

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

**PROGRAMA DE APOYO PARA UNA MEJOR GESTIÓN DEL
SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

FACILIDAD SECTORIAL

(UR-L1032)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: 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).

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problemas y justificación	1
B.	Objetivos, componentes y costo	3
C.	Indicadores clave de la matriz de resultados	6
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y PRINCIPALES RIESGOS	7
A.	Instrumentos financieros	7
B.	Riesgos ambientales y sociales.....	7
C.	Riesgo Fiduciario.....	7
D.	Otros aspectos especiales y riesgos	8
E.	Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación.....	8
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN.....	8
A.	Mecanismo de Ejecución.....	8
B.	Adquisiciones	9
C.	Disposiciones de monitoreo y evaluación	11

ANEXOS	
ANEXO I	Matriz de Resultados
ANEXO II	Cuadro Resumen del Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS
Requeridos 1. Plan Operativo Anual http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1711391 2. Plan de Adquisiciones detallado http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1711412 3. Metodología de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1713464 Opcionales 1. Camino Crítico: Cronograma de Preparación y Recursos http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1711384 2. Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) al ejecutor http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1726307

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CO	Capital Ordinario
DLP	Borrador de Propuesta de Préstamo
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EPS	Encuesta de Protección Social
ESMR	Environmental and Social Management Report
ESS	Environmental and Social Strategy
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PANES	Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social
PC	Personal Computer [Computadora Personal]
PDA	Personal Digital Assistant [Asistente Personal Digital]
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
UEP	Unidad Ejecutora del Programa

RESUMEN EJECUTIVO
FACILIDAD SECTORIAL
PROGRAMA DE APOYO PARA UNA MEJOR GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
(UR-L1032)

Prestatario:	República Oriental del Uruguay		
Organismo Ejecutor:	Banco de Previsión Social		
Monto y fuente:	BID: (Capital Ordinario)	US\$	3.212.783
	Local:	US\$	686.602
	Total:	US\$	3.899.385
Condiciones financieras:	Plazo Amortización:	25	años
	Período de Desembolso:	3	años
	Período de Gracia:	3	años
	Tasa de Interés:	Opción basada en LIBOR	
	Inspección y supervisión:	*	
	Comisión de crédito:	*	
	Moneda:	Dólares de los EE.UU. de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco	
Objetivos:	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.		
Descripción y componentes:	La generación de la información se logrará a través de la implantación de una encuesta longitudinal periódica denominada Encuesta de Protección Social (EPS). Para lograr lo anterior, el Programa consta de los siguientes tres componentes: (i) implementación de la Encuesta de Protección Social (EPS), (ii) análisis y divulgación de la EPS; y (iii) fortalecimiento de la capacidad de gestión de la EPS.		
Condiciones contractuales especiales:	El primer desembolso del Financiamiento está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco las condiciones previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales y además, a que el Prestatario, haya (i) constituido, por intermedio del Organismo Ejecutor, la Unidad Ejecutora del Programa; (ii) designado, por intermedio del Organismo Ejecutor, al Coordinador del Programa; y (iii) suscrito con el Organismo Ejecutor un convenio subsidiario de traspaso de fondos y ejecución del Programa. (¶3.5).		
Relación con la Estrategia de País y del Sector:	Dentro del área de mejoramiento de la administración pública en la estrategia de país, el Banco prevé el mejoramiento del sistema de seguridad social para aumentar la eficiencia administrativa del Banco de Previsión Social (BPS).		

Coordinación con otras instituciones Multilaterales de Desarrollo:	Actualmente no hay ninguna otra institución bilateral o multilateral asistiendo al BPS en el tema relacionado.
Clasificación ambiental y social:	No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los “Environment and Safeguards Compliance Guidelines”, la operación fue clasificada como categoría “C”.
Potenciales beneficios:	Los principales indicadores de impacto que se han incluido en la Matriz de Resultados tienen como finalidad medir: (i) el aumento en el número de puestos cotizantes del sistema de seguridad social; (ii) el aumento en el número de beneficiarios del sistema pensionario y; (iii) número de beneficiarios del sistema de asignaciones familiares. Adicionalmente un indicador importante a tomar en cuenta será el número de estudios analíticos y publicaciones periódicas que se realicen por parte del BPS.
Potenciales riesgos:	El principal riesgo está asociado a la debilidad institucional debida a la falta de experiencia de las instituciones participantes en la realización de encuestas longitudinales, lo que puede llevar a que se extiendan en el tiempo los procesos de tomas de decisiones mucho más de lo deseable. Para mitigar este riesgo la operación cuenta con un componente de fortalecimiento institucional tanto para el BPS como para el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que está dirigido a capacitar a encuestadores y analistas en la recopilación, manejo y procesamiento de la información generada a través de la EPS.
Adquisiciones:	Con los recursos del endeudamiento se financiarán gastos de consultoría, compra de software y logística de capacitación, así como el impuesto al valor agregado asociado a tales compras y contrataciones, de acuerdo al Plan de Adquisiciones que figura en el Anexo II. La adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría del Programa se realizarán de conformidad con las Políticas del Banco, documentos GN-2349-7 y GN-2350-7, respectivamente, ambos de julio de 2006.
Indicadores de desempeño clave:	El logro de los beneficios y resultados será verificado mediante la comprobación del logro de las metas consideradas en el Marco de Resultados. Para ello se ha elaborado un cuadro que muestra la línea de base y las metas que se esperan alcanzar en esta Facilidad Sectorial.
Información conjunta del Banco y el organismo ejecutor:	Se cuenta con los siguientes informes para el seguimiento de la ejecución del programa: (i) Presupuesto detallado del programa; (ii) Plan de Adquisiciones del programa; (iii) Marco de Resultados; y (iv) Reglamento Operativo.

(*) La comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento será establecida periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de la revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos de capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 *Aspectos socioeconómicos.* A finales de la década de los noventa, Uruguay experimentó una marcada 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. La crisis económica provocó un deterioro de los indicadores de pobreza e indigencia. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), antes de 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). Luego de la crisis, la pobreza se incrementó a un 32,6% y el número de indigentes a un 3,9%. La crisis también afectó fuertemente a la población de la tercera edad. En el 2001, la población mayor a 65 años en situación de pobreza ascendía a un 3,9% del total de personas pertenecientes a ese grupo etáreo, mientras que en 2004 este porcentaje aumentó a 10,8%.
- 1.2 En respuesta a esta situación, el gobierno puso en marcha junto con el Banco¹, 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.
- 1.3 *Aspectos del sector.* El Banco de Previsión Social (BPS), como instituto de seguridad social, tiene la responsabilidad de brindar servicios para asegurar la cobertura de las contingencias sociales a la comunidad en su conjunto y la recaudación de los recursos, 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. Es importante resaltar que el BPS gestiona, entre otros grandes cometidos, una gran parte de la recaudación del régimen general de la seguridad social uruguaya (en torno a 1.200.000 cotizantes) y paga una parte muy significativa de las pasividades, sean contributivas (vinculadas al pilar de reparto) o no contributivas (aproximadamente 1.700.000 beneficiarios en concepto de jubilaciones y pensiones). Por tanto, una gran parte de la población uruguaya tiene relación, de una u otra forma, con el BPS en materia de seguridad social.
- 1.4 *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

¹ El Banco financió el Programa Sectorial Social (UR-L1003).

materia de jubilaciones y pensiones. Doce años después de la reforma, el sistema de seguridad social enfrenta retos importantes en cobertura, equidad (intergeneracional, intrageneracional y de género), y sostenibilidad fiscal e institucional. Estos retos son aún mayores ya que el análisis del desempeño y cobertura previsional del sistema mixto uruguayo se dificulta por deficiencias e inconsistencias en el sistema de información.

- 1.5 Tradicionalmente, para la estimación de la cobertura del sistema previsional se utilizan los registros administrativos. La fragmentación del sistema de estadísticas genera dificultades para la consolidación de los datos provenientes de dichas fuentes. En general, esto es suplido mediante la información obtenida de las encuestas de hogares. Sin embargo, sólo a partir del 2001, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) releva información de trabajadores que realizan contribuciones a la seguridad social. De esta forma, existe un déficit importante de información desagregada a nivel individual para el diagnóstico y análisis del sistema de pensiones. Muchas de las políticas existentes—de pensiones y fiscales—podrían estar fundamentadas en supuestos inexactos basados en información incompleta.
- 1.6 Adicionalmente, la fragmentación del sistema de estadísticas genera dificultades para la consolidación de los datos provenientes de los registros administrativos con la estadística nacional. Por ejemplo, existe por un lado, información sobre registros de contribuyentes y beneficiarios que genera y divulga el BPS. Por el otro, la ECH realizada por el INE releva información de trabajadores que realizan contribuciones a la seguridad social. A pesar de ello, la información obtenida por ambas fuentes resulta muchas veces inconsistente y, sobre todo, insuficiente para el análisis y la toma de decisiones en ámbitos responsables de diseñar y ejecutar políticas públicas. Pese a los avances registrados recientemente con la mayor divulgación de información y estadísticas, así como a las potencialidades de la propia Asesoría General de Seguridad Social del BPS, existe un déficit importante de información desagregada a nivel individual para el diagnóstico y análisis del sistema de seguridad social, particularmente en lo relacionado a las poblaciones más vulnerables.
- 1.7 En Uruguay, la densidad de cotización es desconocida por los administradores de los nuevos sistemas previsionales (Arenas de Mesa, 2006). 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. Esto dificulta la formulación de políticas focalizadas en este sentido. Debido a ello, es necesario 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.

- 1.8 Para el caso de Uruguay, se requiere de un sistema de información que registre y administre las historias laborales de los asegurados, a través de la implementación de encuestas longitudinales. Además, es 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 etáneos y distintos niveles de ingresos de los asegurados. Estos elementos, permitirán la mejora en la evaluación y la calidad de las políticas dirigidas a corregir los problemas de inequidad y pobreza.
- 1.9 **El apoyo del Banco en el sector.** El Banco cuenta con una larga experiencia en Uruguay de apoyo a programas orientados a fortalecer las políticas sociales y los sistemas de seguridad social entre los que destacan el Programa Sectorial de Reforma de la Seguridad Social (UR-0108) que contribuyó a diseñar e implementar la reforma del sistema de pensiones, el Programa de Fortalecimiento de Áreas Sociales (UR-0087) y el Programa de Protección y Sustentabilidad Social que estuvieron orientados a apoyar al Gobierno en la protección presupuestaria de los Programas Sociales Prioritarios de educación, salud y seguridad social.
- 1.10 Asimismo destaca la cooperación técnica de apoyo a esta facilidad sectorial denominada Encuestas Logitacionales y Análisis Institucional para una Mejor Focalización del Sistema de Pensiones (UR-T1020). El objetivo de la cooperación técnica es asistir al BPS en la generación de información estadística crítica para la formulación y ejecución de políticas focalizadas en seguridad social a través de la preparación y ejecución de encuestas longitudinales que permitan identificar entre otros, la cobertura del sistema de pensiones, los impactos en términos de protección social de los más pobres, y los instrumentos efectivos de focalización.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.11 **Objetivo** – El objetivo general del Programa es fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de políticas sobre prestaciones y contribuciones de seguridad social. 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). Para lograr lo anterior, el Programa consta de los siguientes tres componentes:
- 1.12 **Componente 1 – Implementación de la Encuesta de Protección Social (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:

- 1.13 **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 forma de reducir los tiempos de duración de la encuesta².
- 1.14 **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.
- 1.15 Al finalizar el proyecto se espera que, a través de la EPS, se cuente 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 serán relevados por la encuesta y su relación intertemporal con los diferentes programas de protección social. Asimismo, como resultado final del proyecto se obtendrá información en materia de protección social de aquellos sectores sociales que, por diversas razones, se escapan total o parcialmente de los registros administrativos del BPS.
- 1.16 **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:
- 1.17 **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 brinde metodologías de análisis de datos de encuestas longitudinales, y (ii) la realización de análisis de datos de la EPS y estudios socioeconómicos sobre política de seguridad social.
- 1.18 **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

² De acuerdo con el informe proporcionado por el INE sobre la realización de la EPS piloto, la duración promedio de las entrevistas se situó en poco más de 3 horas, con un máximo de 6 horas para una familia de 5 miembros y un mínimo de 1:45 para un hogar unipersonal. Esta duración rebasa claramente los antecedentes conocidos (en Chile se estima en torno a una hora de promedio para una encuesta bastante similar).

ser financiadas son: (i) seminarios y talleres sobre los resultados de la EPS; y (ii) realización de publicaciones periódicas.

- 1.19 Al finalizar la operación se espera contar con estudios analíticos, los cuales servirán 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 espera 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.
- 1.20 **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:
 - 1.21 **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.
 - 1.22 **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.
 - 1.23 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.
 - 1.24 **Costo de la operación.** El costo de la operación se estima en US\$3.899.385. El financiamiento con recursos del Banco sería equivalente a US\$3.212.783 que se financiarán a través de Capital Ordinario (CO). La contrapartida local sería de US\$686.602.
 - 1.25 El Programa financiará servicios de consultoría, actividades de capacitación, asistencia técnica y adquisición de equipo informático (software y hardware) así como los impuestos correspondientes, excepto las tarifas de importación por encima del 28%. A continuación se presenta el presupuesto consolidado. El

presupuesto detallado se presenta en el enlace electrónico. El período de ejecución sería de 36 meses.

CUADRO 1.1: Presupuesto Consolidado (en US\$)

COMPONENTES Y ACTIVIDADES	BID/OC	Local	Total
1. Implementación de la Encuesta de Protección Social (EPS)	2.279.930	79.671	2.359.601
1.1 Perfeccionamiento de la metodología	74.820	46.440	121.260
1.2 Relevamiento y validación de la información de la EPS	2.205.110	33.231	2.238.341
2. Análisis y Divulgación de la EPS	165.341	238.378	403.719
2.1 Análisis de los resultados de la EPS	143.849	174.669	318.518
2.2 Divulgación de los resultados de la EPS	21.492	63.709	85.201
3. Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la EPS	80.620	226.800	307.420
3.1 Fortalecimiento institucional del INE	27.200	226.800	254.000
3.2 Fortalecimiento institucional del BPS	53.420	0	53.420
4. Gerencia y Administración	394.821	79.335	474.156
4.1 Unidad Ejecutora del Proyecto	394.821	79.335	474.156
5. Costos Concurrentes	50.000	0	50.000
5.1 Auditoría y Evaluación	50.000	0	50.000
6. Imprevistos	242.071	62.418	304.489
TOTAL	3.212.783	686.602	3.899.385

C. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 1.26 Los principales indicadores de impacto que se han incluido en la Matriz de Resultados tienen como finalidad medir: (i) el aumento en el número de puestos cotizantes del sistema de seguridad social; (ii) el aumento en el número de beneficiarios del sistema pensionario; y (iii) el número de beneficiarios del sistema de asignaciones familiares. Como se mencionó con anterioridad, uno de los principales objetivos de la encuesta es la focalización de políticas de protección social, por lo que los indicadores mencionados arriba dependen en gran medida del éxito de la ejecución de la encuesta, el levantamiento y evaluación de la información. La información recabada por la encuesta está dirigida a obtener información que podrá ayudar a mejorar y/o extender la cobertura de beneficiarios, especialmente en la vejez y la niñez (indicadores de impacto ii y iii) donde se encuentra la población más desprotegida. Adicionalmente un indicador importante a tomar en cuenta será el número de estudios analíticos y publicaciones periódicas que se realicen por parte del BPS y que deberán estar dirigidos a mejorar las políticas de protección social. El detalle de los indicadores se puede encontrar en la Matriz de Resultados (Anexo I).

II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos financieros

- 2.1 Se propone utilizar la modalidad de Facilidad Sectorial ya que al ser un mecanismo ágil, con elevada capacidad de respuesta y de intervenir específicamente en áreas concretas, es el instrumento que mejor atiende la naturaleza del Programa. Las características operativas del Programa se adecuan a los lineamientos establecidos en la Propuesta de Nuevos Instrumentos Flexibles de Préstamo (GN-2085-2). Este Programa realiza actividades predefinidas, de bajo costo y riesgo mínimo, que se caracteriza por: (i) un impacto relativamente alto dentro de la Administración; (ii) gran relevancia y urgencia sectorial (tal como se manifiesta en la Ley de Presupuesto Quinquenal); y (iii) una ejecución rápida de 36 meses. Dentro del marco de Facilidades Sectoriales aprobado por el Banco, se utilizará específicamente el Mecanismo Sectorial de Desarrollo Institucional (GN-2223-CORR) que entre las actividades que se propone financiar incluye explícitamente sistemas de seguimiento, evaluación y control de calidad (1.14,b,iii).

CUADRO 2.1: Cronograma Estimado de Desembolsos (US\$)

AÑO	BID	CONTRAPARTIDA	TOTAL
1	1.542.330	263.158	1.805.487
2	318.773	203.052	521.824
3	1.351.681	220.393	1.572.074
TOTAL	3.212.783	686.602	3.899.385

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.2 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. 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.

C. Riesgo Fiduciario

- 2.3 Tal como lo establece la Estrategia del Banco con el país, Uruguay es un país de bajo riesgo fiduciario. Asimismo, el CFAA de Uruguay realizado conjuntamente con el Banco Mundial en 2005, establece en su informe que el riesgo fiduciario (es decir, el riesgo de que los fondos públicos o procedentes de donantes sean

utilizados para fines no autorizados o que no se detecte su utilización no autorizada) en el Uruguay es bajo.

D. Otros aspectos especiales y riesgos

- 2.4 El principal riesgo está asociado a la debilidad institucional debida a la falta de experiencia de las instituciones participantes en la realización de encuestas longitudinales, lo que puede llevar a que se extiendan en el tiempo los procesos de tomas de decisiones mucho más de lo deseable. Para mitigar este riesgo la operación cuenta con un componente de fortalecimiento institucional, tanto para el BPS como para el INE, que está dirigido a capacitar a encuestadores y analistas en la recopilación, manejo y procesamiento de la información generada a través de la EPS.

E. Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación

- 2.5 Cabe destacar que el Banco Mundial también está apoyando a mejorar la capacidad institucional de BPS con una cooperación técnica reembolsable, ya en ejecución, en las siguientes áreas:
- a. Implementar adecuadamente el impuesto de ingreso personal nuevo del Prestatario, enfocando en el desarrollo de sistemas, infraestructura y capacidad técnica necesaria para mejorar el funcionamiento de las áreas de impuestos y de recaudación, incluyendo: (i) gestión de los recursos humanos; (ii) gestión de de sistemas informáticas; (iii) gestión de control, inteligencia empresarial, recaudación, y manejo de riesgo; (iv) apoyo al contribuyente de impuestos; (v) acercamiento a la comunidad, campañas para informar el público, y encuestas; y (vi) otras áreas propuestas por el Prestatario y aprobado por el Banco Mundial relacionado a la implementación del nuevo impuesto de ingreso personal; y
 - b. Empezar mejoras estructurales al sistema de protección social del Prestatario por medio del diseño, desarrollo, e implementación de un sistema integrado, interinstitucional, social que combina datos de las características y beneficiarios de programas sociales de varias entidades (*Sistema de Información Integrada para el Área Social*).

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A. Mecanismo de Ejecución

- 3.1 El Programa será ejecutado por el BPS, a través de la constitución de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP), que dependerá directamente de éste. Esta UEP, asumirá la responsabilidad básica por: (i) la preparación de los pliegos de licitación para la contratación de consultores y adquisición de bienes; (ii) la organización y seguimiento de los procesos de licitación correspondientes; (iii) la adjudicación y administración de los contratos; y (iv) 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 ante el Banco por (i) la coordinación permanente de todas las actividades relacionadas con el Programa; (ii) la elaboración de los informes de avance físico-financiero del Programa; (iii) la presentación de las solicitudes de desembolso del préstamo; y (iv) la preparación y presentación oportuna de toda documentación que requiere la consideración del Banco, así como de informes técnicos que eventualmente puedan ser solicitados por éste. La UEP actuará como enlace permanente entre el BPS y el Banco, y será responsable por el oportuno cumplimiento de todos los acuerdos y actividades relacionadas con el Programa.
- 3.2 El diagnóstico institucional concluye que el BPS tiene capacidad para manejar los aspectos administrativos, contables y financieros de la operación. La UEP que se propone crear sería una unidad con funciones de coordinación técnica y de interlocución con el Instituto Nacional de Estadística y otros proveedores de servicios, así como con el Banco. Las funciones de administración de los procesos de licitación y contratación, la contabilidad y elaboración de los estados financieros, así como la gestión financiera serían llevadas adelante por los departamentos y divisiones competentes del BPS.
- 3.3 Para el seguimiento y evaluación del Programa se tomarán en cuenta las metas y los indicadores de avance y de éxito que han sido definidos en conjunto con las autoridades del BPS, las cuales están precisadas en la Matriz de Resultados del Programa.
- 3.4 Por parte del Banco, la supervisión de la ejecución del Programa estará a cargo de la Representación en Uruguay y la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) en la Sede. Se realizará, por lo menos anualmente, una reunión de seguimiento conjunta entre el BPS y el Banco. En estas oportunidades se discutirá el avance de las actividades identificadas en el Plan Operativo Anual (POA) del Programa y se evaluará el cumplimiento de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados para cada componente. Asimismo, se acordará el POA para el año siguiente, con base a un proyecto de plan actualizado anualmente por el BPS.
- 3.5 Condiciones contractuales. El primer desembolso del Financiamiento está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco las condiciones previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales y además, a que el Prestatario, haya (i) constituido, por intermedio del Organismo Ejecutor, la Unidad Ejecutora del Programa; (ii) designado, por intermedio del Organismo Ejecutor, al Coordinador del Programa; y (iii) suscrito con el Organismo Ejecutor un convenio subsidiario de traspaso de fondos y ejecución del Programa. (§3.5).
- B. Adquisiciones**
- 3.6 Con los recursos del endeudamiento se financiarán gastos de consultoría, compra de software y logística de capacitación, así como el impuesto al valor agregado

asociado a tales compras y contrataciones, de acuerdo al Plan de Adquisiciones que figura en el Anexo II. La adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría del Programa se realizarán de conformidad con las Políticas del Banco, documentos GN-2349-7 y GN-2350-7, respectivamente, ambos de julio de 2006. En las adquisiciones de bienes y servicios (diferentes de consultoría) que tengan un costo estimado igual o mayor a US\$250.000, se utilizará la Licitación Pública Internacional (LPI), mientras que en las que tengan un costo estimado que sea igual o mayor a US\$50.000 y menor a US\$250.000 se realizará por Licitación Pública Nacional (LPN) y por debajo de US\$50.000 podrá realizarse por comparación de precios. Se requerirá publicidad internacional para la selección de servicios de consultoría cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$200.000. Las listas cortas de empresas consultoras para trabajos cuyo costo estimado sea por debajo de US\$200.000 podrán estar compuestas enteramente de consultores nacionales. El equipo de proyecto realizó un análisis de la capacidad del OE para administrar las adquisiciones, sobre la base de este análisis se estableció que los procesos de adquisiciones, independientemente de su monto, serán revisados por el Banco de forma ex-ante.

- 3.7 **Plan de Adquisiciones (PA)** – El Equipo del Banco y el BPS han trabajado en la elaboración de un presupuesto detallado y su correspondiente Plan de Adquisiciones que contiene: (i) los contratos particulares para bienes y servicios de consultoría requeridos; (ii) los métodos propuestos para las adquisiciones de bienes, y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para el examen de los procedimientos de contratación. El OE deberá actualizar el Plan de Adquisiciones anualmente, coincidente con las evaluaciones anuales previstas y antes del fin de cada año calendario, junto con el POA, o cuando se presenten cambios sustanciales, siempre cubriendo el período de ejecución del Programa. Cualquier propuesta de revisión del Plan, así como los términos de referencia y especificaciones técnicas, deben ser presentadas al Banco para su aprobación. La versión vigente del Plan de Adquisiciones estará disponible en la página Web del Banco, del Área de Compras y Contrataciones Estatales de Uruguay y del BPS una vez aprobada la operación.
- 3.8 En particular, corresponde señalar que se prevén tres contrataciones directas. Por una parte, se prevé que el INE continuará apoyando al BPS con su experiencia y conocimiento en el relevamiento de los datos. En el ordenamiento institucional de Uruguay, el INE es la institución oficial con autoridad para realizar censos y encuestas de alcance nacional, tales como censos de población y viviendas, encuestas continuas de hogares, encuestas de gastos e ingresos y censos económicos. En virtud de tal atribución, el INE es la única institución reconocida por la ciudadanía para brindar datos personales y familiares. Por otra parte el INE cuenta con respaldo legal para solicitar a los ciudadanos la entrega de sus datos. 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 a BPS. Además, el INE garantizará la confidencialidad de los datos personales. Para ello, se celebrará un contrato entre 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. El presupuesto que corresponde a las actividades que se contratarán al INE en el marco del contrato asciende a US\$2.414.532. Asimismo, se contratará directamente dos consultorías internacionales con la Universidad de Chile (por un monto total de US\$50.000), para asesorar en materia de organización, ejecución y análisis de la EPS. Esto se justifica en virtud que dicha universidad es la única institución con experiencia en encuestas longitudinales sobre protección social en la región.

- 3.9 **Plan Operativo Anual (POA)** – A fin de asegurar una adecuada programación operativa, el OE ha preparado un borrador de POA para los primeros 12 meses de ejecución. Este primer POA será el Plan Inicial del Programa y se constituirá en una de las condiciones previas al primer desembolso. Los cambios realizados en el POA durante la ejecución anual deberán ser enviados para información y aprobación del Banco, dentro de los 60 días posteriores al cierre de cada semestre calendario. Los POA consistirán en un informe que contemple un plan de actividades para el año calendario, incluyendo: (i) la proyección del número de actividades a realizarse para cada componente del Programa, su correspondiente cronograma de ejecución y sus costos estimados; (ii) los objetivos y metas programáticas para el período, incluyendo indicadores; y (iii) las necesidades de financiamiento para el período, por fuentes de financiamiento, señalando los hitos más importantes para los logros de los objetivos perseguidos. Además se deberá incluir la programación financiera anual y de cláusulas contractuales.

C. Disposiciones de monitoreo y evaluación

- 3.10 La responsabilidad por el seguimiento de los componentes y la supervisión general del Programa será del organismo ejecutor (OE). Se utilizará como base a los planes anuales que serán elaborados para cada componente. El OE, antes de mayo 31 y noviembre 30 de cada año, preparará y presentará al Banco informes semestrales de avance de acuerdo con la Matriz de Resultados. Se realizará una evaluación de medio término al cumplirse el 50% del desembolso de los recursos o en el plazo de ejecución de la operación. El equipo de Proyecto del Banco evaluará los logros alcanzados de la operación, y de ser necesario propondrá medidas correctivas o evaluará la conveniencia de cancelar la Operación. A los tres meses de finalizada la Operación el Banco, junto con el OE prepararán un Informe de Terminación de Proyecto donde constarán los detalles de los resultados y las lecciones aprendidas.
- 3.11 Se realizarán de forma periódica auditorías en manos de auditores independientes que producirán reportes sobre los Estados Financieros, la estructura de control interno y los sistemas establecidos, de modo que sirvan de insumo para generar la información financiera del proyecto, así como su cumplimiento de las leyes, regulaciones y términos del contrato de préstamo con el Banco. Estas auditorías serán anuales, pero el auditor realizará un trabajo interno a lo largo del año antes de la visita final para la preparación del último informe.

- 3.12 El OE presentará al Banco los estados financieros finales relativos a los gastos del Programa, efectuados con la contribución del Banco y el aporte local, dentro de los ciento veinte (120) días posteriores al último desembolso del Programa. Los trabajos de auditoría serán efectuados por una firma de auditoría independiente elegible para el Banco.

