



Directorio Ejecutivo

Para consideración

A partir del: 10 de agosto de 2005

PR-2957

19 de julio de 2005

Original: español

Al: Directorio Ejecutivo
Del: Secretario
Asunto: Uruguay. Propuesta de préstamo para un programa sectorial social

Información básica: Prestatario República Oriental del Uruguay
Monto hasta US\$250.000.000
Fuente Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario

Consultas a: Señor Jesús Duarte (extensión 2809)

Referencias: GN-1838-1(7/94), DR-398-5(5/03)

Otra distribución: Representante en Uruguay

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

URUGUAY

PROGRAMA SECTORIAL SOCIAL

(UR-L1003)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jesús Duarte (RE1/SO1) Jefe; Marcelo Cabrol (RE1/SO1), Valnora Leister (LEG), Hugo Davrieux (COF/CUR), Cristina Flood (consultora), Deni Sánchez (RE1/SO1) y Claudia Pévere (RE1/SO1) quien asistió en la producción del documento.

INDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Marco macroeconómico	1
1.	Crisis y recuperación	1
2.	Escenario macroeconómico bá	
3.	La sustentabilidad de la deuda pública.....	3
4.	Necesidades de financiamiento	4
B.	Pobreza y equidad: evolución y perspectiva	4
C.	Gasto público social y su alcance	6
D.	Instituciones, políticas sociales y protección social	7
E.	Estrategia del Programa.....	9
F.	Estrategia y justificación de la participación del Banco.....	11
G.	Experiencia del Banco en el país y el sector	12
H.	Lecciones aprendidas.....	12
I.	Coordinación con otras agencias multilaterales	13
II.	EL PROGRAMA.....	14
A.	Objetivos y descripción	14
B.	Áreas de política.....	14
1.	Contexto macroeconómico.....	14
2.	Estrategia de atención a la población en estado de indigencia y exclusión.....	15
3.	Nueva institucionalidad para la coordinación del sector social	17
C.	Costo y financiamiento.....	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
A.	Prestatario.....	19
B.	Administración del Programa.....	19
C.	Período de ejecución y condiciones para tramitación de los desembolsos	20
D.	Seguimiento y evaluación.....	21
E.	Carta de Políticas.....	22
F.	Adquisiciones de bienes y servicios.....	22
G.	Auditoría externa	22
H.	Inspección y vigilancia.....	22
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	22
A.	Viabilidad institucional y fiscal.....	22
B.	Beneficios.....	23
C.	Clasificación SEQ y PTI	24
D.	Impactos sociales y ambientales y medidas propuestas	24
E.	Riesgos	24
V.	MATRIZ DE POLÍTICA	26

APENDICE

Proyecto de Resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=561630
Información disponible en los archivos de REI	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=555369
Tabla de resultados	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=557180
Matriz de medios de verificación	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=562251
Carta de Políticas	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=562289
Cronograma de monitoreo y seguimiento de las acciones para el segundo desembolso	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=557181

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANEP	Administración Nacional de Enseñanza Pública
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CAS	Country Assistance Strategy
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
CESI	Comité de Medio Ambiente e Impacto Social
CIP	Comité Interinstitucional del Programa
CODICEN	Consejo Directivo Central
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EHA	Encuesta de Hogares Ampliada
EIGH	Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPS	Gasto Público Social
ICC	Índice de Carencias Críticas
INAME	Instituto Nacional del Menor
INE	Instituto Nacional de Estadística
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PFCGI	Pobreza por carencia de capacidades de generar ingresos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUB	Registro Unificado de Beneficiarios
SAF	Sistema de Asignaciones Familiares
SAF-HMR	Sistema de Asignaciones Familiares - Hogares de Menores Recursos
SBA	Stand-by Agreement
SPDPL	Social Program Development Policy Loan
UCP	Unidad Coordinadora del Programa

Términos y Condiciones Financieras¹

Esquema del Proyecto	
----------------------	--

Objetivo del proyecto:

El objetivo del Programa es apoyar al nuevo gobierno en el desarrollo e implementación de una política social orientada a la reducción de la pobreza, al mejoramiento del capital humano de la población más pobre y al fortalecimiento de la institucionalidad del sector para hacer más efectiva la política social. Asimismo, los recursos liberados por desembolsos permitirán a Uruguay cumplir con sus obligaciones financieras, en el contexto de acuerdos con los organismos internacionales.

El Programa propuesto está compuesto por acciones de política dirigidas a aliviar la situación de pobreza de los más afectados por la crisis y a reformar la institucionalidad del sector social. El préstamo sectorial será de US\$250 millones desembolsados en dos tramos iguales.

Las políticas del Programa son: (i) contexto macroeconómico estable; (ii) estrategia de atención inmediata e integral a la población en estado de indigencia y exclusión; y (iii) creación de una nueva institucionalidad para la coordinación, seguimiento y evaluación de la política social. Las condiciones específicas para cada uno de los desembolsos de la operación se encuentran en los párrafos 3.8 y 3.9 y en la Matriz de Políticas del Programa .

Estrategia de País:	Si [x]	No []
---------------------	----------	--------

Fecha Verificación del CESI: 17 de Junio de 2005

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%. (*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% a monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco macroeconómico

1. Crisis y recuperación

- 1.1 Entre 1999 y 2002, Uruguay experimentó una prolongada fase recesiva que culminó con una crisis económica y financiera en 2002. Esta situación fue causada por una serie de shocks externos e internos comenzando por la devaluación del real brasileño en 1999, el deterioro de los términos de intercambio (los precios de exportación cayeron 17% y el del petróleo subió entre 1999 y 2001), una fuerte sequía en 1999 y la reaparición de la aftosa en 2001. Adicionalmente, Uruguay tuvo que soportar el impacto del colapso de la economía argentina en el segundo semestre del 2001 que derivó en una corrida de depósitos y una profunda crisis financiera que culminó con una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de 11% en 2002.
- 1.2 En este contexto recesivo, el desempleo alcanzó un record histórico de 19,8% en septiembre de 2002, mientras que la constante pérdida de recaudación generó un déficit fiscal que se mantuvo por encima de 4% del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1999-2002. La combinación de la asistencia financiera a los bancos, la necesidad de financiar el déficit fiscal y la fuerte caída del PIB, elevaron la deuda pública a fines de 2002 a 94,2% del PIB.
- 1.3 Ante esta situación, el gobierno uruguayo reaccionó vigorosamente y en marzo del 2002 se firmó un Acuerdo Contingente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y un paquete de asistencia financiera con los organismos multilaterales que permitió la implementación de la estrategia de superación de la crisis. Los elementos más importantes de esta estrategia fueron: (i) una salida de la crisis bancaria que respetó al máximo los contratos, mantuvo las monedas originales y evitó restricciones generales; (ii) el canje voluntario de la deuda, que posibilitó el reordenamiento de las cuentas públicas aliviando las amortizaciones por el resto de la década; y (iii) el manejo prolijo de la política monetaria y austeridad en la política fiscal.
- 1.4 Esta estrategia permitió el retorno de la confianza al sistema financiero, contener la fuga de capitales, reforzar la posición fiscal y externa y posibilitar la sostenibilidad de la deuda. Ya en 2004, la economía experimentó un crecimiento de 12,3% el cual coloca al PIB real solo 6% debajo del nivel previo a la recesión y, gracias al manejo prudente de la política monetaria, la inflación bajó y el peso comenzó a apreciarse. En el área fiscal, el saldo primario pasó de un déficit de 1,2% del PIB en 2001 a un superávit de 3,8% del PIB en 2004.
- 1.5 A pesar de estos logros, persisten desafíos de corto y mediano plazo en el marco de una situación social delicada que ejerce presión sobre el gasto público. Primero, la deuda pública es todavía muy alta, alrededor de 92% del PIB a fines de 2004, y está denominada en dólares. Esto requiere que continúe la disciplina

fiscal en el largo plazo para reducirla y para aislar a la economía de *shocks* cambiarios. Segundo, en los próximos tres años Uruguay tendrá que enfrentar importantes repagos de amortización al FMI, Banco Mundial (BM) y al BID que, en gran parte, deberán ser financiados por nuevos desembolsos de los programas de estas instituciones. Tercero, todavía quedan pendientes reformas estructurales, incluyendo la reforma impositiva y la reestructuración bancaria.

2. Escenario macroeconómico básico de mediano plazo

- 1.6 A los efectos de consolidar el crecimiento económico y el marco de estabilidad macroeconómica y financiera, el nuevo gobierno que asumió funciones el 1º de marzo de 2005 ha negociado con el FMI un nuevo acuerdo Stand-by (SBA) a 3 años de plazo que cubrirá el período 2005-2008, aprobado por el Directorio del FMI el 8 de junio pasado. Los supuestos básicos del escenario macroeconómico de mediano plazo que han sido negociados por las autoridades uruguayas con el FMI se presentan en el cuadro I.1.

Cuadro I-1							
Escenario Macroeconómico Básico de Mediano Plazo							
	Prel.	Proyecciones					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. Producción e Inflación (%)							
Crecimiento anual PIB real	12,3	6,0	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0
Inversión interna bruta (%PIB)	13,7	15,3	19,1	17,0	17,6	17,9	18
Inflación (fin período)	7,6	6,5	5,5	4,5	3,5	3,5	3,5
PIB (billones de US\$)	13,2	16,4	18	19,4	20,5	21,8	23,1
II- Sector Público y Deuda (% del PIB)							
Superávit Primario	3,8	3,5	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0
Intereses	6,0	5,2	5,0	4,8	4,8	4,8	4,7
Déficit Global	-2,2	-1,7	-1,3	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
Deuda Pública ¹	92	76	70	66	62	59	56
III. Sector Externo (% del PIB)							
Exportaciones de bienes fob (mill de US\$)	3.025	3.276	3.463	3.862	4.248	4.525	4.889
Importaciones de bienes fob (mill. de US\$)	2.990	3.713	4.429	4.144	4.430	4.734	5.054
Cuenta Corriente (mill de US\$)	-105	-461	-958	-228	-140	-180	-140
Cuenta Corriente (% PIB)	-0,8	-2,8	-5,3	-1,2	-0,7	-0,8	-0,6
Balanza de Pagos (mill. US\$)	425	144	210	201	163	109	166
Apreciac. tipo cambio efectivo real (Prom %)	-0,2	9,4	4,1	2,5	1,0	1,0	1,0
Spread Soberano	600	450	450	450	450	450	450
Deuda Externa	87,4	70,2	63,4	58,1	54,5	50,9	47,4

¹ Sector Público no financiero + BCU (excluyendo instrumentos de política monetaria)

² Excluye depósitos de no residentes.

Fuente: FMI

- 1.7 El escenario macroeconómico básico que se ha delineado en el acuerdo con el FMI incluye la generación de un superávit primario creciente de 3,5% del PIB en 2005, 3,7% en 2006 y 4% del PIB a partir del año 2007. También supone el mantenimiento de un crecimiento económico por encima de la media histórica del país (que ha sido del orden del 1,7% anual) gracias a la continuación del proceso de reformas estructurales con el apoyo de los organismos multilaterales, que teóricamente permitiría incrementar los niveles de inversión y la productividad de la economía así como una gradual disminución del peso de la deuda, que del 93% del PIB del año 2004 pasará a 56% del PIB en el año 2010.

3. La sustentabilidad de la deuda pública

- 1.8 La estrategia macroeconómica diseñada por las autoridades económicas uruguayas, junto al apoyo de los organismos multilaterales, debería permitir manejar la abultada deuda pública del país en los próximos años, poniendo a la misma en un sendero sustentable. Esa conclusión se basa en las proyecciones realizadas por el FMI a partir de los estudios de sustento del nuevo SBA con el país (ver cuadro I-2). Otro estudio realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) en agosto de 2004 con financiamiento BID y el análisis sobre sustentabilidad de la deuda realizado por el Banco Mundial como parte del Country Assistance Strategy (CAS) para el próximo quinquenio también apoyan esta conclusión¹.

Cuadro I-2 Escenario Base del FMI de Sustentabilidad de la Deuda							
	Prel. 2004	2005	2006	2007	Proyecciones		
Supuestos					2008	2009	2010
1. Crecimiento real PIB (%)	12,3	6,5	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0
2. Aprec. tipo cambio efectivo real (%prom.)	-0,2	9,4	4,1	2,5	1,0	1,0	1,0
3. Superávit Primario (% PIB)	3,8	3,5	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0
4. Spread Soberano	600	450	450	450	450	450	450
5. Tasa de interés internacional (%)	5,1	5,6	5,9	5,9	6,3	6,8	7,2
Dinámica Deuda / PIB	92	75,8	70,1	65,5	62,4	59,3	56,1

Fuente: FMI: DSA Mayo 2005-06-07

- 1.9 Bajo supuestos relativamente plausibles de crecimiento económico proyectado para los próximos años (en la medida que se completen los programas de reformas estructurales pendientes), de apreciación del tipo real de cambio hacia un valor de equilibrio de largo plazo (dependiendo de que no se alteren de manera muy negativa los términos de intercambio y de que el dólar no se vuelva a apreciar de forma significativa frente al resto de las monedas fuertes), y de evolución normal de las tasas de interés internacionales, el mantenimiento de un superávit primario en el eje del 3,5% a 4% del PIB asegura la convergencia de la deuda pública a niveles más sustentables (aunque todavía muy elevados) hacia el año 2010. Si bien existen riesgos de que los supuestos implícitos en las proyecciones de sustentabilidad de la deuda no se logren cumplir, parece claro que en la medida que las autoridades uruguayas perseveren en el mantenimiento de un superávit primario del orden del 4% del PIB, y logren llevar adelante el programa de reformas estructurales que potencie el crecimiento de la economía a mediano y largo plazo, resulta plausible que se logre administrar el elevado nivel de deuda pública de manera sustentable.

¹ Ver Banco Mundial: CAS Mayo 2005-06-07 y FIEL: “Sustentabilidad Fiscal y de la Deuda Pública en Uruguay”, Agosto 2004.

4. Necesidades de financiamiento

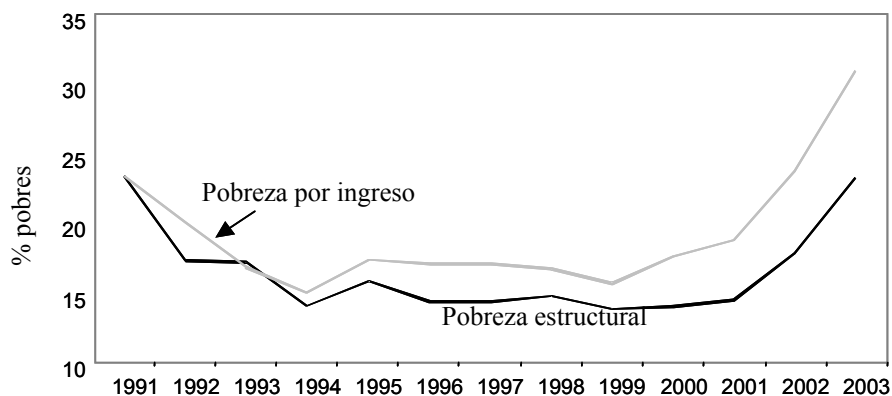
- 1.10 El apoyo financiero de los organismos multilaterales resultará un elemento fundamental para potenciar el éxito de la estrategia macroeconómica del gobierno. La estrategia diseñada por las autoridades uruguayas para administrar la deuda en el próximo quinquenio está basada en cumplir con el nuevo acuerdo con el FMI, que asegure un flujo de financiamiento de los organismos multilaterales que permita cubrir las amortizaciones de capital en el período y el acceso fluido a los mercados internacionales de capital para obtener nuevo financiamiento que permita atender el déficit fiscal remanente y la reducción prevista del endeudamiento con el FMI.
- 1.11 Se estima que para cubrir los vencimientos de préstamos con los organismos multilaterales se necesitan US\$843 millones en 2005, US\$1.141 millones en 2006 y US\$1.314 millones en 2007. Para hacer frente a dichos vencimientos de capital, Uruguay básicamente cuenta con la colocación de nueva deuda en los mercados financieros internacionales, que las autoridades han estimado del orden de los US\$500 millones por año en promedio y con los desembolsos de nuevos préstamos de los organismos financieros internacionales. Por lo tanto, la asistencia financiera prevista por el FMI, BM y por el BID (de la cual la presente operación por US\$250 millones es una parte fundamental), junto a la continuidad de acceso a los mercados de capital internacionales, deberían asegurar la sustentabilidad de la deuda pública uruguaya en los próximos años.

B. Pobreza y equidad: evolución y perspectiva

- 1.12 Uruguay se ha situado tradicionalmente entre los países latinoamericanos que presentan menor incidencia de la pobreza y menores niveles de desigualdad. En términos de su evolución en las dos últimas décadas, la pobreza descendió ininterrumpidamente desde el advenimiento de la democracia en 1985 hasta 1994 (15%), momento en que la tendencia se revierte y, a partir de 1995, la proporción de hogares pobres comienza a aumentar. Esta tendencia se acelera a partir de la recesión económica de 1999 y presenta un salto en 2002 (23.6%), año en que el desencadenamiento de la crisis financiera y sus efectos sobre el resto del sistema económico llevaron a un fuerte aumento del desempleo y a una abrupta caída del ingreso de los hogares. En el año 2003, la pobreza alcanzó el 30.9% y en 2004 superó el 32%² de la población.

² Los datos de pobreza que se mencionan en este documento se basan en la Línea de Pobreza modificada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE) en el 2002.

Gráfica 1.1. Evolución de la Pobreza, INE 2002



Fuente: Rubio, M. "Pobreza, Red de Protección Social y Situación de la Infancia en Uruguay, 2005"

- 1.13 Además de la tendencia creciente en los últimos años, la pobreza en Uruguay se ha agudizado, aumentando en profundidad y severidad. Esto implica que en promedio los hogares pobres se alejaron del umbral de pobreza. Asimismo, también se registra una creciente pauperización de los grupos etarios más jóvenes (en 2003 el 49% de los menores de 18 años pertenecía a hogares pobres) y la concentración geográfica de los grupos de menores ingresos se manifiesta en niveles crecientes de segregación residencial.
- 1.14 Al igual que la pobreza, la desigualdad en Uruguay se agudizó desde mediados de la década de los 90s. Este cambio se refleja en el aumento de casi tres puntos en el Índice de Gini que pasó de 41.6 en 1994 a 44.5 en 2003. Este cambio jugó, además, un papel importante en el aumento de la pobreza durante la crisis. En efecto, los ejercicios de descomposición de los cambios en la incidencia de la pobreza de ingresos demuestran que mientras la caída de ingreso promedio fue el factor más importante del crecimiento de la pobreza antes y durante la crisis, el aumento de la desigualdad explica casi el 40% de estos cambios durante la crisis en contraste con un 24% antes de la crisis.
- 1.15 En ese contexto de aumento de pobreza y desigualdad aparecen señales de creciente pobreza estructural o de largo plazo. En ausencia de datos de panel que permitan identificar los hogares en situación de pobreza estructural, un estudio financiado por el BID consideró la pobreza por carencia de capacidades para generar ingresos (PFCGI) para el período 1991-2003³. De acuerdo a este ejercicio, durante los años noventa la pobreza estructural tuvo una evolución creciente aunque más estable que la pobreza por ingresos. En cambio, en la crisis del 2002, ambos indicadores aumentaron dramáticamente indicando que la crisis deterioró tanto el ingreso corriente como la capacidad de generar recursos por parte de los hogares. El 60% de los hogares pobres, aproximadamente 120 mil hogares, presentan características de pobreza estructural.

³ Ver Rubio (Coord.) et al. (2005), "Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay", BID.

- 1.16 Si bien en el período 2003-2005 la economía uruguaya presentó síntomas de recuperación, éstos no se reflejan aún en el bienestar de los hogares. Aunque la actividad económica creció en 2003 (alcanzando un 7 y 16% para los dos últimos trimestres del año respectivamente con referencia a igual período del año anterior) y la tasa de desempleo se redujo en más de tres puntos porcentuales, la pobreza subió más de 7 puntos porcentuales con respecto al 2002. Las cifras disponibles para 2004 y 2005 muestran la continuación de esta tendencia ya que aún con un 12% de crecimiento del PIB y una reducción adicional de casi tres puntos porcentuales de la tasa de desempleo en 2004, se registró un aumento de la incidencia de la pobreza (de 30,9% en 2003 a 32,1% en 2004) y de la indigencia (de 2,8% en 2003 a 4,0% en 2004).
- 1.17 En conclusión, Uruguay emerge de la crisis con la necesidad de ajustar el conjunto de programas e instituciones sociales para que atienda las situaciones novedosas que se venían manifestando en forma incipiente y que se acentuaron en la historia reciente. Primero, los altos niveles de pobreza y sus crecientes características estructurales requieren identificar programas que combinen alivio de pobreza y creación de capital humano. Segundo, la mayor desigualdad sugiere que la inversión social debe estar focalizada en los grupos más vulnerables, especialmente en contextos de financiación limitada. Por último, dada la baja recuperación de los niveles de ingreso en el contexto de recuperación económica es necesario atender situaciones de emergencia que persisten desde la crisis.

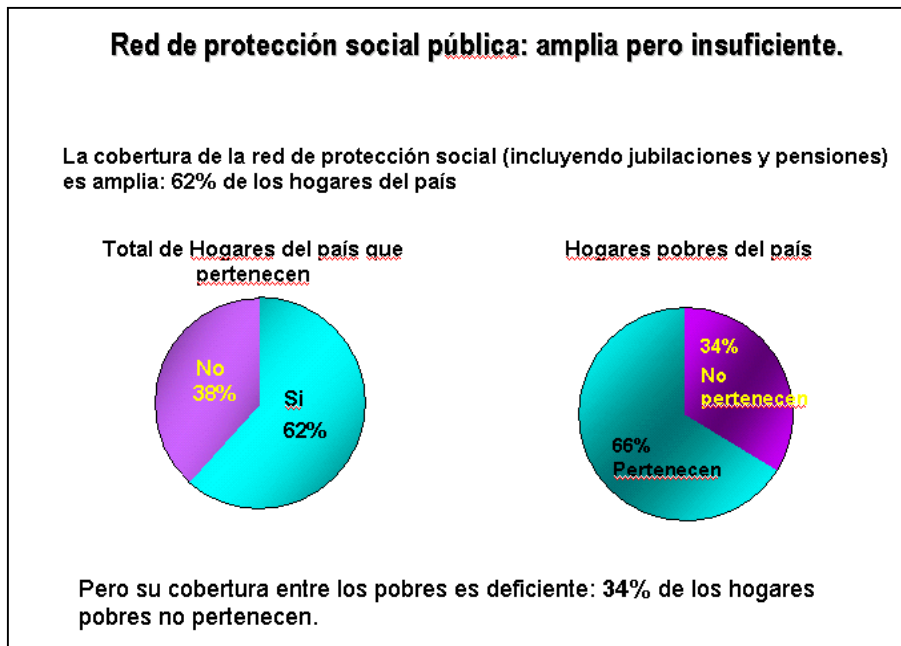
C. Gasto público social y su alcance

- 1.18 El aumento de los niveles de pobreza se verifica en un contexto de altos niveles de Gasto Público Social (GPS). A pesar que el GPS uruguayo es uno de los más altos de Latinoamérica, éste presenta características de rigidez y prociclicidad ya que el 60% del mismo corresponde a pagos de jubilaciones y pensiones y otros gastos de la seguridad social que cubren sólo 43% de la población total. Además, el GPS tiene un significativo sesgo a favor de los programas universales, de tal modo que Seguridad Social, Educación y Salud acumulan el 89% del mismo mientras que el gasto en Asistencia Social, donde se encuadran los programas focalizados a los hogares pobres sólo alcanza al 11%.⁴
- 1.19 Con este nivel de GPS, el conjunto de programas sociales que conforman la política social del país, entendida en sentido amplio (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y subsidio por desempleo) cubre a casi dos tercios de los hogares del país.⁵ Sin embargo, a pesar de su amplitud, este conjunto de programas no está bien focalizado ya que más de un tercio de los hogares pobres quedan excluidos. Los problemas de cobertura se hacen aun más evidentes si se excluyen las jubilaciones y pensiones: en este escenario más de la mitad de los hogares pobres y 43% de los hogares con menores de edad no están incluidos.

⁴ Flood, C. (Coord) et al., (2005). "Análisis del Gasto Público Social", BID, 2005.

⁵ BM, Encuesta de Caracterización Social 2002.

Gráfica 1.2



- 1.20 En resumen, si bien las necesidades sociales en Uruguay son elevadas, la combinación de un cuadro macroeconómico con limitaciones y un GPS alto apunta a la necesidad de mejorar la cobertura de los pobres sin producir impactos insostenibles en las finanzas públicas. Por otra parte, se presenta una situación paradójica en la que una amplia gama de programas sociales que deberían privilegiar la inclusión de los hogares más pobres deja a muchos de éstos desprotegidos.

D. Instituciones, políticas sociales y protección social

- 1.21 La política social del nuevo Gobierno parte de la premisa de que tanto factores estructurales (la composición programática y la institucionalidad de la política social uruguaya) como coyunturales (la respuesta a la crisis del 2002) contribuyen a explicar la existencia de una política social extendida pero con cobertura incompleta a los hogares pobres.
- 1.22 La política social uruguaya consiste de un conjunto de más de 80 programas sociales que incluye programas universales, de carácter unisectorial y con permanencia de larga data y programas menores más modernos que combinan focalización y lógicas multisectoriales. Sin embargo, y por diferentes causas, estos programas no han respondido plenamente a la realidad cambiante de la pobreza y la desigualdad descrita en la sección B. Los programas universales son de difícil adaptación ya que parten de una tradición de provisión que busca garantizar igualdad de beneficios independientemente de la situación del individuo, son apoyados por coaliciones poderosas y tienen una considerable inercia presupuestaria. Por otro lado, los programas más focalizados y

multisectoriales requieren la implementación de mecanismos de gestión sofisticados, la coordinación permanente y se basan en coaliciones más débiles, lo cual se refleja en asignaciones presupuestarias bajas y fluctuantes.

- 1.23 Esta gran cantidad de programas son a su vez diseñados y administrados por una multiplicidad de instituciones del gobierno uruguayo. Dentro del organigrama del gobierno nacional, hay 10 instituciones de distintos niveles que participan en la política social. Entre los entes dependientes de la Presidencia de la Nación con estas responsabilidades se incluyen: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través de la Asesoría de las Políticas Sociales y programas con financiamiento externo, 4 ministerios entre los 11 existentes (Educación, Salud Pública, Vivienda y Ordenamiento Territorial y Trabajo y Seguridad Social), 4 entes autónomos entre los 13 existentes (Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), Banco de Previsión Social (BPS), Consejo Directivo Central (CODICEN) y Universidad de la República)), un organismo descentralizado entre los 4 existentes (Instituto Nacional del Menor (INAME)). La mitad de estas instituciones pertenecen al Poder Ejecutivo y la otra mitad son organismos descentralizados y autónomos que por su conformación resulta más difícil su compatibilización con los primeros.
- 1.24 En contraste con otros países que atravesaron por situaciones similares, Uruguay no creó durante la crisis de 2002-2003 programas directamente relacionados a la emergencia. La estrategia fue expandir o mantener los programas existentes y evitar la creación de programas transitorios de empleo o programas de subsidios condicionados que podrían ser difíciles de dismantelar después de la crisis. Si bien esta respuesta tuvo aspectos acertados, como la no-interrupción de los pagos de sueldos y pensiones, la priorización de la alimentación y la ampliación, aunque tardía, del Sistema de Asignaciones Familiares (SAF) para los hogares pobres del sector informal⁶, no existieron mecanismos de coordinación que posibilitaran la convergencia de las diferentes acciones para enfrentar los problemas coyunturales creados por la emergencia, ni se atendió de manera articulada a las necesidades de las familias más vulnerables.
- 1.25 Por otra parte, la información demográfica y social existente está desactualizada o es parcial y no recoge la complejidad de la historia reciente. La última Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EIGH) se relevó en 1994-95 y no refleja los cambios ocurridos en los hábitos de consumo y la estructura de los ingresos de la población en la última década. El Censo más reciente data del año 1996. La Encuesta Continua de Hogares (ECH) no incluye las poblaciones con menos de 5.000 habitantes ni las áreas rurales. La falta de información actualizada limita el diseño de políticas adecuadas y el seguimiento y la evaluación de las acciones de las entidades del sector social.

⁶ El Programa SAF es manejado por el BPS desde 1980. Entrega subsidios a las familias con ingresos que no superen un monto establecido por Ley según el número de niños que tengan. Detalles de la ampliación del programa se presentan en el párrafo 1.30 y en la nota 8.

- 1.26 La redefinición de la política social presenta varios desafíos para el nuevo Gobierno. Primero, se hace necesario evaluar, ajustar y expandir, dentro de los límites de las finanzas públicas, los programas sociales con mayor potencialidad de atender a la población pobre. Segundo, se requiere coordinar las acciones de las agencias de Gobierno con ingerencia en la política social y mejorar la información existente para lograr aumentar la eficacia de las acciones. Por último, y en el contexto de la continua emergencia social, es necesario montar una estrategia comprehensiva e integrada para atender a los grupos más vulnerables.

E. Estrategia del Programa

- 1.27 La política social del gobierno busca garantizar la cobertura de las necesidades básicas de toda la población y la creación de condiciones que permitan el pleno desarrollo de las personas. Enfatiza los elementos de justicia social, mejor calidad de vida, trabajo digno, equidad e inclusión, distribución solidaria, integralidad, participación y descentralización. Ha priorizado la atención inmediata de los sectores más vulnerables para reducir el riesgo de empobrecimiento agudo y generar condiciones y oportunidades para que dichos grupos tengan rutas de salida de la indigencia y la pobreza.
- 1.28 Como resultado del diálogo entre el Banco y el país se acordó en la programación de operaciones para el presente año utilizar el instrumento de préstamo de apoyo de reformas de políticas en el sector social. Este instrumento tiene la ventaja de responder de manera rápida a los requerimientos de recursos frescos en el marco del paquete de apoyo de las instituciones de financiamiento internacional, para éste y los próximos años. Adicionalmente, responde a la solicitud del nuevo gobierno de acompañamiento en la puesta en marcha de: (i) las principales reformas institucionales previstas en su programa social; y (ii) las acciones de política orientadas a concentrar un paquete articulado de intervenciones sociales en el grupo de hogares más pobres de la población, como respuesta a las secuelas de la crisis reciente⁷.
- 1.29 En consecuencia, el Programa busca apoyar la política social del gobierno, y en especial sus objetivos de mejorar la institucionalidad del sector social y de alivio inmediato de los afectados por las situaciones más extremas de pobreza, para posibilitar su incorporación al desarrollo del proceso social de mediano plazo y contribuir a corregir uno de los rasgos más sobresalientes de la política social uruguaya: sus programas se caracterizan por tener amplia cobertura en la población, pero dejan por fuera una buena parte de los más necesitados.

⁷ Los préstamos en apoyo de reformas de políticas, según el documento CS-3633, recientemente presentado al Directorio Ejecutivo, “proporcionan recursos fungibles en apoyo de un programa de reformas de política, establecido de común acuerdo, y/o cambios institucionales en un sector o subsector. ...Ayudan al prestatario a elaborar y aplicar sus reformas de política económicas y sociales y los cambios institucionales que contribuyan al logro de niveles de crecimiento económico sostenible y a la reducción de la pobreza y a la vez atender necesidades de financiamiento para el desarrollo...” (párrafo 2.1). Ver también Documento GN-2200-13 del 1º de abril de 2005 (párrafo 3.65).

1.30 El contenido del Programa es el resultado de una amplia discusión con el equipo de gobierno desde antes de asumir, y se benefició de los análisis sectoriales desarrollados por el Banco en 2004, de las conclusiones de la Reunión de Diálogo de Políticas que mantuvieron los directivos del Banco con el gobierno electo antes de que tomara posesión (17 y 18 de enero de 2005) y de talleres específicos que trataron los temas más sustantivos del sector social con los equipos de la nueva administración en los ministerios y entidades encargados de las políticas sectoriales. Pero por encima de todo, la operación se ha basado en la estrategia social del nuevo gobierno. En particular, el Programa apoyará las siguientes acciones:

- En primer lugar, apoyar la instrumentación del paquete de acciones del nuevo gobierno orientado a aliviar y atender la situación del segmento más necesitado de la población, que forma parte del denominado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), y constituye la estrategia de articulación de la población excluida al conjunto de la política social de país. Buena parte de las prestaciones que entrega el PANES ya existen en programas de línea de los ministerios sociales. Sin embargo, con el PANES se garantiza: (i) que se entreguen de manera integrada al segmento más pobre de la población; (ii) que se complementen con nuevas acciones orientadas a mejorar el ingreso familiar (por medio de una transferencia monetaria condicionada o acciones de empleo transitorio), y a facilitar la asistencia a la escuela o mejorar la vivienda; y (iii) que, finalmente, al concluir el PANES en el 2007, este grupo hoy excluido de los beneficios de la política social sea incorporado a los programas regulares de las instituciones sociales del país.
- En segundo lugar, apoyar la continua expansión de la cobertura del programa de SAF para incorporar un mayor número de familias pertenecientes a los sectores más necesitados, incluyendo a trabajadores del mercado informal, madres jefas de hogar indigentes y adolescentes, desocupados que hayan terminado su seguro de desempleo y mujeres embarazadas. Hasta el año 2000, sólo los hogares empleados en el sector formal recibían subsidios familiares condicionados a que estén matriculados en la escuela. A partir del año 2000, y especialmente a fines de 2004 con la Ley 17.758 de ese año se expandió la elegibilidad del SAF a los hogares con trabajadores del sector informal y en condiciones especiales⁸.
- La práctica de universalizar el acceso a un programa propio de los trabajadores del sector formal constituye una innovación en la política social de la región ya que tiene la potencialidad de beneficiar a los hogares pobres a un costo administrativo y de focalización muy bajo. A raíz de esta innovación, el SAF cubre en la actualidad a cerca de medio millón de niños con una distribución

⁸ Con la nueva ley que extiende el Sistema de Asignaciones Familiares a hogares de menores recursos (con siglas SAF-HMR), las familias beneficiarias reciben mensualmente 16% del salario mínimo nacional por cada niño menor de 14 años (o menor de 18 años, si continua estudiando), que corresponde a aproximadamente 230 pesos uruguayos (o cerca de US\$10).

de gastos altamente progresiva. En el año 2002, el primer quintil de ingresos capturaba el 46.1% de los beneficios; el segundo quintil el 31.7%. En contraste, el último quintil captura solamente el 1.4%. La presente operación apoya la expansión del Programa a los hogares de menores recursos no incluidos en la actualidad y la evaluación de resultados del SAF para determinar, entre otros resultados relevantes, su costo-efectividad.

- En tercer lugar, atacar los problemas de descoordinación, segmentación y superposición de las acciones de política social del gobierno central, que dan origen a ineficiencias y mal uso de los recursos escasos, a través del establecimiento de un Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como mecanismo para articular la estrategia social del gobierno y asegurar el seguimiento y la evaluación sectorial.
- Finalmente, apoyar la modernización y actualización de la información social básica en las áreas de ingreso, consumo e información socio demográfica básica y la construcción de un registro único de beneficiarios, como herramientas insustituibles para que se puedan ejercer eficazmente las tareas de seguimiento y evaluación de la política social.

- 1.31 Con estas medidas se espera que las condiciones de vida del grupo más vulnerable de la población mejoren y la política social aumente en coordinación y efectividad, con un organismo articulador operando con instrumentos e información adecuados para el diseño de política y su correspondiente seguimiento, ajuste y evaluación.

F. Estrategia y justificación de la participación del Banco

- 1.32 **Estrategia de país.** La estrategia de país para Uruguay, aprobada en el año 2000, tiene como objetivo apoyar las políticas gubernamentales orientadas a lograr dentro de un marco de estabilidad macroeconómica, un crecimiento sostenido del producto y una mayor equidad social. Las áreas centrales de la estrategia son: (i) iniciativas que aumenten la competitividad e integración regional; (ii) modernización del estado y gobernabilidad y el aumento de su eficiencia; y (iii) mejoramiento del bienestar y la equidad social, incorporando los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo e incrementando su calidad de vida. El Programa propuesto está orientado a desarrollar una política social que reduzca la pobreza y la exclusión social y mejore el bienestar y la equidad social de la población y por lo tanto se encuentra incluido entre las áreas centrales de la estrategia para el país vigente, así como en el Documento de Diálogo con el País que ha servido de base para las discusiones con el nuevo gobierno y que contiene los elementos centrales de la nueva estrategia para el país, en proceso de aprobación.

G. Experiencia del Banco en el país y el sector

- 1.33 El Banco ha tenido una extensa trayectoria en el financiamiento de operaciones en el sector social en Uruguay en las áreas de educación, desarrollo municipal, vivienda y agua y saneamiento (aproximadamente 30 programas financiados con préstamos). En particular, en los últimos cinco años ha estado financiado programas en educación (préstamos 799, 922 y 1361/OC-UR), en salud (préstamo 1348/OC-UR), en agua y saneamiento (785 y 948/OC-UR), en vivienda y desarrollo municipal y urbano (735, 736, 993, 1094 y 1186/OC-UR), en la prevención de la violencia y el delito (1096/OC-UR), en la atención de la niñez en riesgo social (1434/OC-UR) y un préstamo de protección y sostenibilidad social (1417/OC-UR).
- 1.34 La ejecución de estos programas ha sido satisfactoria, aunque se han desembolsado en plazos superiores a los previstos originalmente en los contratos. Los programas que han implicado la participación de agencias gubernamentales de diferentes sectores han experimentado dificultades de coordinación, que han afectado su ejecución (811/OC-UR y 1186/OC-UR). No obstante, los dos programas de reforma sectorial en seguridad social y en salud (921/OC-UR y 1348/OC-UR) sortearon exitosamente este problema a través del diseño de un comité interministerial de dirección, apoyado por una secretaría técnica de coordinación.

H. Lecciones aprendidas

- 1.35 Este Proyecto aprovecha la experiencia del Banco en programas sectoriales en el sector social en la región y en Uruguay, y en especial del Programa Sectorial de Reforma del Sector Salud que se ejecutó entre 2001 y 2003 (préstamo 1348/OC-UR). Igualmente, esta operación ha recogido las recomendaciones de la revisión de los PBLs aprobados en el 2003 por el Banco, realizada por la Oficina de Efectividad en Desarrollo, y que se resumen en el documento GN-2282-1 presentado en enero del 2005 al Comité de Políticas y Evaluación⁹ y las directrices aprobadas recientemente sobre preparación y aplicación para préstamos en apoyo de reformas de política (CS-3633). Entre las lecciones y recomendaciones que han guiado el proceso de diseño se destacan:
- El diagnóstico del sector y las áreas de intervención de la operación se basan en trabajos analíticos realizados por diversas instituciones y en particular en estudios contratados por el Banco en el 2004 ampliamente discutidos en los sectores académico y gubernamental, y presentados al nuevo gobierno¹⁰.

⁹ Ver documento “Análisis de la calidad inicial de los préstamos de apoyo a reformas de políticas aprobados en 2003”.

¹⁰ Además de los estudios del BM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras entidades nacionales e internacionales, el Banco financió y coordinó la realización de los siguientes estudios en el sector social en el 2004-2005: “Pobreza, red de protección social y

- La simplificación de las condicionalidades de los PBLs, concentrándose en las condiciones clave que conduzcan a la obtención de los objetivos y a su sustentabilidad (el Programa se ha concentrado en los temas de políticas de atención a los grupos más vulnerables y excluidos y articulación institucional. Ver párrafos 1.29 y 1.30 donde se explica la lógica de la operación y ver la Matriz de Políticas en el Capítulo V);
- Acordar condicionalidades políticamente viables, técnicamente factibles y programadas en una secuencia lógica que comience con la aprobación de normas, siga con la medición de avances y termine con evaluación de resultados (el Programa se ha nutrido de las áreas prioritarias de la política social del nuevo gobierno, nuevo ministerio y plan de emergencia social, y de los avances normativos que a pesar de lo reciente del gobierno ya se han producido. Ver párrafos 2.6 y 2.14).
- Financiar programas de reformas cuando se verifique un contexto político y económico favorable, que asegure la adecuada disponibilidad de recursos presupuestales necesarios para acometer los cambios y proporcione un mejor clima social para minimizar resistencias a los mismos (el Programa se da al inicio de un gobierno que tiene un amplio respaldo popular y ha logrado consensos importantes en la agenda de temas sociales).
- Diseño de un mecanismo institucional o interinstitucional que facilite el diálogo y coordinación a nivel de las entidades involucradas en el Programa (ver esquema de ejecución de la operación, párrafos 3.2 a 3.6).

I. Coordinación con otras agencias multilaterales

- 1.36 El Banco viene coordinando la preparación del Programa con otras agencias multilaterales, en particular con el FMI, el BM y el PNUD. Como se mencionó en la sección 1.6, el gobierno ha negociado un SBA a tres años de plazo con el FMI que fue aprobado el pasado 8 de junio. La presente operación ha sido incorporada como parte del paquete de apoyo de las entidades multilaterales de crédito en el nuevo SBA. De otra parte, el BM acordó con el Gobierno ajustar el remanente de un Programa SAL del 2003 (*Uruguay, Public services and social sector structural adjustment loan and special structural adjustment loan*) y convertirlo en una nueva operación, llamada *Uruguay: Social Program Development Policy Loan* (SPDPL), de un sólo tramo de US\$75 millones, la cual fue aprobada por el Directorio del BM el 10 de junio del presente año. Durante el diseño de esa operación se buscó la coordinación y complementación con el diseño del presente Programa y ambas son consistentes. El SPDPL contiene acciones de política en

situación de la infancia en Uruguay” (M. Rubio, Coord., et. al.); “Análisis del gasto público social en Uruguay” (C. Flood, Coord., et al.); “Diagnóstico del mercado de trabajo en Uruguay” (C. Pagés, Coord.); y “La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones” (A. Caraballo, Coord. et al.).

las áreas de pensiones, educación y salud, y adicionalmente buscará, en coordinación con el BID, reforzar la evaluación del impacto del PANES. De otro lado, con el PNUD se han coordinado acciones y hay coincidencia en los temas de protección social e información y estadísticas. El aporte del PNUD, en lo que respecta al Programa, se centra en otorgarle apoyo técnico al MIDES y al Instituto Nacional de Estadística (INE).

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo del Programa es apoyar al nuevo gobierno en el desarrollo e implementación de una política social orientada a la reducción de la pobreza, al mejoramiento del capital humano de la población más pobre y al fortalecimiento de la institucionalidad del sector para hacer más efectiva la política social. Asimismo, los recursos liberados por desembolsos permitirán a Uruguay cumplir con sus obligaciones financieras, en el contexto de acuerdos con los organismos internacionales.
- 2.2 El Programa propuesto está compuesto por acciones de política dirigidas a aliviar la situación de pobreza de los más afectados por la crisis y a reformar la institucionalidad del sector social. El préstamo sectorial será de US\$250 millones desembolsados en dos tramos iguales. Las condiciones para cada tramo de la operación se presentan en la Matriz de Políticas del Programa, en el Capítulo V de este documento. Los mecanismos de verificación de las condiciones se presentan en el anexo II-1. El valor relativo del primer desembolso se fundamenta en la importancia de las medidas ya adoptadas por el gobierno, que apuntan a avanzar en el logro de los objetivos de la presente operación, y que incluyen, entre otros, medidas legislativas para la creación de la nueva institucionalidad y los programas de atención a los más necesitados. El valor relativo del segundo está relacionado con la importancia y la magnitud de los avances en el cumplimiento de las políticas y acciones adoptadas en el primer tramo. La tabla de resultados del Programa se presenta en el anexo II-2.

B. Áreas de política

- 2.3 Las condiciones de política del Programa son: (i) entorno macroeconómico estable; (ii) estrategia de atención inmediata e integral a la población en estado de indigencia y exclusión; y (iii) fortalecimiento de la institucionalidad para la coordinación, seguimiento y evaluación de la política social.

1. Contexto macroeconómico

- 2.4 Como condicionamiento general macroeconómico, durante la ejecución del Programa, y para realizar los respectivos desembolsos, el Gobierno de Uruguay deberá mantener un programa macroeconómico consistente con las metas del Programa. Los elementos específicos de dicho programa están recogidos en la

Carta de Políticas del gobierno donde se presentan los compromisos al respecto (ver anexo II-3).

2. Estrategia de atención a la población en estado de indigencia y exclusión

- 2.5 El Programa apoya la implementación de la estrategia del gobierno para atender al segmento más pobre de la población. En particular, el Programa apoya dos de las acciones adoptadas por el gobierno para ese fin: el PANES y la ampliación del programa de SAF-HMR.
- 2.6 **PANES.** Para atender con programas sociales a la población en estado de indigencia y exclusión el nuevo gobierno ha lanzado el PANES, cuya financiación fue aprobada por el poder legislativo en mayo del presente año (Ley 17.869). El PANES se propone cubrir entre 35 mil y 40 mil hogares (cerca de 200 mil personas) que corresponden al grupo más pobre de la población bajo la línea de pobreza, incluyendo la totalidad de los hogares indigentes del país. La intervención del PANES se centra en los hogares, los cuales reciben acciones integradas de: alimentación y nutrición; atención primaria en salud; mejoramiento del ingreso familiar mediante subsidios monetarios con contraprestaciones de envío de los niños a la escuela, controles de salud para niños, adolescentes y mujeres embarazadas y participación en actividades y tareas comunitarias; reforzamiento de los servicios educativos en zonas con población vulnerable con programas de apoyo extraescolar, alimentación en escuelas y subsidios de transporte a estudiantes de secundaria; programa de empleo transitorio; y mejoramiento de asentamientos irregulares, tugurios y pensiones y atención a personas en situación de calle¹¹.
- 2.7 Por grupos de edad, según las estimaciones, el PANES beneficiará a 43 mil niños menores de seis años, 41 mil niños entre 6 y 12 años, 25 mil adolescentes (de 13 a 17 años), 68 mil adultos entre 18 y 64 años y 23 mil adultos mayores. Todos los beneficiarios recibirán atención con acciones de alimentación y salud, una tercera parte tendrá programas de reforzamiento escolar y 150 mil recibirán algún tipo de ayuda para mejorar las condiciones de sus precarias viviendas. Los ingresos de la población beneficiaria del PANES serán mejorados con el componente de Ingreso Ciudadano (una transferencia monetaria condicionada) y el componente de empleo transitorio. El primero beneficia a 35 mil hogares, el segundo a 16.500 adultos¹².

¹¹ La estrategia ambiental de las acciones del PANES en el área de asentamientos irregulares serán consistentes con la estrategia ambiental del programa UR-0123 "Integración de asentamientos irregulares", aprobado en 1999 y actualmente en ejecución.

¹² El componente de Ingreso Ciudadano entrega a los jefes de hogar aproximadamente US\$50 mensuales a cambio de corresponsabilidades de educación y salud durante toda la duración del PANES. El componente de Empleo Transitorio beneficia a 16.500 adultos quienes recibirán aproximadamente US\$75 mensuales durante un máximo de doce meses. Para evitar duplicaciones, los hogares con miembros en Empleo Transitorio dejarán de percibir el IC durante el tiempo que estén recibiendo beneficios bajo ese componente.

- 2.8 Los hogares beneficiarios del PANES se seleccionan mediante la aplicación del Índice de Carencias Críticas (ICC) desarrollado por la Universidad de la República para el MIDES. El ICC combina variables no monetarias que tienen alta capacidad para predecir el ingreso real de las familias. La selección de las variables se basó en el análisis de información de la ECH. El ICC se calcula con información que se obtiene con una encuesta o ficha entre los hogares postulantes a los beneficios del PANES.
- 2.9 El costo estimado del PANES es de US\$200 millones y su duración de 24 meses. Una vez terminado el PANES, sus beneficiarios serán integrados a los distintos programas de línea de los ministerios e instituciones del sector social. Así, en los planes nacionales de salud, educación y vivienda, en preparación y cuya responsabilidad está a cargo del Ministerio de Salud Pública (MSP), la ANEP y el Ministerio de Vivienda respectivamente, se prevé la incorporación de la población objetivo del PANES no articulada actualmente a sus servicios. El MIDES y la OPP están explorando diversas opciones para asegurar ingresos adecuados al grupo de hogares que lo requieran. Entre las opciones se encuentran: acciones específicas de apoyo a micro-emprendimientos dentro de un programa (Estrategia para Microfinanzas en el Uruguay - UR-P1034) que el gobierno está diseñando con el Banco; oportunidades de empleo en los programas de obras públicas previstos por el presente gobierno; propuestas de creación de programas de subsidios directos o becas orientados a garantizar la escolaridad de los jóvenes; aumento del beneficio del SAF-HMR para los hogares pobres; y acciones permanentes del MIDES para atender los problemas específicos de los grupos de población afectados por indigencia estructural. El financiamiento de las acciones de migración de los beneficiarios del PANES hacia los programas permanentes de los ministerios, o las nuevas acciones, serán incluidas en el presupuesto quinquenal 2005/2009.
- 2.10 Para el primer desembolso el gobierno se compromete a presentar la ley vigente estableciendo el PANES y asignando recursos para su implementación; contar con el decreto vigente reglamentando el componente de Ingreso Ciudadano y presentar la programación de la ejecución de los demás componentes del Plan. Asimismo, se deberá presentar el diseño y plan de acción de evaluación de resultados del PANES y del SAF-HMR. Para el segundo, el gobierno se compromete a: (i) presentar evidencia de que la base de beneficiarios, el sistema de control de corresponsabilidades y los mecanismos de pago del PANES se encuentran operando adecuadamente; (ii) presentar los avances en la evaluación de resultados del PANES y del SAF-HMR; y (iii) presentar la estrategia de incorporación de los beneficiarios del PANES a programas permanentes, o a nuevos programas, de las instituciones del sector social.
- 2.11 **Ampliación de la cobertura del SAF-HMR.** El Programa apoya la ampliación de la cobertura del Sistema de Asignaciones Familiares a trabajadores del mercado informal, mujeres embarazadas, madres jefas de hogar indigentes y/o adolescentes y desocupados con niños, a cambio de contraprestaciones en salud y

educación, según lo establecido en la Ley 17.758 del 2004¹³. La ampliación beneficiará a por lo menos 105 mil niños de hogares de menores recursos en los próximos meses. Las familias beneficiarias recibirán 16% del salario mínimo nacional por cada niño menor de 14 años (o menor de 18 años, si continúa estudiando). Para obtener el beneficio, las familias se comprometen a garantizar la asistencia escolar de los niños y a realizar los chequeos de salud previstos en el programa nacional de emergencia en salud (vacunaciones, control del niño sano y controles de embarazo). La verificación de las corresponsabilidades está a cargo del BPS.

- 2.12 La condición para el primer desembolso es la presentación del plan para la incorporación de la totalidad de las familias elegibles al SAF-HMR para los años 2005-2006. Para el segundo desembolso, el gobierno presentará evidencia de que por lo menos 105 mil niños de los hogares pobres han sido incorporados al Sistema de SAF-HMR, de acuerdo a la Ley 17.758 del 2004.

3. Nueva institucionalidad para la coordinación del sector social

- 2.13 El Programa apoya las acciones del gobierno para establecer una nueva institucionalidad para la coordinación, seguimiento y evaluación de la política social, específicamente, la creación, puesta en funcionamiento y consolidación del MIDES; la creación de un Registro Unificado de Beneficiarios (RUB) del PANES y la actualización y mejora de la información social mediante el ajuste de encuestas permanentes y la realización de nuevas.
- 2.14 **La Nueva Institucionalidad.** Una de las primeras medidas de la nueva administración fue presentar ante el Poder Legislativo la propuesta de creación del MIDES, que fue aprobada con la Ley 17.866 del 21 de marzo del presente año. El Programa reconoce el avance obtenido con la creación del MIDES para el establecimiento de una nueva institucionalidad en el sector social y apoyará y acompañará su implementación. El MIDES tiene como responsabilidades centrales, entre otras: (i) asesorar al gobierno en el diseño de la política social; (ii) coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales orientados a garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales de los ciudadanos (educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social, alimentación y equidad de género);(iii) diseñar y operar un sistema de información social que facilite la construcción de políticas y acciones para enfrentar los problemas sociales, la mejor focalización de las intervenciones y el seguimiento y evaluación de las actividades en el sector; y (iv) diseñar y administrar un sistema de selección y registro único de familias beneficiarias de programas. Además, el MIDES ejecutará y coordinará los programas de atención a la emergencia social, incluyendo el PANES. Igualmente, para fortalecer la articulación de las diversas acciones del gobierno central en el sector social y apoyar las funciones de coordinación del MIDES se creará un Gabinete Social con participación de las autoridades del sector.

¹³ El requisito establecido por la Ley 17.758 del 2004 para recibir el beneficio es que el hogar no tenga ingresos de cualquier naturaleza superiores a tres salarios mínimos.

- 2.15 Para el desembolso del primer tramo se reconocen como acciones de política: la ley vigente de creación del MIDES; la norma legal estableciendo el Gabinete Social y el plan de acción para la instalación y fortalecimiento de las Direcciones de Coordinación Territorial y Evaluación de Programas. Con la Dirección de Coordinación Territorial se busca establecer un mecanismo articulador de las acciones de las entidades sociales nacionales y locales a nivel de los territorios del país. Con la Dirección de Evaluación de Programas se busca mejorar el monitoreo permanente y la evaluación de los principales programas sociales del gobierno nacional, incluyendo el PANES y el SAF-HMR para retroalimentar las decisiones de política. Para el segundo tramo, el gobierno presentará evidencia de que las funciones de articulación, seguimiento y evaluación han sido plenamente establecidas en el MIDES y se encuentran en operación de acuerdo al plan de acción mencionado.
- 2.16 **Registro unificado de beneficiarios.** El programa busca apoyar las acciones del gobierno para establecer un RUB del PANES. El registro está en proceso de creación, bajo la responsabilidad del MIDES y cuenta con la asistencia técnica de la Universidad de la República. Para ello, se está recopilando la información de las familias y personas que están aplicando a los beneficios del PANES, y se está cruzando dicha información con las bases de datos existentes en el BPS, y los Ministerios de Salud (la base de datos de la Administración de los Servicios de Salud del Estado –ASSE-), Educación e Interior. El RUB del PANES se utilizará para realizar el seguimiento del Plan y sus corresponsabilidades.
- 2.17 Para el primer desembolso se ha de contar con la normativa ministerial aprobada que establezca y regule el funcionamiento del RUB del PANES y la presentación de la propuesta técnica que contenga la descripción de los sistemas de actualización y retroalimentación del registro. Para el segundo desembolso se espera haber incorporado a la totalidad de los beneficiarios del PANES al RUB.
- 2.18 **Actualización de la información social.** Se actualizará la información sobre el sector social y la calidad de vida de la población por medio de: (i) la realización de una EIGH para conocer los cambios ocurridos en los hábitos de consumo y de la estructura de los ingresos de la población en el último período (la última EIGH se realizó hace diez años); (ii) instrumentar en el año 2006 una Encuesta de Hogares Ampliada (EHA) (con una muestra de aproximadamente 100 mil hogares) que resulte representativa a nivel nacional, departamental, localidades menores y áreas rurales y urbanas que incluyan las de menos de 5 mil habitantes, para obtener información confiable y actualizada de las principales variables socio-demográficas del país y de condiciones de vida de los hogares, dado que se ha decidido aplazar la realización del próximo censo nacional de población en el año 2010; y (iii) la introducción de ajustes a la ECH para extenderla a las zonas rurales y a poblaciones de menos de 5 mil habitantes.
- 2.19 Para el primer desembolso el gobierno presentará el diseño de la muestra y del formulario para la EIGH y el plan de acción para la realización de la EHA. Para el segundo, la EIGH y la EHA deben estar en proceso de ejecución, y se presentará

la propuesta de revisión de la ECH, incluyendo la extensión a las zonas rurales y a poblaciones de menos de 5.000 habitantes, así como su financiamiento en la ley quinquenal de presupuesto.

C. Costo y financiamiento

2.20 El costo del Programa es de US\$250 millones de recursos de Capital Ordinario del Banco. El financiamiento se entregará en dos tramos de US\$125 millones, sujeto al cumplimiento de las medidas que se describen en la matriz de políticas del Programa. Se estima que el primer tramo se desembolse en agosto-septiembre del presente año y que el segundo en el primer trimestre del 2007. El monto total del financiamiento fue determinado en consenso entre el gobierno y el Banco sobre la base de los requerimientos del país, el programa de financiamiento del Banco para el país en los próximos años y la estrategia de financiamiento acordada en el marco del nuevo programa SBA con el FMI. El enfoque de los tramos se consideró el más apropiado ya que se conocen los detalles de las medidas de política de la operación.

2.21 Las condiciones de financiamiento se presentan a continuación:

Cuadro II-1

Fuente de Financiamiento:	Capital Ordinario
Monto:	US\$250 millones
Condiciones:	
Período de amortización:	20 años
Período de gracia:	5 años
Período de desembolsos:	máximo 24 meses
Tasa de interés:	Variable
Inspección y Vigilancia:	*
Comisión de compromiso:	0,25% sobre montos no desembolsados
Moneda:	Dólares de Estados Unidos-Facilidad Unimonetaria
* La comisión de inspección y vigilancia en ningún caso excederá, para cualquier semestre, el monto resultante de aplicar 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluidos en el periodo original máximo de desembolso.	

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario

3.1 El Prestatario será la República Oriental del Uruguay. La entidad ejecutora será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

B. Administración del Programa

3.2 Con el propósito de asegurar un adecuado y oportuno cumplimiento de las acciones previstas en la matriz de políticas, el MEF suscribirá convenios con la OPP, el MIDES, el BPS y el INE, en los cuales se establecerán las responsabilidades específicas de cada una de las entidades con el programa.

- 3.3 Para garantizar la coordinación efectiva de las acciones se creará un Comité Interinstitucional del Programa (CIP), presidido por el MEF, donde participarán las autoridades de las entidades mencionadas en el párrafo anterior, el cual se reunirá periódicamente.
- 3.4 El MEF establecerá una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), compuesta por un equipo técnico integrado por personal del MEF, MIDES y OPP y en la cual podrán participar, a criterio del ejecutor, otras entidades relacionadas con el programa. La UCP será la instancia ejecutiva responsable de la administración, seguimiento técnico y evaluación general del Programa, reportando los resultados de su gestión directamente al CIP y manteniendo la coordinación con el Banco, para lo cual deberá: (i) supervisar el desarrollo de los convenios con las entidades responsables de acciones de política del programa; (ii) recopilar y presentar al Banco la información requerida para la autorización del desembolso de cada tramo, mediante la necesaria acumulación y comprobación de los antecedentes y documentos necesarios para justificar el cumplimiento de las acciones de política acordadas en el contrato de préstamo; (iii) actuar como interlocutor técnico principal del gobierno frente al Banco; (iv) administrar los recursos financieros de rápido desembolso de conformidad con las normas del Banco para los préstamos sectoriales; (v) encargarse del seguimiento del plan de monitoreo y evaluación del Programa para facilitar el cumplimiento de las acciones de política acordadas; y (vi) preparar los informes requeridos para las visitas de las misiones del Banco y un informe final de evaluación del Programa.
- 3.5 En virtud de los convenios a ser suscritos, la UCP tendrá una estructura simple y liviana de gestión con un Coordinador responsable de la buena marcha de la operación. La dedicación del personal de la UCP podrá ser de carácter parcial. Dicha UCP buscará mantener y aprovechar la experiencia y lecciones aprendidas en la ejecución de otros programas financiados por el Banco en Uruguay (Reforma de la Seguridad Social y Reforma del Sector Salud).
- 3.6 Para fines de asegurar el cumplimiento de las acciones de política acordadas en el contrato de préstamo, así como de las otras responsabilidades que asume en su función de coordinación con el Banco, los convenios establecerán los términos y plazos que le aseguren a la UCP la oportuna tramitación ante el Banco de la autorización de los desembolsos. En virtud de ello, tanto el contrato de préstamo, como la matriz de acciones de política, el cuadro de medios de verificación y el plan de monitoreo y evaluación del Programa serán considerados como partes integrantes de dichos convenios.

C. Período de ejecución y condiciones para tramitación de los desembolsos

- 3.7 El período máximo de ejecución del Programa será de 24 meses y los recursos del préstamo sectorial se desembolsarán en dos tramos iguales, el primero de los cuales se tiene previsto que se efectúe en el tercer trimestre del 2005, el segundo desembolso el primer trimestre del 2007.

- 3.8 El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará sujeto a que el prestatario, a satisfacción del Banco: (i) mantenga un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa y los acuerdos con el FMI; (ii) cumpla con las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el capítulo II y en los anexos I-1 y II-1 de este documento; y (iii) mantenga abierta una cuenta especial en la cual el Banco depositará los desembolsos del financiamiento.
- 3.9 Para el caso específico del primer desembolso, también serán condiciones previas, la presentación de la evidencia de que: (i) se encuentra operando la UCP y el CIP; y (ii) se han suscrito los convenios con la OPP, el MIDES, el BPS y el INE.
- 3.10 El prestatario, a través del organismo ejecutor, será responsable de mantener los registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento y de preparar y presentar las solicitudes de desembolsos, garantizando que dichos documentos estarán disponibles para eventuales inspecciones del Banco y/o de auditores independientes previamente aceptados por el Banco. El prestatario deberá mantener una cuenta especial destinada al manejo del financiamiento del préstamo y deberá someter al Banco la información sobre esta cuenta antes de que se realice el primer desembolso.
- 3.11 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la Administración y el Directorio del Banco con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos, según la política vigente.

D. Seguimiento y evaluación

- 3.12 Se tiene previsto realizar un seguimiento de la marcha del programa a través de reuniones cada seis meses, basadas en informes semestrales donde se reflejen los avances en el cumplimiento de las políticas de la matriz, la identificación de los problemas y riesgos y la propuesta de medidas para superarlos. En el Anexo III-1 se presenta el plan semestral de monitoreo del avance del Programa.
- 3.13 Adicionalmente, se prevé que el ejecutor realice una evaluación de los resultados del programa PANES y de la expansión del programa de SAF-HMR del BPS. La evaluación permitirá conocer el impacto en la población intervenida que es atribuible a las acciones de dichos programas, al tiempo que proveerá información sobre la pertinencia y efectividad de la focalización y de los procesos de gestión y administración, así como recomendaciones para el mejoramiento de la operatividad de los programas. El diseño de la evaluación y el plan de acción para su realización hacen parte de las condiciones para el primer desembolso. Por último, el Anexo II-2 con la tabla de resultados del programa presenta un conjunto de indicadores con los valores correspondientes a la línea de base y las estimaciones para el segundo tramo y un año después del término de la operación. Los datos y la metodología de cálculo utilizada para la medición de los

indicadores estarán disponibles para una eventual evaluación ex-post por parte del Banco.

E. Carta de Políticas

- 3.14 El Banco concuerda con el prestatario sobre las políticas macroeconómicas y sectoriales contenidas en la Carta de Políticas (Anexo II-3) enviada por el MEF. La Carta de Políticas describe los principales elementos de la estrategia y políticas del Gobierno que están siendo adelantados para garantizar un contexto macroeconómico adecuado y consistente con los objetivos del presente Programa, las prioridades del gobierno en el sector social y el compromiso para adelantar las políticas contenidas en la matriz de políticas acordada entre el Banco y el país en el contexto del presente Programa.

F. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.15 Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial social podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicarán en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales, los cuales no requieren de licitación pública internacional. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.

G. Auditoría externa

- 3.16 El Banco se reserva el derecho de solicitar al prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por auditores independientes previamente aceptados por el Banco.

H. Inspección y vigilancia

- 3.17 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este préstamo sectorial. Para tal efecto, el prestatario cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional y fiscal

- 4.1 Para asegurar su viabilidad institucional, la presente operación incorpora las experiencias exitosas de operaciones similares anteriores en el país y adopta un mecanismo de ejecución para el Programa en donde las responsabilidades directivas, ejecutivas y administrativas (MEF y OPP), junto a las responsabilidades técnicas y operativas (MIDES, INE y BPS) quedan bien definidas en sus respectivos ámbitos de competencia a través de Convenios para el desarrollo de las políticas del programa.

- 4.2 Se crea un incentivo para que los organismos encargados de velar por la programación financiera de recursos externos y la programación presupuestaria del gasto público (MEF), junto con la institución responsable por el seguimiento de su ejecución (OPP), apoyen el desarrollo de las acciones de política de quienes tienen la responsabilidad técnica y operativa por realizarlas (MIDES, INE y BPS) ante el interés por hacer efectivo los desembolsos. Más aún y dada la envergadura de los desafíos de implantación de estas acciones, las autoridades del MIDES, el INE y el BPS incorporan en la estructura técnica y operativa encargada del Programa a sus organismos de línea que participan en la ejecución directa de las acciones de políticas, a fin de asegurar su efectivo involucramiento y también su compromiso con el éxito de la operación.
- 4.3 Adicionalmente, este Programa se inserta en el contexto del Acuerdo Contingente entre el país y el FMI para la recuperación de los equilibrios macroeconómicos básicos y, a este nivel, existió una cercana coordinación con dicha institución para asegurar el seguimiento de un entorno macroeconómico consistente con el referido acuerdo. En cuanto a la coordinación con el BM, la presente operación es consistente y está coordinada con las acciones del préstamo *Uruguay: Social Program Development Policy* (SPDPL) presentado al Directorio del BM en Junio 10 de 2005.
- 4.4 **Impacto fiscal del PANES.** Para estimar el impacto fiscal del PANES, el Gobierno ha calculado un costo total de US\$200 millones, correspondiendo US\$70 millones al año 2005 (debido a que se aplicará sólo durante ocho meses en este año); US\$100 millones al año 2006 y US\$30 millones que se ejecutarán en 2007. Las autoridades uruguayas han señalado que, dadas las restricciones financieras que el país enfrenta debido al alto nivel de endeudamiento, este será el único incremento relevante del gasto público que se dará en el 2005.
- 4.5 Las metas fiscales acordadas con el FMI para los próximos tres años (descritas en el Marco de Referencia) ya tienen incorporado el costo del PANES cuyas erogaciones anuales representan el 0.4% del PIB. Si bien es cierto que la situación fiscal presenta poco margen, también lo es que en la medida en que la economía continúe creciendo al ritmo previsto, y se mantenga un control del crecimiento del gasto discrecional y de inversión, no deberían existir mayores dificultades para alcanzar las metas del SBA.

B. Beneficios

- 4.6 El Programa tendrá distintos tipos de beneficios. En primer lugar, se espera una mejoría importante en el corto plazo, en el ingreso y acceso a servicios claves, garantizado por las condicionalidades en salud y educación, en las 200 mil personas que serán atendidas con las acciones del PANES, lo que implicará reducciones en la indigencia y la exclusión social. Adicionalmente, el RUB del PANES permitirá la identificación individual, el seguimiento y la evaluación de impacto (contemplada entre las condicionalidades del Programa) de las familias más vulnerables del país.

- 4.7 En segundo lugar, con la ampliación de las asignaciones familiares, se establece un mecanismo permanente de alivio a los ingresos de los hogares más pobres con niños y, vía la condicionalidad para recibir dicho subsidio, mejores condiciones de desarrollo de los niños en términos de educación. Las condicionalidades del Programa establecen no sólo la extensión del SAF a la totalidad de los hogares pobres sino que también la evaluación del impacto de estos beneficios incluyendo el análisis del impacto del tamaño de la transferencia.
- 4.8 En tercer lugar, con la creación y establecimiento del MIDES como mecanismo articulador de las políticas sociales, se logrará una intervención más efectiva del Gobierno en el sector social. Se espera que el MIDES se convierta en un organismo técnico y operativamente confiable para no sólo coordinar las políticas sociales sino también diseñar nuevas políticas, evaluar programas y operar un sistema de información para mejorar los programas existentes. El conjunto de lo anterior resultará en una estrategia de protección social apropiada para responder a los retos sociales del país.

C. Clasificación SEQ y PTI

- 4.9 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). Debido a que se trata de un préstamo sectorial (*Policy Based Loan*) no califica como PTI.

D. Impactos sociales y ambientales y medidas propuestas

- 4.10 Dado el carácter de la operación, no se prevén impactos sociales o ambientales negativos. La presente operación fue tratada por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) en su reunión del 22 de Abril del 2005 y el documento incorpora los comentarios y recomendaciones efectuados por el mismo.

E. Riesgos

- 4.11 Un riesgo de la operación es la incipiente capacidad del MIDES para realizar las acciones administrativas (como identificación de beneficiarios, pagos de subsidios y control de contraprestaciones), de evaluación (como la evaluación del PANES) y de diseño de política (tal como el desarrollo e implementación de una estrategia de salida). Ante esta situación, el gobierno ha desarrollado una estrategia para establecer y generar las capacidades necesarias en el MIDES. El núcleo central del MIDES está en pleno funcionamiento, concentrado en la ejecución del PANES, y las demás unidades técnicas están en proceso de organización. Se han garantizado los recursos necesarios para el funcionamiento del MIDES durante el presente año, y en el proyecto de Ley de Balance Presupuestal, Rendición de Cuentas y Modificación Presupuestal del 2005 se asignarán los recursos necesarios para fortalecer las unidades de coordinación territorial de políticas sociales y de seguimiento y evaluación. Para el próximo año y el resto del periodo del gobierno, la OPP y el MIDES están realizando las estimaciones de los

recursos y acciones necesarias de fortalecimiento institucional para incorporarlas en el Presupuesto Quinquenal que se aprobará en Noviembre del 2005. Además, la OPP (con el apoyo del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado -CEPRE), el BPS y el INE están transfiriendo al MIDES la experiencia técnica adquirida en los últimos años en la coordinación, administración y evaluación de políticas sociales a través de asistencia técnica directa en la selección de las familias objeto del PANES, en la puesta en marcha del RUB del PANES y la entrega de los beneficios, entre otros.

- 4.12 A pesar de que las autoridades han enfatizado que el PANES no se extenderá más allá del 2007, la experiencia internacional con planes que incluyen subsidios monetarios indica que la terminación de éstos requiere voluntad política, capacidad de establecer planes de transición y que, aún bajo estas condiciones, se da en forma gradual. Estos factores representan un riesgo latente aplicable al PANES, el cual indudablemente podría al cabo de los dos años previstos crear importantes presiones políticas, institucionales y fiscales. El presente Programa busca atenuar estas eventualidades con el desarrollo de una clara estrategia de salida de los beneficiarios del PANES a otros programas sociales y su correspondiente previsión presupuestaria (ver párrafo 2.9). Al mismo tiempo, sin embargo, se busca proteger la situación de las familias más vulnerables de potenciales situaciones punitivas de salida del PANES si se mantiene o empeora la situación social que justificó su incorporación original al Programa. Es por ello que la operación incluye como condición una evaluación de los beneficiarios del PANES al final del mismo para medir el grado de mejora en su situación social y poder identificar modalidades alternativas de apoyo.

V. MATRIZ DE POLÍTICA

Problema	Política	Primer Tramo	Segundo Tramo
I. Entorno macroeconómico			
Fuerte endeudamiento y presión sobre el Presupuesto para el pago de la deuda. Pobreza creciente, altos niveles de desocupación y limitado efecto del crecimiento económico en la generación de empleo.	Mantenimiento del equilibrio fiscal con apoyo a los sectores sociales más desfavorecidos	Definición por parte del gobierno de la estrategia a asegurar un entorno macroeconómico consistente con las metas del Programa.	Mantenimiento de un entorno macroeconómico consistente con las metas del Programa
II. Estrategia de atención a la población en estado de indigencia y exclusión			
Falta de integración de los programas dirigidos a la población indigente y excluida la cual ha crecido durante la crisis.	Programa de atención inmediata e integral a la población en estado de indigencia y exclusión.	<p>Ley aprobada estableciendo el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) y asignando recursos para su implementación; decreto aprobado reglamentando el componente de Ingreso Ciudadano; y programación de la ejecución de los demás componentes del Plan.</p> <p>Compromiso del MIDES y BPS para la realización de la evaluación de resultados del PANES y del Sistema de Asignaciones Familiares-Hogares de Menores Recursos (SAF-HMR), respectivamente, y diseño y plan de acción de la evaluación.</p>	<p>Evidencia de la operatividad de los siguientes sistemas del PANES:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) base de beneficiarios; ii) control de corresponsabilidades; y iii) informes auditados de pagos realizados <p>Inclusión en el Presupuesto Quinquenal 2005-2009 de recursos destinados a la operatividad del PANES.</p> <p>Avances en la evaluación de resultados del PANES y SAF-HMR</p> <p>Estrategia de incorporación de los beneficiarios del PANES a los programas permanentes de las instituciones del sector social.</p>
Altos niveles de pobreza en niños (58% de los niños de 0-5 años están bajo la LP) y programas sociales bien diseñados y	Ampliación de la cobertura del Sistema de Asignaciones Familiares a trabajadoras del mercado informal	Plan para la incorporación de la totalidad de las familias elegibles al Sistema de Asignaciones Familiares (HMR-hogares de menores recursos).	Por lo menos 105.000 niños de los hogares pobres incorporados al SAF-HMR a partir de la vigencia de la Ley 17.758 del 4 de mayo de 2004.

Problema	Política	Primer Tramo	Segundo Tramo
ejecutados pero con baja cobertura.	y madres jefas de hogar indigentes y adolescentes.		
III. Fortalecimiento de la institucionalidad del sector social			
Falta de coordinación y fragmentación de las acciones gubernamentales en el sector social.	Creación de nueva institucionalidad para la coordinación, seguimiento y evaluación de la política social.	<p>Ley aprobada de creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).</p> <p>Decreto estableciendo el Gabinete Social</p> <p>Plan de acción para la instalación y fortalecimiento de las Direcciones de Evaluación de Programas y de Coordinación Territorial del MIDES, conteniendo información sobre misión institucional y funciones, dotación mínima de recursos humanos y equipamiento, con sus costos estimados.</p>	Funciones de articulación, seguimiento y evaluación establecidas en el MIDES.
La información sobre los beneficiarios de los programas sociales del gobierno es incompleta, heterogénea en calidad y dispersa en diferentes instituciones del sector.	Apoyo a la creación de un registro unificado de beneficiarios (RUB) de los programas sociales del gobierno dirigidos a la pobreza extrema.	Normativa ministerial aprobada estableciendo y regulando el funcionamiento del RUB del PANES, conjuntamente con un informe sobre el proceso de generación del RUB.	Incorporación de la totalidad de los beneficiarios del PANES al RUB.
Información desactualizada y parcial sobre condiciones de vida y pobreza, de ingresos y gastos de los hogares y población y vivienda.	Actualización de la información mediante el ajuste de encuestas y la realización de nuevas encuestas.	<p>Diseño de la muestra y del formulario para la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EIGH).</p> <p>Plan de acción para la realización de la Encuesta de Hogares Ampliada (EHA).</p>	<p>EIGH en proceso.</p> <p>EHA en proceso que incluya información de mercado laboral e ingreso de los hogares con representatividad para las áreas rurales y localidades urbanas que incluyan las de menos de 5.000 habitantes.</p> <p>Propuesta de revisión de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) incluyendo extensión a las zonas rurales y a poblaciones de menos de 5000 habitantes.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PÚBLICO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Uruguay. Préstamo ____/OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa Sectorial Social

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa sectorial social. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$250.000.000, procedente de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y estará sujeto a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.