

## PERFIL DE PROYECTO

### URUGUAY

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título de proyecto:</b>	Programa de apoyo para una mejor gestión del Banco de Previsión Social		
<b>Número de proyecto:</b>	UR-L1032		
<b>Equipo de proyecto:</b>	Gerardo Reyes-Tagle, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Javier Cayo (LEG/SGO); Roberto Fernández (ICF/ICS); Luciana López (CSC/CUR); y Rosemary Torres (ICF/FMM)		
<b>Prestatario:</b>	Banco de Previsión Social (BPS)		
<b>Garante:</b>	República Oriental de Uruguay		
<b>Plan de financiamiento:</b>	<b>BID: (CO)</b>	US\$	3.200.000
	<b>Local:</b>	US\$	700.000
	<b>Total:</b>	US\$	3.900.000
<b>Salvaguardas:</b>	<b>Políticas identificadas:</b>	B.14	
	<b>Categoría:</b>	C	

#### II. ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 *Aspectos socioeconómicos.* A finales de la década de los noventa, Uruguay experimentó una larga recesión que, aunada a los choques externos, desencadenaron en 2002 una fuerte crisis financiera. Este período se caracterizó por las dificultades que el país tuvo para estabilizar sus finanzas públicas cuyo déficit fiscal global superó el 4% del PIB en el período 1999-2002.
- 2.2 La crisis económica provocó un deterioro de los indicadores de pobreza e indigencia. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 2002 la pobreza se estimaba en 17,8% de la población total, siendo el número de personas indigentes relativamente reducido (1,5% del total de la población). En 2004, la pobreza se incrementó a 32,6% y el número de indigentes a 3,9%. La crisis también afectó fuertemente a la población de la tercera edad. En 2001, la población mayor a 65 años en situación de pobreza ascendía a un 3,9% del total personas pertenecientes a ese grupo etáreo, mientras que en 2004 este porcentaje aumentó a 10,8%. En respuesta a esta situación, el gobierno puso en marcha junto con el Banco<sup>1</sup>, 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. Los primeros resultados del Programa indican una reducción en los niveles de pobreza la cual se ubicó en 2007 en 26% del total de la población, mientras que la indigencia global se ubicó en 2%. Asimismo con respecto a la pobreza relacionada con personas mayores de 65 años, ésta se ubicó en 7,2% del total de su grupo etáreo.
- 2.3 *Situación del sistema de pensiones.* Uruguay realizó una reforma estructural de su sistema de pensiones en 1996 y adoptó un modelo mixto de provisión de

---

<sup>1</sup> El Banco financió el Programa Sectorial Social (UR-L1003)

protección social para la vejez en materia de jubilaciones y pensiones. Doce años después de la reforma, el sistema de seguridad social enfrenta retos importantes en cuanto a cobertura, equidad y sostenibilidad fiscal e institucional. El análisis del desempeño y cobertura previsional del sistema mixto uruguayo se dificulta por deficiencias e inconsistencias en el sistema de información. La fragmentación del sistema de estadísticas genera dificultades para la consolidación de los datos provenientes de los registros administrativos con la estadística nacional. Adicionalmente, existe un déficit importante de información desagregada a nivel individual para el diagnóstico y análisis del sistema de seguridad social, particularmente en lo que hace relación a las poblaciones más vulnerables.

- 2.4 La información pública y disponible de los sistemas previsionales no contiene usualmente la densidad individual de cotizaciones, sino más bien la cobertura agregada en un mes determinado. Además, ha sido difícil encontrar información de cobertura separada por género, grupos de edad, ámbito geográfico y nivel socioeconómico. Debido a ello, es necesario por tanto fortalecer los sistemas de información nacionales con el fin de generar los datos necesarios para focalizar mejor y hacer más efectivas las políticas de seguridad social, incluyendo a la población beneficiaria así como a los grupos poblacionales que actualmente no están siendo abarcados por ellas.
- 2.5 El desarrollo de las encuestas longitudinales se dividió en dos etapas. La primera involucra el diseño de la muestra, de los cuestionarios y de la logística de la encuesta, la cual fue financiada por el Banco a través de la Cooperación Técnica titulada Encuestas Longitudinales y Análisis Institucional para una Mejor Focalización del Sistema de Seguridad Social (UR-T1020). La presente operación corresponde a la segunda etapa que incluye la recolección de los datos, digitalización, análisis, discusión pública y publicación. Cabe mencionar que durante el proceso de elaboración y diseño de la Encuesta de Protección Social (EPS), existió una amplia participación y aportes de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Salud Pública así como la Universidad de la República entre otros. Asimismo, se contó con la participación del INE, organismo público que tiene por objetivo la elaboración, supervisión y coordinación de las estadísticas nacionales. En el marco de la presente operación, el INE continuará apoyando al BPS con su experiencia y conocimiento en el relevamiento de los datos. Para ello, se celebrará un Convenio entre el BPS y el INE y se incluirán actividades de fortalecimiento dentro de esta operación destinadas a hacer más eficiente el relevamiento, manejo y análisis de los datos de la EPS.

### III. EL PROGRAMA

- 3.1 **Objetivo.** 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 posibilitarán sustentar propuestas de readecuación. La generación de la información se logrará a través de la implantación de una encuesta longitudinal periódica denominada EPS.
- 3.2 **Componente 1 - Implementación de la EPS.** El objetivo de este componente es realizar las dos primeras rondas de encuestas que le permitan al BPS contar con información de calidad para el análisis y readecuación del sistema de seguridad social. Este componente consta de los siguientes subcomponentes:
- a. **Subcomponente 1.1 - Perfeccionamiento de la metodología.** El objetivo de este subcomponente es realizar los ajustes necesarios a la metodología de relevamiento de información de la EPS en base a los resultados obtenidos en las pruebas pilotos. El subcomponente financiará las siguientes actividades: (i) ajuste del diseño muestral de la encuesta; y (ii) ajuste de las preguntas en el cuestionario de la EPS.
  - b. **Subcomponente 1.2 - Relevamiento y validación de la información de la EPS.** El objetivo de este componente es implementar dos rondas de encuestas (2009 y 2011) y procesar y calibrar los datos obtenidos por éstas. Este componente financiará las siguientes actividades: (i) capacitación de los encuestadores y supervisores que llevarán a cabo la encuesta; (ii) adquisición de materiales, equipo y software informático para la realización de las encuestas; y (iii) el relevamiento, procesamiento y validación de los datos de la encuesta.
- 3.3 Al finalizar el Proyecto se espera que, a través de la EPS, se cuente con un sistema de información de calidad 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 serán relevados por la encuesta y su relación intertemporal con los diferentes programas de protección social.
- 3.4 **Componente 2 - Análisis y divulgación de la EPS.** El objetivo del componente es generar conocimiento sobre el sistema de protección social a través del análisis y publicación de información generada por la EPS. Este componente consta de los siguientes subcomponentes:

- a. **Subcomponente 2.1 - Análisis de los resultados de la EPS.** El objetivo de este subcomponente es realizar estudios que sirvan como insumos para llevar a cabo una mejor evaluación de las políticas de protección social. Este subcomponente financiará las siguientes actividades: (i) una consultoría para el BPS que asista en la realización de análisis de datos de la encuesta; y (ii) estudios socioeconómicos sobre política de seguridad social.
  - b. **Subcomponente 2.2 - Divulgación de los resultados de la EPS.** El objetivo de este subcomponente es aumentar el conocimiento sobre la protección social al público en general y los tomadores de decisiones sobre el tema. Las actividades a ser financiadas son: (i) seminarios y talleres sobre los resultados de la EPS; y (ii) realización de publicaciones periódicas.
- 3.5 Al finalizar el Proyecto se espera que el BPS cuente con personal capacitado para realizar estudios analíticos y actuariales que, con base en la EPS, sirvan como insumos a los tomadores de decisiones y las diferentes instituciones públicas, privadas y académicas para que en su conjunto éstos puedan mejorar la política de protección social del país.
- 3.6 **Componente 3 - Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la EPS.** El objetivo del componente es fortalecer la capacidad del INE en cuanto al levantamiento y procesamiento de datos de la EPS y la del BPS con respecto a su capacidad para llevar a cabo el análisis de la información generada por la misma. El componente consta de los siguiente subcomponentes:
- a. **Subcomponente 3.1 - Fortalecimiento institucional del INE.** El objetivo de este subcomponente es dotar al INE con los recursos materiales y humanos necesarios para poder llevar a cabo el levantamiento y procesamiento de los datos a generarse por la EPS. El subcomponente financiará las siguientes actividades: (i) la disposición y adecuación de un espacio físico para el personal del INE asignado a la EPS; (ii) adquisición de equipo informático y software para actividades relacionadas con la EPS; (iii) equipo mobiliario y de oficina; y (iv) capacitación (cursos y seminarios) al personal técnico del INE.
  - b. **Subcomponente 3.2 - Fortalecimiento institucional del BPS.** El objetivo de este subcomponente es dotar al BPS con los recursos materiales y humanos necesarios para poder llevar a cabo de manera exhaustiva el análisis de la información generada por la EPS. El subcomponente financiará las siguientes actividades: (i) desarrollo de metodologías de análisis y presentación de los resultados a partir de la información generada por la EPS; (ii) capacitación (cursos y seminarios) al personal técnico del BPS; y (iii) adquisición de software.
- 3.7 Al finalizar el Proyecto se espera que, tanto el INE como el BPS, cuenten con una planta de recursos humanos y materiales adecuada para el análisis, procesamiento y gestión de encuestas longitudinales en relación con los temas de protección social.

- 3.8 Los resultados esperados mas importantes como resultado de la ejecución del Programa son: (i) dos encuestas longitudinales de la EPS elaboradas; (ii) por lo menos seis estudios analíticos que sirvan como insumo para llevar a cabo una mejor evaluación de las políticas de protección social; (iii) por lo menos cinco talleres de difusión sobre los resultado de la EPS a nivel general y sectorial; y (iv) funcionarios capacitados en el manejo de datos longitudinales y análisis actuarial.
- 3.9 En cuanto a impacto, los principales indicadores que se han incluido en la Matriz de Resultados tienen como finalidad medir el aumento en: (i) el número de puestos cotizantes del sistema de seguridad social y; (ii) el número de beneficiarios del sistema pensionario y en el del sistema de asignaciones familiares. Adicionalmente, un indicador que se seguirá durante la ejecución de la operación será el número de estudios analíticos y seminarios sobre los resultados de la EPS. El detalle de los indicadores está en la Matriz de Resultados (Anexo I).
- 3.10 **Costo de la operación.** El costo de la operación se estima en US\$3.900.000. El financiamiento con recursos del Banco sería equivalente a US\$3.200.000 que se financiarán a través de Capital Ordinario (CO). La contrapartida local sería de US\$700.000.

#### IV. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 4.1 La presente operación es una continuación importante de la experiencia en operaciones adquirida entre el Banco y Uruguay, destacándose: (i) el Programa Sectorial de Reforma de la Seguridad Social (UR-0108); (ii) Programa de Fortalecimiento de Áreas Sociales (UR-0087); (iii) Programa de Protección y Sustentabilidad Social (UR-0151); y (iv) Programa Sectorial Social (UR-L1003). Adicionalmente, a través de la cooperación técnica (UR-T1020) financió la elaboración de la metodología, cuestionarios y encuestas piloto de la EPS.

#### V. SALVAGUARDIAS

- 5.1 Con relación a las cuestiones ambientales, el Programa obtuvo una clasificación “C”, de acuerdo con los criterios del “*Sustainable Finance Toolkit*” del Banco, lo cual es consistente con la evaluación del equipo de Proyecto al ser una operación de modernización institucional del BPS.

#### VI. OTROS TEMAS

- 6.1 El prestatario del Programa será la República Oriental del Uruguay y el organismo ejecutor el Banco de Previsión Social a través de la constitución de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP), que dependerá directamente de éste. La UEP, asumirá la responsabilidad básica por: la preparación de los pliegos de licitación para la contratación de consultores y adquisición de bienes; la organización y seguimiento de los procesos de licitación correspondientes; la adjudicación y administración de los contratos; la fiscalización y supervisión técnica de la provisión de bienes y servicios de consultoría que se requieran para el adecuado desenvolvimiento del Programa. Además será responsable por la coordinación permanente de todas las actividades relacionadas con el Programa; la elaboración de los informes de avance físico-financiero; la presentación de las

solicitudes de desembolso del préstamo; y la preparación y presentación oportuna de toda documentación que requiere la consideración del Banco, así como de informes técnicos que puedan ser solicitados por éste. La UEP actuará como enlace permanente entre BPS y el Banco, y será responsable por el oportuno cumplimiento de todos los acuerdos y actividades relacionadas con el Programa.

## **VII. RECURSOS Y CRONOGRAMA**

- 7.1 El Anexo IV detalla el cronograma de preparación y establece las etapas y los requisitos necesarios para la aprobación del programa previsto para octubre del 2008. Adicionalmente detalla los recursos administrativos para financiar las misiones (US\$15.668) y contratación de consultores (US\$10.114).

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to CESI.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	Reform/Modernization of the State
	<b>Type of Operation</b>	Sector Facility
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	Uruguay
	<b>Project Status</b>	New Operation
	<b>Investment Checklist</b>	Institutional Development Investment
	<b>Team Leader</b>	Gerardo Reyes Tagle
	<b>Project Title</b>	Programa de apoyo para una mejor gestión del Banco de Previsión Social
	<b>Project Number</b>	UR-L1032
	<b>Safeguard Specialist(s)</b>	Arcindo Santos
	<b>Assessment Date</b>	2008-08-19
	<b>Assessment Number</b>	2008-08195952-2
	<b>Additional Comments</b>	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Type of Operation</b>	Sector Facility	
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	No issues identified	
	<b>Potential Safeguard Policy Items (?)</b>	No potential issues identified	
	<b>Recommended Action</b>	Operation has not triggered any Policy Directives. Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to CESI Secretariat.	
	<b>Additional Comments</b>	<i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	
	<b>Title</b>	
	<b>Date</b>	2008-08-19

## SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) (together with the Safeguard Policy Filter Report) and sent to CESI.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	IDB Sector	Reform/Modernization of the State
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Uruguay
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Gerardo Reyes Tagle
	Project Title	Programa de apoyo para una mejor gestión del Banco de Previsión Social
	Project Number	UR-L1032
	Safeguard Specialist(s)	Arcindo Santos
	Assessment Date	2008-08-19
	Assessment Number	2008-08191113-2
	Additional Comments	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> <li>No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations (as established under directive B.3 of the Environment Policy).</li> <li>Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).</li> <li>The Project Team must send the PCD (or equivalent) containing an Environmental and Social Strategy (ESS -- the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3; paragraph 9).</li> </ul> <p><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>	

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
	No issues identified	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	Name of person who completed screening:	Date:
	Comments:	



**PERFIL DE PROYECTO  
URUGUAY**

**Programa de apoyo para una mejor gestión del Banco de Previsión Social  
(UR-L1032)**

**ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)**

De acuerdo a la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias, el proyecto obtuvo una clasificación “C”, de acuerdo a los criterios detallados en el Anexo I. El proyecto consiste en 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 posibilitarán 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 (EPS). Por tal motivo, no se espera que el proyecto tenga impactos negativos ambientales o sociales. Cabe mencionar que como resultado de la obtención de información proveniente de la EPS las autoridades gubernamentales tendrán mayor información para generar mejores políticas dirigidas a brindar una mayor protección y cobertura a las clases más necesitadas por lo que indirectamente se espera que el Programa llegue a tener un impacto social positivo.

**PERFIL DE PROYECTO  
URUGUAY**

**Programa de apoyo para una mejor gestión del Banco de Previsión Social  
(UR-L1032)**

**Índice de los trabajos sectoriales concluidos y pendientes**

Estudios	Descripción	Fecha esperada	Referencias y links de archivos técnicos
Estudios técnicos y de diseño del Proyecto	“Diagnóstico de la gestión de la EPS Uruguay: principales hallazgos y propuesta de un nuevo modelo de gestión”. Informe de consultoría. Fernando Grafe (2008)	Concluido	<a href="#">DOCNUM1599990</a>
	“Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social en Uruguay”. Fabio M. Bertranou (2004)	---	<a href="#">DOCNUM1599991</a>
	“Previsión social en Uruguay: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?”. Alberto Arenas de Mesa; Fabio M. Bertranou (2004)	---	<a href="#">DOCNUM1599994</a>
	“Uruguay- Fuentes del Crecimiento Políticas para el Desarrollo, Integración, Competencia e Innovación del Capital Humano”. Banco Mundial (2004)	---	<a href="#">DOCNUM1599996</a>
	“Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas: El caso de Uruguay”. Rodolfo Saldain y Marcos Lorenzelli (2002)	---	<a href="#">DOCNUM1599998</a>
	“El déficit del Banco de Previsión Social y su impacto en las finanzas del gobierno”. Anna Caristo y Alvaro Forteza (2003)	---	<a href="#">DOCNUM160000</a>
	Evaluación de la segunda Encuesta de Protección Social piloto	31 de diciembre	
	Descripción de los cometidos y funciones del BPS, así como los vínculos institucionales del organismo con otras dependencias del Estado	15 de septiembre	
	Resolución de la creación de la Unidad Coordinadora del Proyecto	15 de septiembre	
	Presupuesto preliminar detallado de la operación, incluyendo la referencia al plazo de ejecución de cada actividad	20 de agosto	

Estudios	Descripción	Fecha esperada	Referencias y links de archivos técnicos
	Evaluación institucional del organismo ejecutor utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) del Banco	30 de septiembre	
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciarias y de control	Plan de ejecución y administración	30 de septiembre	
Minuta del Perfil del Proyecto	Documento preliminar, elaborado con la participación de técnicos del BPS	22 de agosto	
Matriz de Resultados del Proyecto	Versión revisada del detalle de los resultados esperados relativos a los Productos seleccionados y su respectiva línea de base	20 de agosto	<a href="#">DOCNUM1599081</a>
Sistema de Monitoreo y Evaluación y Cuadro de Indicadores	Elaboración del Sistema de Monitoreo y Evaluación y la definición del cuadro de Indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base de la Matriz de Resultados	30 de septiembre	
Actores clave y cuestiones políticas	Texto del Convenio a celebrarse entre el INE y el BPS referente a la ejecución de la EPS antes de su firma	30 de septiembre	
Plan Operativo (POA)	Detalle de las actividades para la ejecución del Proyecto en los primeros 18 meses	30 de septiembre	
Plan de Adquisiciones	Detalle de las adquisiciones para la ejecución del Proyecto en los primeros 18 meses	30 de septiembre	

## URUGUAY

(UR-L1032)

## Camino Crítico: Cronograma de Preparación y Recursos

[illegible]

### Costos estimados para la preparación

Presupuesto Administrativo para la operación URL1032			
Tiempo asignado por el Equipo de Proyecto		# días	
Jefe de Equipo (ICF/FMM)		44	
Especialista de la Sede (ICF/ICS)		44	
Abogado (LEG/SGO)		15	
Asistente de Proyecto en la Representación		30	
Subtotal		128	
Misiones del equipo de proyecto	Diaria	Pass.	Costo
Identificación: (1 staff internacional x 7 días)	7xUS\$192	US\$6,500	US\$7,844
Orientación / Análisis: (1 staff internacional x 7 días)	7xUS\$192	US\$6,500	US\$7,844
<b>Subtotal</b>	<b>US\$ 2,688</b>	US\$13,000	<b>US\$15,688</b>
Consultores	US\$/día	# días	Costo US\$
Consultor Análisis Financiero (internacional)	350	20	7,000
Consultor Institucional Nacional (SECI)	150	5	750
<b>Subtotal</b>			<b>7,750</b>
Misiones – Consultores	Diarias	Pass.	Costo US\$
Misión Identificación	4xUS\$192	US\$500	1,268
Misión Análisis	3xUS\$192	US\$500	1,076
<b>Subtotal</b>	<b>US\$ 1,344</b>	<b>US\$1,000</b>	<b>2,344</b>
<b>Total Presupuesto Administrativo</b>			<b>25,782</b>