 casos). Ambas alternativas fueron rechazadas tanto por la UEP como del BID y el Directorio del BPS decidió rescindir el contrato de común acuerdo con el Consorcio en julio de 2014.

### Segunda ola de levantamiento de encuestas (ejecución directa)

4.12 A partir del conocimiento y experiencia acumulados por el BPS como resultado de las dificultades de la primera ola se decidió que la mejor opción sería que el BPS asumiera de manera directa la conducción de la segunda Ola de la ELPS, tercerizando únicamente la provisión de personal (encuestadores y coordinadores).

4.13 Esta decisión demandó al BPS la incorporación o readecuación de recursos humanos y técnicos para afrontar el proceso, y se conformó un equipo de trabajo dependiente de la UEP. También se adquirió software y hardware para la ejecución de la encuesta; y se realizó la contratación de una empresa proveedora de personal, de un jefe de campo, y de una empresa internacional especializada en auditar el proceso de recolección de datos. Con esta nueva estructura, la UEP se fortaleció y tuvo a su cargo el proceso de mantenimiento del panel y la ejecución de la segunda ola. Si bien inicialmente se contemplaba la continuidad de la participación de CMD; no se obtuvo respuesta ante las gestiones que se iniciaron y se desestimó su participación en la segunda ola.

4.14 La nueva estructura de ejecución, le brindó al BPS un control completo de la implementación de la ELPS. El equipo técnico -esta vez con presencia y dependencia de la UEP- brindó asesoramiento y atendió contingencias en tiempo real. Por su parte, la empresa proveedora del personal, mostró predisposición para adecuarse a las exigencias del proceso de campo. A su vez, la presencia de un jefe de campo facilitó las actividades de control y monitoreo del proceso. Para la recolección de datos en campo se previó una estructura piramidal, en la que inicialmente se contemplaban: 2 jefes de zona, 27 coordinadores y 100 encuestadores. Esta estructura, ponía al jefe de campo con un tramo de supervisión de 27 personas, lo que imposibilitaba el control de calidad de las encuestas por sobrecarga de trabajo. Debido a esto, se dispuso que parte del equipo que inicialmente estaba dispuesto para validación y codificación de las encuestas coadyuvara en realizar el control de calidad de la producción. El proceso de auditoría del trabajo de campo, a cargo de la empresa Instituto Verificador Latinoamérica (INVE), se realizó de manera simultánea a la ejecución, lo que permitió identificar tempranamente problemas y asumir medidas correctivas, garantizando así la calidad de los resultados.

4.15 Pese a las mejoras significativas, el proceso de la segunda ola, no estuvo exento de dificultades. Entre las contingencias que tuvieron lugar se encuentran: (i) dificultades para la contratación y retención de personal para el trabajo de campo (al igual que en la primera ronda, la rotación de personal fue alta, aunque en esta ocasión tanto la empresa proveedora como la UEP tomaron medidas correctivas como la implementación de programas de incentivos[[12]](#footnote-12) para retener al personal y aumentar la productividad); (ii) dificultades para el cumplimiento de cronogramas (la programación de fechas para la ejecución del trabajo de campo se dispuso para fin de año, pero las fiestas, las vacaciones de verano y posteriores inundaciones en algunas zonas repercutieron en un retraso del proceso de recolección de datos); (iii) limitaciones del software de gestión de las encuestas (que inicialmente presentó problemas, debido a que las pruebas de resistencia se realizaron con pocos usuarios simultáneamente, y cuando el número de usuarios se incrementó, el sistema tuvo dificultades para cargar los datos; estos problemas fueron prontamente resueltos por el personal de sistemas de la BPS, lo que estabilizó el proceso y agilizó el trabajo de los encuestadores); y (iv) sub dimensionamiento de la cantidad de personal necesario para el soporte técnico y control de calidad (lo que se solucionó con la incorporación del equipo que inicialmente estaba dispuesto para validación y codificación de las encuestas, que fue reasignado a brindar apoyo al equipo de coordinadores y encuestadores y realizar actividades de control de calidad y aprobación de las boletas llenadas).

4.16 Aun con las dificultades afrontadas, se considera que la experiencia fue altamente positiva para la institución y para el programa puesto que propició que las capacidades generadas permanezcan en el BPS, permitió que la institución asumiera el control de los procesos, garantizando la calidad de los resultados, y generó la apropiación de la herramienta, incrementando la posibilidad de ejecutar futuras rondas.

4.17 El proceso concluyó con un retraso de seis meses, sin embargo, la experiencia de las dos rondas muestra que la ejecución de una muestra tan amplia en formato de panel que incluya un adecuado control de calidad, no es viable en tres meses (como establecía la metodología), por lo que se considera pertinente que las futuras rondas planifiquen un plazo de ejecución de 6 a 7 meses.

## Análisis de los factores críticos

### Liderazgo institucional del BPS.

4.18 El análisis del proceso de ejecución muestra que ha existido un liderazgo muy marcado por parte del BPS, que a pesar de las contingencias por las cuales atravesó la ejecución del programa, promovió la continuidad del mismo, mostrando solidez en la capacidad de respuesta para asumir nuevas modalidades de ejecución[[13]](#footnote-13). Si bien es claramente necesario involucrar a un amplio número de instituciones en el proceso de ejecución de cualquier ELPS, por su magnitud e importancia, la experiencia ha demostrado que es igualmente importante que exista un líder del proceso que tenga la capacidad de aglutinar a todos estos otros sectores. El liderazgo que asumió el BPS fue determinante para concretar la ejecución del programa y alcanzar los resultados obtenidos a la fecha, considerando además que Uruguay fue pionero en la región y comenzó a ejecutar la ELPS antes de que se iniciara el BPR, y casi sin experiencia documentada en la región.

### Apropiación de procesos y apuesta al desarrollo de capacidades institucionales

4.19 Como se ha mencionado antes, la ejecución del programa registró un proceso en el cual el BPS fue asumiendo mayores responsabilidades y control sobre la ejecución de la ELPS, generando una serie de capacidades que fueron críticas para culminar con éxito la segunda ola y que hacia adelante permanecen en la institución y ya están siendo las bases para la preparación de la tercera ola.

4.20 De los muchos aprendizajes del proceso, se destacan como críticos para la ejecución de próximas rondas:

* *Contemplar características locales para la definición de plazos.* En el caso de Uruguay hay que tomar en cuenta factores como: la baja disponibilidad de personal calificado de encuestas, la movilidad de la población durante determinadas fechas del año, y la ocurrencia de fenómenos climatológicos que afectan la productividad del trabajo de campo.
* *Equipos de trabajo de menor tamaño son más eficientes y permiten un mejor control*: Tanto la experiencia de Uruguay como la de otros países participantes del BPR, muestra que equipos reducidos, con 40 a 50 personas, permiten mayor control del proceso y generan menor desgaste en los procesos de capacitación y supervisión.
* *Utilidad de los incentivos para mejorar la productividad y reducir la rotación de personal:* aplicar la encuesta ELPS no es un proceso sencillo, dura varios meses, su formulario es extenso y, por tratarse de una encuesta de panel, requiere de un mayor esfuerzo para encontrar al sujeto objetivo, que además puede rechazar participar. Estas características pueden ser muy desmotivadoras para el equipo de encuestadores, lo cual afecta su desempeño y aún su permanencia. En este sentido, la aplicación de incentivos que realizó el BPS tuvo un muy buen efecto en la productividad y promovió que la rotación de personal disminuyera.
* *Inversión en tecnología y simplificación de procesos*: Para la ejecución de ambas rondas se utilizaron tabletas electrónicas (modelo CAPI: computer-assisted personal interviewing). La utilización de estos dispositivos es ventajosa ya que permite contrastar respuestas y adecuar el formulario para cada uno de los entrevistados tomando en cuenta la información facilitada en la primera ronda y acortar el tiempo de la entrevista: a pesar de la extensión del formulario, se logró un promedio de 45 minutos por encuesta, aunque en algunos casos, en virtud del mayor número de integrantes del hogar, ésta se prolongó a una hora. Este tiempo es más razonable que las dos horas por encuesta que demandó el llenado del formulario en papel en otros países. Se prevé que si los dispositivos tuviesen GPS y acceso a Internet la ubicación de las viviendas sería mucho más expedita, sobre todo en el área rural, y el envío de encuestas podría agilizarse, al igual que algunas actividades de monitoreo y supervisión. El uso de estas facilidades tecnológicas es altamente recomendable.

## Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

|  |
| --- |
| Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| [ ] Muy Satisfactorio (MS) | **[x] Satisfactorio (S)** | [ ] Poco Satisfactorio (PS) | [ ] Muy Insatisfactorio (MI) |

## Desempeño del Banco

|  |
| --- |
| Clasificación del Desempeño del Banco |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| [ ] Muy Satisfactorio (MS) | **[X] Satisfactorio (S)** | [ ] Poco Satisfactorio (PS) | [ ] Muy Insatisfactorio (MI) |

*Comentario del Ejecutor:* “Hasta que se asignó a Waldo Tapia como Jefe de Equipo del proyecto, la participación de los oficiales a cargo en Washington fue mínima, y de muy poco interés de su parte. Durante ese periodo solo se contaba con el apoyo de los consultores y del oficial de cuentas de la oficina de Montevideo”.

# Sostenibilidad

## Análisis de los factores críticos

5.1 A partir del análisis de los factores críticos en la sección anterior, queda en evidencia la importancia que tendrá la capacidad institucional desarrollada en el BPS de cara a la sostenibilidad de los resultados del programa. Tanto así que el BPS ya está iniciando las rondas de trabajo con otras instituciones del sector social de cara a preparar el formulario para la implementación de la tercera ola a mediados de 2018.

## Riesgos potenciales

5.2 El liderazgo institucional del BPS ha sido clave para el desarrollo del programa, por lo que aparece como un riesgo potencial que eventuales cambios de autoridades internas del BPS, resultantes de los próximos cambios de Gobierno puedan modificar estas condiciones y perjudicar la continuidad de la ELPS. Para mitigar este riesgo, en el marco del BPR se continuará promoviendo la visibilidad de Uruguay en la región como referente en la implementación de ELPS, y se procurará generar apoyo técnico para la planificación de la tercera ola.

## Capacidad Institucional

5.3 En el marco de la sostenibilidad, se ha verificado una elevada apropiación de la herramienta por parte del BPS, y se ha constatado la existencia de algunos socios estratégicos que se han involucrado en el proceso y han hecho uso satisfactorio de la información aplicándola en el análisis para la formulación de políticas públicas. Se observa, sin embargo, que el proceso ha estado muy concentrado en el BPS y que no todos los socios estratégicos han tenido el mismo nivel de involucramiento. En este marco, se considera que es importante socializar los resultados de la ELPS y promover que más actores (públicos y privados) se involucren en el uso de la información y en la generación de estudios de análisis que contribuyan a la consolidación de la herramienta como fuente de datos para el análisis, formulación y evaluación de políticas y programas de protección social. La sostenibilidad de la ejecución de futuras olas de la ELPS, depende de la asignación de fondos para este fin y esto solo se dará si se percibe que existe una demanda legitima para la ejecución sistemática de esta encuesta.

|  |
| --- |
| Clasificación de Sostenibilidad (SO) |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| [ ] Muy Satisfactorio (MS) | **[x] Satisfactorio (S)** | [ ] Poco Satisfactorio (PS) | [ ] Muy Insatisfactorio (MI) |

# Evaluación y Seguimiento

## Información sobre Resultados

6.1 La información sobre los productos entregados y los resultados alcanzados proviene principalmente de los informes y documentos elaborados por la Unidad Ejecutora como de Evaluación Final del programa realizada por un consultor externo.

6.2 En términos de impacto, el programa se planteó tres indicadores: el número de puestos cotizantes de seguridad social, el número de beneficiarios del sistema pensionario, y el número de beneficiarios del sistema de asignaciones familiares, respectivamente. 6.3 Como se plantea en la evaluación final del programa, la relación entre las actividades del programa y los indicadores de resultados planteados no es directa, por lo que sería difícil identificar cualquier tipo de causalidad. Tal como suele ocurrir con programas que generan una herramienta que aporta a una política mayor, se saltean varios niveles intermedios en la cadena de resultados al plantear los impactos esperados. Pese a ello, los indicadores existentes procuraban brindan información relevante sobre el desempeño del sistema de seguridad social y, en este sentido, es importante señalar que al cierre del programa los valores oficiales de estos reportan un desempeño positivo en términos del aumento esperado salvo para el indicador de beneficiarios del sistema de asignaciones.

6.4 En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los indicadores en el período comprendido por el programa:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicador** | **Línea de Base (2008)** | **Programado** | **Reportado (2016)** |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Puestos cotizantes de seguridad social | 1,166,700 | 1,283,370 | 1,468,660 |
| Beneficiarios del sistema pensionario | 560,100 | 588,105 | 696,407 |
| Beneficiarios del sistema de asignaciones | 550,000 | 660,000 | 500,256 |

*Fuente: Evaluación final del Programa, sobre la información proporcionada por la UEP-BPS (septiembre 2016).*

6.5 Como fuera señalado, la relación entre la ejecución de la ELPS y estos indicadores es más bien indirecta y por tanto estos resultados podrían ser el efecto de muchas otras variables y no necesariamente de la ejecución de la ELPS.

## Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

6.6 No se prevé evaluación *ex post*.

# Lecciones Aprendidas

7.1 De las muchas lecciones aprendidas que este programa deja de su diseño y su implementación cabe destacar en esta instancia tres como más relevantes:

### Necesidad de identificación (construcción) de demandas legítimas y compartidas

7.2 En el caso de la ejecución de la ELPS en el Uruguay, se identifica una clara comprensión del contexto país y las necesidades de información en función a este. El ajuste del formulario de encuesta refleja la necesidad del BPS y los socios estratégicos de transcender del ámbito de la previsión social al de la protección social, con la finalidad de obtener información relevante para la toma de decisiones.

7.3 Es evidente que, en el caso de implementación de las dos rondas de la ELPS, no bastó que el BPS estuviese consciente de la necesidad de la herramienta, sino que se requirió que la demanda se hiciese evidente también en otros actores. En este marco las actividades de socialización impulsadas por el BPS conjuntamente con el BID para incorporar a otros actores en el proceso fueron acertadas.

7.4 La claridad que existió en la definición de la finalidad de la ELPS a tiempo de la preparación del formulario y definición de los módulos y preguntas a fin de que estos respondan a las necesidades del país, también tuvo un efecto positivo en el compromiso y apropiación de la herramienta. Experiencias en otros países de la región muestran que la ausencia de una comprensión clara con relación a la necesidad de la herramienta repercute en niveles bajos de apropiación y, por ende, en la calidad del proceso.

### Valor agregado de la ELPS

7.5 Si bien originalmente la utilización de la ELPS estaba enfocada a proporcionar información relacionada a segmentos vulnerables no cubiertos por lo programas sociales en ejecución (mercado informal) y a la obtención de un conocimiento más profundo de características de comportamiento, proyectándose su potencial sobre todo a nivel de planificación de políticas públicas. A lo largo del proceso, se hicieron visibles otras potencialidades como instrumento para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas de protección social. El caso más claro es el del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que participó activamente en la preparación de las dos rondas, y utilizó los datos de la primera como insumos de la definición de los parámetros del Secretaría Nacional de Cuidados (SNC). En la actualidad el MIDES tiene interés en los resultados de la segunda ola para identificar cambios que hubieran ocurrido a partir de la puesta en marcha del sistema de cuidados[[14]](#footnote-14).

7.6 Es altamente valorable que exista una experiencia concreta con relación al uso de los datos generados por la ELPS. La experiencia del uso de la información en el SNC se convierte en un ejemplo claro para la región del uso de este tipo de instrumento en la formulación y seguimiento de políticas públicas. La experiencia con el MIDES permite proyectar hacía donde evolucionará la herramienta e involucrar a socios estratégicos que puedan hacer un uso potencial de la misma.

### La tercerización de procesos requiere adecuado seguimiento y control

7.7 Un proceso de tercerización puede ser muy positivo cuando se tiene un conocimiento claro de los procesos y actividades a subcontratarse. Sin embargo, cuando se trata de una iniciativa nueva, sin experiencias previas en el país como era el caso de la ELPS, la subcontratación puede conllevar mucho riesgo puesto que no existe claridad sobre qué aspectos del proceso se requiere mayor seguimiento y control.

7.8 La experiencia del Uruguay en su primera ronda muestra que aquellas etapas del proceso que estuvieron bajo control del BPS, como el diseño de la encuesta, tuvieron mayor éxito que aquellas que fueron subcontratadas, tales como el levantamiento de datos y las labores de supervisión de esta etapa. Por el contrario, para el caso del levantamiento de la segunda ronda, el proceso de auditoría del trabajo de campo, a cargo de la empresa INVE, fue calificada como positiva y con mayor fluidez que la que existió con la empresa que tercerizó el trabajo de campo en la primera ola.

7.9 El conocimiento técnico especializado y la experiencia son importantes para la ejecución de actividades complejas, razón por la cual existe una fuerte tendencia a la subcontratación de terceros, pero es necesario generar capacidades para una supervisión continua de parte del contratante a fin de garantizar un adecuado uso de los recursos, una razonable comprensión de las condiciones locales y propias, y el seguimiento de un curso de acción para alcanzar los objetivos definidos.

1. La Cooperaciones técnicas fueron RG-T2010, ATN/OC-12744-RG y RG-T2528, ATN/OC-14728-RG. [↑](#footnote-ref-1)
2. De los países iniciales solo continuaron Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Uruguay y luego se unió Brasil. [↑](#footnote-ref-2)
3. BPS (2016) Evolución de los cotizantes 2016. Asesoría General en Seguridad Social. Recuperado en: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/11154/1/evolucion-de-los-cotizantes-2016.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. El subcomponente 3.3 estuvo vinculado al desarrollo de una metodología para el mantenimiento del panel de la encuesta y que los resultados de la segunda ronda fueran coherentes con los resultados de la primera ronda. El subcomponente 2.2 estaba vinculado a la difusión de resultados de la encuesta. [↑](#footnote-ref-4)
5. La implementación de la ELPS no contribuye directamente sobre los indicadores de impacto planteados. Los estudios a realizarse con la información de la ELPS, más que incidir en el incremento de contribuyentes o beneficiarios de la seguridad social contribuyen al análisis de la situación existente en materia de seguridad social, en particular, y de protección social, en general, y a la definición de políticas y acciones dirigidas a su desarrollo; y son estas políticas y acciones las que podrían actuar en el cambio de estos resultados. Se considera que las variaciones en estos indicadores pueden ser resultado de múltiples factores (crecimiento económico, formalización) y alguno de ellos quizás con mayor peso que el que pueda tener el uso de la información de la ELPS. [↑](#footnote-ref-5)
6. Las actividades comprendidas en el Hito (b) comprendieron la realización de ajustes a la metodología de relevamiento de información de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) en base a los resultados obtenidos en las pruebas pilotos, incluyendo: (i) un ajuste del diseño muestral de la encuesta; y (ii) un ajuste de las preguntas en el cuestionario de forma de reducir los tiempos de duración de la encuesta. [↑](#footnote-ref-6)
7. Para la primera ronda se hizo una validación de resultados. Para la segunda ronda, se realizó una validación durante el levantamiento. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dada la implementación del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), el MEF condicionó la ejecución del proyecto a que el INE no fuera la institución encargada de la implementación de la ELPS. [↑](#footnote-ref-8)
9. Se entiende al desgaste, o atrición, a la acumulación de pérdida de información por la no respuesta debido a la falta de participación de algunos hogares/individuos que participaron inicialmente en una encuesta. La atrición presenta dos potenciales problemas: (i) el menor número de observaciones podría disminuir la eficiencia de los estimadores; y (ii) si las características de los hogares/individuos que dejan de participar difieren sistemáticamente de las características de los que vuelven a hacerlo, la atrición es selectiva y las estimaciones podrían resultar sesgadas. [↑](#footnote-ref-9)
10. El último anticipo de fondo se hizo para poder dar respuesta a una tasa de respuesta del 100%, lo que dejó un remanente de recursos. [↑](#footnote-ref-10)
11. El documento de propuesta de préstamo establece que el INE apoyará al BPS en el relevamiento de datos, e indica que “El INE organizará y realizará el relevamiento, con encuestadores y supervisores de su plantilla o contratados a tales efectos, validará la información recolectada y transmitirá los datos al BPS”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Se generaron incentivos tanto para los encuestados, sorteándose estadías en hoteles nacionales entre quienes contestaran la encuesta en fecha, como para los encuestadores entregándose vales de compra para supermercados y estadías a aquellos con mejor nivel de respuesta. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cabe destacar el papel que jugó el actual Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro, quien al momento del Diseño del Programa formaba parte del Directorio del BPS, y tuvo la visión de proyectar el potencial de la herramienta en base a la experiencia chilena. [↑](#footnote-ref-13)
14. Con base en la información recabada en la entrevista con Francisco Terra- MIDES. [↑](#footnote-ref-14)