



Programa de Registro Único de Beneficiarios

(BO-L1070 – 2637/BL-BO)

Informe de Terminación de Proyecto

(PCR)

Equipo de Proyecto Original: Nohora Alvarado (SPH/CPR), Jefa de Equipo; Julia Johannsen (SPH/CBO); Gilberto Moncada (ICS/CBO); Zoraida Arguello (PDP/CBO); Roberto Laguado (PDP/CBO); Jorge Cossío (CAN/CBO); Bernardita Sáez (LEG/SGO); y Claudia Pévere (SCL/SPH)

Equipo PCR: Nohora Alvarado (SPH/CBO), Jefa de Equipo; Julia Johannsen (SPH/CEC); Christian Lünstedt (SPH/CBO); Claudia Pévere (SCL/SPH); y Alejandro Aguilar de Irmay (Consultor CBO).

Índice

Enlaces Electrónicos.....	3
Acrónimos y Abreviaciones	4
Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$)	6
I. Introducción	7
II. Desempeño del proyecto	9
2.1 Efectividad	9
2.2 Eficiencia	26
2.3 Relevancia	27
2.4 Sostenibilidad	28
III. Criterios no Centrales	29
3.1. Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco	29
3.2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País	30
3.3 Monitoreo y Evaluación	30
IV. Hallazgos y Recomendaciones.....	33
4.1 Ejecución y Presupuesto.....	33
4.2 Experiencia General en la Gestión del Programa	34
4.3 Evaluación de impacto.....	35
4.4 Asuntos no resueltos	35

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión Final de Reporte de Progreso y Monitoreo \(PMR\)](#)
3. [Checklist del PCR](#)

Acrónimos y Abreviaciones

AEV	Agencia Estatal de Vivienda
ANPE	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo
APS	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BJA	Bono Juana Azurduy
BJP	Bono Juancito Pinto
CPI	Índice de Desempeño de Costo (con las siglas en inglés)
CPV	Censo de Población y Vivienda
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DGAJ	Dirección General de Asuntos Jurídicos
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (con las siglas en inglés)
GOB	Gobierno de Bolivia
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
ME	Ministerio de Educación
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
MS	Ministerios de Salud
MT	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
MyE	Monitoreo y Evaluación
PA	Plan de Adquisiciones
PCR	Informe de Cierre de Préstamo (con las siglas en inglés)
PEEP	Programa de Erradicación de la Extrema Pobreza
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PFI	Plan de Fortalecimiento Institucional
PGE	Presupuesto General del Estado
PMPED	Programa Mi Primer Empleo Digno
PMR	Informe de Monitoreo de Proyecto (con las siglas en inglés)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PP	Propuesta de Préstamo
PRUNPCD	Programa de Registro Único Nacional de Personas con Discapacidad

PS	Programas Sociales
PVS	Programa de Vivienda Social
RD	Renta Dignidad
REGIPS	Registro Integrado de Programas Sociales
RM	Matriz de Resultados
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RS	Renta Solidaria
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SEGIPI	Servicio General de Identificación de Personal
SERECI	Servicio de Registro Civil
SICOES	Sistema de Compras Estatales
SPI	Índice de Desempeño de Cronograma (con las siglas en inglés)
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
TGN	Tesoro General de la Nación
UC	Unidad Coordinadora del Programa de Registro Único de Beneficiarios
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
VPC	Viceministerio de Planificación y Coordinación

Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$)

Número de proyecto (s):	BO-L1070
Título:	Sistema de Registro Único de Beneficiarios
Instrumento de préstamo:	Préstamo de Inversión
País:	Bolivia
Prestatario:	Estado Plurinacional de Bolivia
Préstamo (s):	2637/BL-BO
Sector/Subsector:	Inversión Social-Alivio a la Pobreza
Fecha de Aprobación Directorio:	Nov-17-2011
Fecha de Efectividad contrato de préstamo:	Apr-09-2012
Fecha de Elegibilidad primer desembolso:	Oct-08-2012
<u>Monto préstamo (s)</u>	
Monto original:	US\$ 5.000.000,00
Monto actual:	US\$ 5.000.000,00 (100%)
Pari Pasu:	N/A
Costo total del proyecto:	US\$ 5.000.000,00
<u>Meses de ejecución</u>	
Desde aprobación:	57 meses
Desde efectividad del contrato:	52 meses
<u>Periodos de desembolso</u>	
Fecha original de desembolso final:	Apr-09-2016
Fecha actual de desembolso final:	Ago-09-2016
Extensión acumulativa (meses):	4
Extensión especial (meses):	N/A
<u>Desembolsos</u>	
Monto total de desembolsos a la fecha:	US\$ 4.880.368,00 (97.61%)
<u>Redireccionamiento. Este proyecto:</u>	
¿Recibió fondos de otro proyecto?	No
¿Envío fondos a otro proyecto?	No
Metodología de análisis económico ex post:	No
Metodología de evaluación ex post:	No
Clasificación de Efectividad en el Desarrollo:	Satisfactorio

I. Introducción

1.1 Bolivia ha sido tradicionalmente reconocida en Latinoamérica como uno de los países de mayor heterogeneidad étnica y social. En el 2007 su población se caracterizaba por la prevalencia indígena y rural; casi la mitad de la población pertenecía a alguno de los 36 grupos indígenas y el 68,3% de la población rural era indígena. Además, el 60.1% de la población vivía en situación de pobreza y el 37,7% en situación de extrema pobreza, con marcadas desigualdades entre zonas urbanas y rurales. Mientras que la pobreza urbana era de 51%, en las zonas rurales llegaba a 77%; igualmente la pobreza extrema era 2,7% en zonas urbanas y 63,9% en zonas rurales¹. Con el fin de abordar estos retos, en el 2007, el Gobierno de Bolivia (GoB) elaboró el Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP) o Plan Vida² el cual fue creado mediante decreto e incluía los principales programas sociales existentes bajo un paraguas conceptual común en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (PND)³.

1.2 Los programas sociales en Bolivia en su mayoría son universales, y dan acceso a sus servicios principalmente mediante criterios de elegibilidad por edad o sexo. Algunos focalizan mediante criterios de exclusión en caso de recibir cierto beneficio alternativo de un seguro social.⁴ Si bien algunos programas sociales indican que su población meta es la población en pobreza o extrema pobreza⁵ éstos generalmente carecen de mecanismos de focalización que harían efectivos una selección de beneficiarios por pobreza.

1.3 En el año 2010, con el apoyo del BID se realizó un diagnóstico sobre la situación de los registros de beneficiarios de los programas sociales (PS) del país. Dicho diagnóstico mostró los siguientes desafíos: (i) a excepción de cuatro proyectos⁶ la mayoría de los programas sociales no contaban con un registro sistemático y electrónico de sus beneficiarios; (ii) los registros existentes carecían de datos socioeconómicos de sus beneficiarios, (iii) los registros existentes no estaban integrados entre ellos, (iv) los PS no registraban de manera consistente el número del documento de identidad oficial del país como código único de identificación; y (v) la

¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística, 2007.

² El Plan Vida buscaba: (i) promover el crecimiento y el desarrollo económico local e incrementar la productividad, proporcionando condiciones y servicios para la generación de ingresos y empleo digno; (ii) garantizar el acceso regular a los alimentos en cantidad y calidad suficientes para cubrir las necesidades nutricionales de cada grupo de edad, fortaleciendo los patrones sociales y culturales saludables de provisión y consumo de alimentos; (iii) lograr que las comunidades pobres extremas mejoren su alimentación y que incrementen sus ingresos; (iv) viabilizar el acceso a recursos financieros y no financieros para la construcción, adecuación y mejora de la vivienda digna; (v) promover el acceso a la salud, derechos y educación bajo los principios de intersectorialidad, integralidad, interculturalidad y participación social; y (vi) incrementar las capacidades de autogestión territorial, productiva y social de las comunidades y garantizar la integralidad y complementariedad de las intervenciones, en apego a los usos y costumbres, con innovaciones tecnológicas culturalmente pertinentes.

³ Decreto Supremo 29227 de septiembre del 2007 y plantea una “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”.

⁴ Ejemplos son: (i) el Bono Juana Azurduy que excluye beneficiarias con afiliación al seguro de salud de corto plazo; y el (ii) Bono Juancito Pinto que excluye escuelas privadas y Renta Dignidad que reduce el beneficio al 75% si la persona recibe alguna otra renta.

⁵ Este es el caso para el Programa de Vivienda Social PVS-PEEP y Mi Primer Empleo Digno.

⁶ Los cuatro programas que contaban con un registro electrónico de beneficiarios: Bono Juana Azurduy, Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad y Mi Primer Empleo Digno) y que formaban parte del PEEP.

cobertura de los PS no incluía el total de la población potencial beneficiaria, excluyendo ciertos grupos etarios y socio-demográficos no elegibles bajo los programas existentes así como aquellos beneficiarios que por diferentes razones no estaban inscritos en estos programas⁷. Estos desafíos dificultaban: (i) las opciones de monitorear la cobertura de programas, el estado de la pobreza de la población beneficiaria, su potencial focalización y la planificación de políticas desde el nivel central hasta el nivel local; (ii) conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población atendida por los PS o poder identificar los beneficiarios por número de identidad; y (iii) la opción de una posible focalización proactiva por pobreza de los PS.

1.4 La responsabilidad del seguimiento del PEEP o Plan Vida quedó a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD). El Banco apoyó al fortalecimiento del seguimiento del PEEP con un componente de \$1.9 millones del préstamo BO-L1032 (2252/BL-BO), aprobado en el 2009. Dicho componente incluyó el diseño operacional y piloto de puesta en marcha de un Registro Único de Beneficiarios (RUB). El diseño del RUB tomaría en cuenta las experiencias de los registros de beneficiarios de otros países de la región.

1.5 La unidad encargada dentro del MPD para dicho esfuerzo fue la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) mientras se creaba una institucionalidad propia para el RUB dentro del MPD. Los principales resultados de esa fase fueron: (i) el diseño conceptual y el desarrollo del sistema del RUB, incluyendo los manuales operativos del sistema, el diseño de la plataforma informática, el desarrollo del índice de focalización, el cual fue incorporado al sistema informático; y (ii) la elaboración de una propuesta de Ficha de Caracterización Socioeconómica para el registro de nuevos beneficiarios con variables necesarias para construir el índice de focalización para cada hogar. Adicionalmente, UDAPE llegó a un acuerdo inicial con seis PS (Bono Juana Azurduy, Bono Juancito Pinto, Renta Solidaria, Vivienda Social, Mi Primer Empleo Digno y el Programa de Discapacidad del Ministerio de Salud)⁸ sobre el envío por única vez de información individualizada de sus registros de beneficiarios para su posterior integración al nuevo RUB a ser instalado en el MPD, usando el carnet de identidad como código único. Asimismo, en el 2013 se dio un paso importante en cuanto al objetivo de lograr una mayor articulación entre las diferentes instancias del Gobierno, al suscribir un convenio con el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP), quien a través del cruce de la primera base de datos del RUB validó la información de identidad de estos registros.

1.6 Paralelamente, en el 2011, se aprobó este préstamo 2637/BL-BO (BO-L1070) “Programa de Registro Único de Beneficiarios (PRUB)” con el objetivo de mejorar la calidad de los registros actuales y futuros de programas sociales en Bolivia. Este programa permitiría complementar el desarrollo del RUB iniciado por UDAPE y su implementación y operación dentro del mismo MPD. Para la ejecución del PRUB, se creó de una Unidad Coordinadora (UC)

⁷ Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Infantil Temprano de Atención a Niños y Niñas menores de seis años (PAN) cubría apenas un estimado de 53.021 de los 1,5 millones de niños menores de seis años (según proyecciones poblacionales al 2008 y estimaciones en base a registros atomizados al nivel municipal), y la meta de Mi Primer Empleo Digno era llegar a apenas 4.000 jóvenes en seis ciudades al nivel nacional.

⁸ Cinco de los programas contactados por UDAPE formaban parte del PEEP (Vivienda Social y Solidaria, Bono Juana Azurduy, Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Mi Primer Empleo Digno) y adicionalmente se incluyó el registro de beneficiarios del Programa de Discapacidad del MSP.

del PRUB, dentro del Viceministerio de Planificación y Coordinación (VPC) por ser el órgano ministerial a cargo de la planificación y coordinación del desarrollo integral del país a través de planes, políticas y evaluaciones, en coordinación con otros ministerios y demás dependencias del estado. Con la conformación de la UC, en el 2013, UDAPE le hizo entrega de los avances del desarrollo del RUB, logrados hasta la fecha.

II. Desempeño del proyecto

2.1 Efectividad

2.1.1 Objetivo y componentes

2.1 El objetivo del programa fue mejorar la calidad y cobertura de registros existentes y futuros de beneficiarios de programas sociales en Bolivia. Los objetivos específicos fueron: (i) mejorar el monitoreo de la cobertura de los PS seleccionados⁹, mediante la unificación de datos relevantes de sus registros en una sola base de datos; y (ii) ampliar la cobertura y alcance de este registro único mediante el levantamiento de datos primarios con un censo, con el fin de que los futuros programas sociales pudieran seleccionar a sus beneficiarios con criterio de focalización por pobreza.

2.2 El impacto esperado del programa es mejorar la calidad y cobertura de registros de actuales y futuros beneficiarios de programas sociales, con el propósito final de mejorar la focalización de programas sociales (PS). El resultado esperado es el sistema de Registro de Beneficiario implementado, cuyo logro a su vez requiere del desarrollo de los productos definidos en los dos componentes del programa, resumidos a continuación y en la Tabla 2.

2.3 Componente 1. Unificación de los registros existentes (US\$1.500.000). Este componente tenía como objetivo unificar y complementar la información de los registros existentes de beneficiarios de los PS seleccionados, comenzando por los programas que ya contaban con una cobertura significativa y/o sistemas avanzados de registro de beneficiarios. Estos programas fueron cuatro: Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad y Mi Primer Empleo Digno. El uso del carnet de identidad como código único para la identificación de las personas era una de las tareas clave para unificar la información seleccionada de beneficiarios en una sola base de datos del nuevo RUB, de manera de conocer la cobertura de los programas, monitorear la participación de los beneficiarios en los diferentes programas y/o identificar aquellos excluidos de algún grupo de servicios. Igualmente se esperaba que a mediano plazo el RUB permitiera monitorear el estatus socioeconómico o de pobreza de los beneficiarios de los programas existentes, a medida que los PS fueran complementando gradualmente la información socioeconómica de sus nuevos beneficiarios, a través de sus fichas de afiliación o inscripción que levanten la información de la Ficha de Caracterización Socioeconómica. Para el intercambio electrónico y automatizado de datos entre los programas participantes y el RUB, se establecerían parámetros y estándares técnicos,

⁹ Los programas del PEEP inicialmente seleccionados fueron cinco: Bono Juana Azurduy, Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Mi primer Empleo Digno, Programa de Vivienda Social.

y la aplicación de un esquema de interface tecnológico para potenciar la calidad de la información a nivel individual de beneficiarios y de hogares y permitir su transferencia.

2.4 Con este componente se apoyaría: (i) asistencia técnica para complementar el diseño, y desarrollo conceptual, normativo y tecnológico; implementación de la base de datos y estructura institucional para la unificación de la información relevante de los registros de PS existentes; (ii) capacitaciones y apoyo informático y/o técnico para los programas participantes que tendrán que implementar los nuevos protocolos, posibles módulos de información socioeconómica adicional, y otros potenciales cambios en sus sistemas de registro e información; y (iii) la adquisición del equipamiento (*hardware*, *software*, infraestructura de comunicación) necesario para instalar el RUB inicial en el MPD y en los entes a cargo de los programas.

2.5 Componente 2. Ampliación de la cobertura del RUB (US\$3.000.000). El objetivo de este componente era identificar a los beneficiarios potenciales de programas sociales futuros y conocer sus principales características socioeconómicas para permitir una focalización según criterios de pobreza en el diseño de intervenciones futuras. Para este propósito se realizaría un mapeo geográfico de pobreza para determinar las áreas pobres urbanas, con base en datos del censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2012. En las áreas prioritarias de pobreza urbana se haría un registro masivo específico del RUB, aplicando la Ficha de Caracterización Socioeconómica, que serviría para el diseño de nuevos programas focalizados previstos para estas áreas urbanas. Esta actividad permitiría ampliar la base de datos del RUB, aportando nuevos ingresos de datos con información completa socioeconómica, demográfica, de género y de participación de los hogares y sus miembros en los PS.

2.6 Con este componente se apoyaría: (i) asistencia técnica para complementar o adelantar el mapeo de pobreza previsto, a ser realizado por el INE; determinar los bolsones de pobreza en áreas urbanas para el desarrollo de la estrategia operativa para el registro masivo; una estrategia de comunicación; manuales para encuestadores, supervisores y digitadores; procedimientos y reglamentos para el mantenimiento y la actualización de la base de datos; y el diseño y costeo de potenciales ventanillas locales para el registro de personas por demanda; (ii) costos operativos para la socialización previa de las actividades, firma de convenios con actores clave y autoridades locales e implementación de la campaña de información y promoción del barrido censal; y (iii) el financiamiento del levantamiento de datos primarios mediante censos en las áreas priorizadas.

2.7 Evaluación y administración del programa (US\$500.000). Las principales actividades a ser financiadas eran: (i) la contratación de personal y adquisición de mobiliario y equipamiento de oficina para la UC del RUB; (ii) evaluación inicial del programa; (iii) apoyo técnico y operativo para el desarrollo del programa (pasajes y viáticos, materiales de oficina, talleres, publicaciones, otros); y (iv) auditoría financiera al final de cada gestión.

2.1.2 Análisis de la Lógica Vertical

2.8 Desde la década de los 90s los países latinoamericanos dieron inicio a estrategias de protección social, principalmente a través del desarrollo de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), priorizando el gasto social en poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, tanto por razones éticas (equidad) como por razones más pragmáticas (costo-efectividad de los programas). Los sistemas de focalización inicialmente desarrollados por los PTMC, desde entonces, han evolucionado hacia sistemas únicos de focalización y registros únicos de beneficiarios. Muchos países de la región han venido utilizando y mejorando estos sistemas¹⁰, para fines de focalización, identificando los beneficiarios actuales de diferentes programas y clasificando el nivel de pobreza de los potenciales beneficiarios, para uso de los diferentes programas (por ejemplo, el SISBEN en Colombia es usado por 31 programas). Además de utilizarlos como herramienta de focalización, los RUB son utilizados como instrumentos de articulación de los diferentes programas (por ejemplo, el CADUNICO de Brasil analiza superposiciones y sinergias entre los programas).

2.9 Existe suficiente evidencia, especialmente en relación a los PTMC, que muestran indirectamente¹¹ que el uso de estos sistemas de registros únicos de beneficiarios, como herramientas de focalización, han sido eficientes en su objetivo de llegar a las poblaciones más pobres y vulnerables¹². En este sentido, entre los logros de los PTMC se señalan: la adecuada focalización de los programas en los más pobres, con niveles de focalización superiores a los anteriores programas redistributivos; el aumento del gasto y la contribución en reducir la pobreza; y su efectividad en reducir la incidencia de la pobreza, entre otros efectos¹³.

2.10 Partiendo de las experiencias de otros países, en el año 2009, en Bolivia se inició la creación de su sistema de RUB, proceso que al igual que en otros países, se ha ido implementando y mejorando paulatinamente. En términos generales, para mejorar la calidad y cobertura de actuales y futuros beneficiarios de PS, con el propósito final de mejorar la focalización de los PS (impacto esperado) se consideró necesario primero mejorar la capacidad de monitoreo y planificación de los PS. Una vez mejorada dicha capacidad, se esperaba que se podría identificar y cerrar brechas de cobertura entre los pobres de programas existentes. El monitoreo de los PS se efectuaría mediante los reportes de cobertura de programas y de las características de los beneficiarios que el RUB permitiría obtener y que servirían para monitorear el avance y grado de implementación operativa de los programas en el territorio nacional.

¹⁰ Cronológicamente, Chile venía desarrollando su sistema de registro desde 1979, seguido en la década de los 90's por Colombia y Costa Rica, a comienzos de la década del 2000 por Argentina, Brasil y México (Irrarázabal, 2004).

¹¹ Dado que el RUB es una herramienta, los efectos de su implementación son indirectos, en la medida en que los programas sociales hagan uso de ellos. En este caso los PTMC.

¹² Los sistemas de registros de los países se han ido mejorando paulatinamente, buscando corregir errores de focalización (inclusión y exclusión), así como de costos operativos, Devereux, et al 2015.

¹³ Esta evidencia se recoge en el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza, BID, 2017 (en fase de aprobación).

2.11 También se esperaba que el RUB incrementaría la planificación y coordinación informada de políticas y programas. Además, permitiría analizar la participación de hogares en los programas para determinar si los que se beneficiaban eran los que debían o determinar si había hogares elegibles que se habían excluido. El RUB también podría apoyar el análisis de potencial sinergias entre programas y podría constituirse en la “puerta única de entrada” de los hogares a un sistema coordinado e integrado de protección social. Una vez establecidas las condiciones técnicas, operativas y políticas, el RUB se podría utilizar como el instrumento de focalización de beneficiarios actuales y potenciales, lo cual permitiría direccionar los recursos limitados a los más necesitados o pobres y cumplir con el impacto esperado a largo plazo.

2.12 Con el fin de lograr el impacto esperado, se requería la implementación del sistema de RUB (resultado 1) lo que se abordaría mediante dos estrategias: la unificación de los registros de programas existentes en un RUB centralizado, y la ampliación de la cobertura de este RUB mediante el levantamiento masivo de nuevos registros en áreas urbanas.

2.13 El objetivo del **primer componente de la “Unificación de los registros existentes”**, medido por el indicador de resultado “% de programas sociales del PEEP integrados en el RUB”, era que el MPD mejorara su función de monitoreo, planificación y cierre de brechas entre hogares pobres de los PS existentes, mediante la construcción de una base de datos unificada de todas las personas y hogares ya registrados en los diferentes PS, empezando con los programas seleccionados del PEEP que UDAPE había invitado previamente a que contribuyan con un primero envío de datos (ver párrafo 1.3). Esta base de datos unificada sería manejada centralizadamente por el MPD. Para la unificación de los registros existentes se requería desarrollar los siguientes productos: una data center implementado (producto 1.1) lo que incluyó el diseño del sistema, la definición de la ficha socioeconómica y la adquisición y puesta en funcionamiento de la plataforma tecnológica, entre otros aspectos y, a lo largo de la ejecución, el correspondiente mantenimiento y complementación (producto 1.7). Para el adecuado funcionamiento del RUB, también se requería la elaboración de la normativa para la implementación y administración del RUB (producto 1.3).

2.14 Se esperaba que después de la unificación inicial, cada programa siguiera enviando de manera sistemática y periódica las actualizaciones de su población registrada, con lo que en el mediano plazo esta estrategia contribuiría a la alimentación continua del RUB con datos actualizados de beneficiarios existentes y nuevos de manera costo-efectiva. Esto permitiría el monitoreo de coberturas y brechas de manera continua a futuro. Para este propósito se requería el desarrollo de una estrategia de sociabilización, para generar la participación de los PS (producto 1.2) y la firma de los convenios institucionales con estos programas para establecer las reglas de coordinación (producto 1.5). Durante ejecución este último producto requirió la creación del RUB por medio de una ley (producto 1.6), ya que la participación de las instituciones sociales solo se logró a través de una normativa específica para que éstas asumieran esta nueva competencia.

2.15. Finalmente, se esperaba que, a partir del primer envío de datos, cada PS fuera integrando la ficha de caracterización socioeconómica en el proceso de inscripción de nuevos beneficiarios y pasara estos datos al RUB periódicamente, para permitir la caracterización

socioeconómica y definición del estado de pobreza de la población. La inclusión de la ficha socioeconómica también garantizaría el levantamiento de información sobre todos los miembros del hogar y que se pueda relacionar cada persona con el hogar al que pertenece. Igualmente, para este objetivo se requería del desarrollo de los productos 1.2, 1.5 y 1.6.

2.16 El objetivo del **segundo componente de “Ampliación de la cobertura del RUB”** se mediría a través del indicador de “Núcleos familiares identificados como pobres, integrados en el RUB”. El producto clave requerido para lograr este objetivo, era el levantamiento de un censo de potenciales beneficiarios realizado en áreas urbanas (producto 2.1). El levantamiento incluía un registro masivo mediante barridos censales de potenciales beneficiarios de programas sociales futuros e incluiría la aplicación de la ficha de caracterización socioeconómica en el levantamiento de los datos aplicada a cada hogar. Estos datos permitirían calcular un índice de pobreza al nivel de hogares¹⁴. Previamente se requería la preparación del operativo censal (producto 1.4¹⁵).

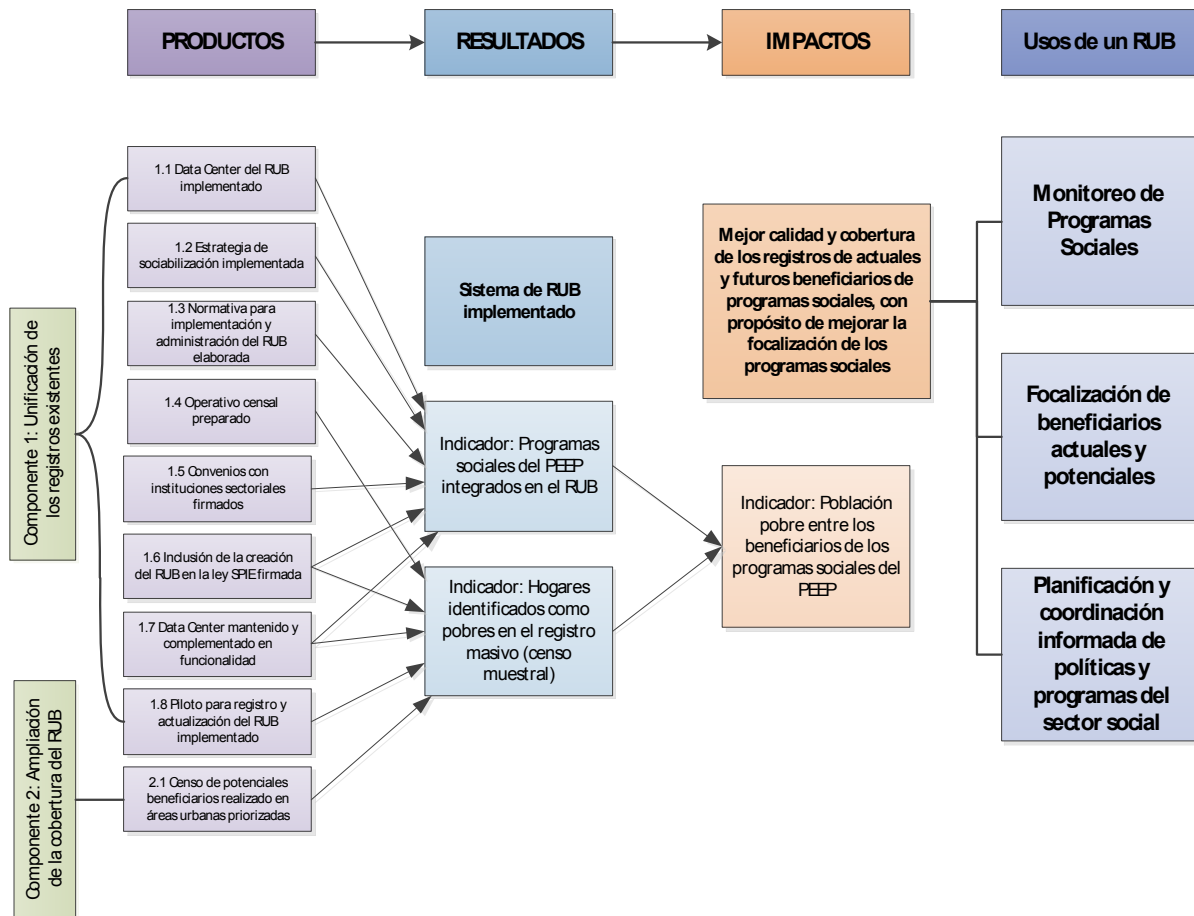
2.17 Adicionalmente, para la ampliación y actualización de las bases de datos del RUB se preveían dos estrategias: i) el diseño de ventanillas locales (que iban a implementarse posteriormente al programa) donde la población podría registrarse en caso que no se hubiera incluido en el barrido censal o en caso que sus datos registrados fueran erróneos, y ii) la posible repetición de registros masivos parciales cada cierto tiempo por parte del MPD y/o la aplicación de la ficha socioeconómica de manera periódica por cada vez más PS (o incluso no sociales). Dado que durante ejecución se consideró otra alternativa de actualización del RUB, se incluyó la implementación de un piloto para el registro y actualización del RUB (producto 1.8) el cual sustituyó los productos 2.2 y 2.3 originalmente incluidos en la MR, a través de los cuales se debía diseñar mecanismos de actualización del registro de beneficiarios.

A continuación, se ilustra la relación entre los productos, resultado e impacto esperado del programa.

¹⁴ La metodología del censo o registro masivo se detalla en el Informe Final del programa.

¹⁵ El producto 1.4 se desarrolló previamente como parte del componente 1 para agilizar la ejecución, ya que el componente 2 estaba condicionado a la firma del Convenio con el INE que por temas políticos estaba retrasado.

Gráfico 1. Estructura de la Lógica Vertical del PRUB



2.1.3 Validez de los supuestos de la lógica vertical

2.18 Durante ejecución se realizaron algunos cambios en la Matriz de Resultados (MR), especialmente en relación a los productos. Son varios los motivos, los cuales resumimos a continuación, pero los que se explican detalladamente en la Tabla 1: (i) se consideró que la MR original no visualizaba la cadena de acciones principales que conducían a los resultados, por lo que algunas acciones que estaban incluidas como hitos en la MR, se cambiaron a productos (1.2, 1.3 y 1.4); (ii) surgieron acciones no previstas en el programa, pero dado que eran relevantes para los resultados esperados se incluyeron como productos (1.5, 1.6 y 1.7); y (iii) se eliminaron productos que durante la ejecución no se consideraron viables y fueron sustituidos por otra alternativa por parte del MPD (1.8). Cabe señalar que todos estos productos fueron cumplidos y que las modificaciones fueron complementarias a la lógica vertical del programa.

2.19 En cuanto al resultado esperado, el mayor cambio conceptual se refiere al denominador del indicador de resultado 1.1 original, como se explica a continuación (2.18 y 2.19). Este cambio

tampoco afectó la lógica vertical, y solo implica un retraso de algunas actividades que se realizarán posterior al cierre del programa.

2.20 El Componente I de “Unificación de los registros existentes.” Durante el diseño de la operación se preveía que la transferencia de datos de forma periódica se oficializara como un requisito mediante convenios interinstitucionales, los cuales estarían firmados a los seis meses y serían la base para la coordinación entre el MPD y los PS¹⁶. Al inicio del Programa se logró la unificación de los registros existentes de 6 PS que fueron integrados al nuevo RUB del MPD (ver párrafo 1.3). Sin embargo, estos PS entregaron su información voluntariamente, sin la firma de convenios y, por lo tanto, la transferencia de información ocurrió una única vez y sin aplicar la ficha en su proceso futuro de registro de nuevos beneficiarios. En vez de convenios, se requirió la aprobación de una ley y su reglamentación, que formalmente permitiera a los programas firmar convenios para la transferencia continua de datos y la modificación de sus procesos y contenidos de inscripción. Esta ley recién se aprobó en el 2016, ya finalizando el Programa, y aunque facultó al PRUB para oficializar reuniones interinstitucionales, llegar a acuerdos y posteriormente firmar convenios¹⁷, durante el período de ejecución no se logró la efectiva implementación de los acuerdos sobre el tipo de datos a levantar y, por lo tanto, no se contó con la entrega de información sistemática y periódica de los programas para mantener actualizado el RUB con la información socioeconómica completa, como se esperaba.

2.21 Por lo tanto, durante la vigencia del préstamo no fue posible relacionar las personas registradas con sus respectivos hogares e identificar los hogares pobres en la parte del RUB que proviene de los registros de los PS. Esta situación motivó el remplazo del indicador de resultados de “Núcleos familiares identificados como pobres, integrados en el RUB” por “Hogares identificados como pobres en el censo muestral (registro masivo)” que representa principalmente un cambio de denominador del indicador y relaciona el resultado reformulado exclusivamente con el Componente 2. Por la misma razón, la contribución del primer componente al impacto esperado del aumento de “población pobre entre los beneficiarios de los programas sociales del PEEP” no se logró durante la vida del programa. No obstante, se espera que estos objetivos (actualización periódica, identificación de hogares y focalización por pobreza) se logren como resultado de la continuación del RUB, posterior al cierre.

2.22 El Componente II de la “Ampliación de la cobertura del RUB”. Los supuestos que se utilizaron durante el diseño para la realización del registro masivo con los datos contenidos en la ficha socioeconómica, se dieron como estaba previsto. La realización del registro permitió la

¹⁶ El PRUB encontró barreras para la firma de los convenios, tales como: (i) aspectos legales referidos a la confidencialidad de la información de los beneficiarios de los PS debido a normativas propias de cada entidad responsable; (ii) falta de recursos humanos y capacidad tecnológica por parte de las instituciones para asumir el compromiso; y (iii) en general la poca cultura de articulación e integración intersectorial. Finalmente, la aprobación de la Ley No. 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y la creación de la Plataforma de Registro Integrado de Programa Sociales (PREGIPS), facultaron al PRUB para obtener el apoyo de los sectores y respaldaron a los mismos en la entrega de información al PRUB.

¹⁷ Al cierre del programa se habían firmado cuatro convenios de PS del PEEP: Programa Juana Azurduy, Programa de Vivienda Social (Agencia estatal de Vivienda), Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad. Adicionalmente, se firmaron convenios con algunos ministerios, lo cual da vía a la inclusión de más de un programa al registro único. Por ejemplo, se suscribió un convenio con el Ministerio del Trabajo, con lo que se van a incluir los Programas de Apoyo al Empleo y el Proyecto de Mejora de Empleabilidad y Mejora de Ingresos de Jóvenes.

identificación de población en situación de pobreza y la estimación del indicador de resultados “porcentaje de hogares identificados como pobres en el censo muestral (registro masivo)”.

2.23 En relación a las diferentes estrategias de actualización permanente del RUB, no se realizó el diseño de ventanillas locales para el registro de personas por demanda debido a que la administración del MPD, frente al contexto electoral que vivía el país durante dos años consecutivos, consideró que un instrumento por demanda podía generar expectativas por parte de los beneficiarios y/o los gobiernos locales de recibir programas o intervenciones para los que el Gobierno no tuviera respuesta. A cambio, optó por un refuerzo y ampliación de la metodología de alimentación del RUB prevista en el primer componente en la que los mismos PS identifican nuevas personas y hogares a registrar en el marco de sus procesos de inscripción de beneficiarios y mantienen la información de los registros existentes actualizada. Por la misma razón, el producto del “Diseño complementario para el mantenimiento y actualización del RUB” no fue realizado como originalmente previsto, a través de la planificación de registros masivos periódicos, sino a través de los PS, los cuales de manera más intensiva ampliarán y actualizarán los datos del RUB. En este sentido, se remplazó el producto mencionado por el que corresponde al primer piloto con el programa Mi Salud, el cual se describe en el [Informe de Resultados](#) (Implementación de la Carpeta Familiar).

A continuación, se presenta la Tabla 1 donde se describen los cambios que se hicieron a la Matriz de Resultados durante la ejecución del programa.

Tabla 1. Cambios a la Matriz de Resultados

Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Sección: Impacto				
Población pobre entre los beneficiarios de los programas sociales del PEEP	Cambio de valor de línea de base y medio de verificación	Dado que no se contó con información de pobreza de los PEEP, debido a que durante ejecución los PS no implementaron la ficha socio-económica, al igual que con la línea de base, se usó la última ENH 2015, no los datos del RUB. Por otra parte, al hacer la revisión de pobreza del 2009, no se logró reproducir el dato del 68% de la línea de base, sino 61% (2009) y 53.3% (2011), probablemente por diferencias de aplicación (o no) de las ponderaciones en la encuesta.	30/02/2017	30/02/2017
Sección: Resultados				
Núcleos familiares identificados como pobres, integrados en el RUB.	Producto eliminado	Al no contar con la información que permita relacionar las personas registradas con sus hogares, y al no poder identificar si el hogar respectivo es pobre, no es posible calcular indicador de resultados "Núcleos familiares identificados como pobres, integrados en el RUB" en la base de datos del RUB proveniente de la unificación de los registros de los PS. Consecuentemente, este indicador fue reformulado de la siguiente manera para limitarse a la parte del RUB que proviene del registro masivo del Componente II: "Hogares identificados como pobres en el censo muestral (registro masivo)".	30/10/2016	29/08/2016
1.1 Hogares identificados como pobres en el registro masivo (censo muestral)	Producto agregado	Este indicador fue agregado para sustituir el indicador "Núcleos familiares identificados como pobres, integrados en el RUB" ya que solo la población identificada en el censo cuenta con datos socio económico que permiten medir pobreza y que permiten relacionar personas con sus hogares. Adicionalmente, el registro masivo utilizó el concepto de "hogar" usado en los censos y encuestas nacionales.	30/10/2016	29/08/2016
Sección: Productos				
1.1 Data Center del RUB implementado	Cambio de nombre	Se precisó el nombre de este indicador. El nombre cambió de Sistema del RUB implementado a Data Center del RUB implementado.	30/08/2013	25/02/2013
Personal de Programas sociales capacitado	Producto eliminado	Dado que la creación del RUB en la Ley del SPIE se aprobó solo al finalizar el Programa, no fue factible capacitar al personal de los PS durante la vida del Programa, y el producto relacionado fue reformulado de la siguiente manera: "" Estrategia de sociabilización implementada"	30/08/2013	25/02/2013
1.2 Estrategia de sociabilización implementada	Producto agregado	Este producto fue agregado para sustituir el indicador "Personal de Programas sociales capacitado. En la MR inicial era un hito, pero dado que la socialización se convirtió en una actividad importante para sensibilizar a la población objetivo sobre el Censo Muestral, se incluyó como un nuevo producto con su respectivo presupuesto.	30/08/2013	25/02/2013
1.3 Normativa para la implementación y administración del RUB elaborada.	Producto agregado	Este producto se había incluido como un hito del Componente II, pero considerando que se requería el cumplimiento de una condición especial para ejecutar este componente y que la normativa era un instrumento clave para la operación del RUB, se transfirió como producto al componente 1, con el fin de acceder a recursos para financiar oportunamente la consultoría que los realizaría.	30/08/2013	25/02/2013

Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Sección: Impacto				
Población pobre entre los beneficiarios de los programas sociales del PEEP	Cambio de valor de línea de base y medio de verificación	Dado que no se contó con información de pobreza de los PEEP, debido a que durante ejecución los PS no implementaron la ficha socio-económica, al igual que con la línea de base, se usó la última ENH 2015, no los datos del RUB. Por otra parte, al hacer la revisión de pobreza del 2009, no se logró reproducir el dato del 68% de la línea de base, sino 61% (2009) y 53.3% (2011), probablemente por diferencias de aplicación (o no) de las ponderaciones en la encuesta.	30/02/2017	30/02/2017
1.4 Operativo censal preparado	Producto Agregado	El preparativo del registro urbano era más complejo de lo esperado y requería de mucho tiempo, por lo que en lugar de dejarlo como un hito del producto del registro masivo en el Componente II, se convirtió en un producto propio que fue agregado al Componente I para permitir su oportuna ejecución, considerando que la ejecución del Componente II requería cumplir una condición especial previa a su desembolso.	30/08/2013	25/02/2013
1.5 Convenios con instituciones sectoriales firmados	Producto Agregado	La firma de acuerdos inter institucionales estaba como condición especial de ejecución en el Programa, a cumplir en los 6 primeros meses de ejecución, pero se requirió la aprobación de Ley en 2016, para que los PS consideraran la firma de los convenios. Dado que la firma de los convenios se convirtió en una actividad necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la conformación del RUB, se incluyó como producto.	22/09/2015	27/08/2015
1.6 Inclusión de la creación del RUB en la Ley del SPIE el firmada	Producto Agregado	Este producto no estaba previsto en el Programa, pero dada su relevancia y carácter condicionante para todo el Programa, se volvió un producto nuevo.	22/09/2015	27/08/2015
1.7 Data Center mantenido y complementado en funcionalidad	Producto Agregado	En la MR original no estaba incluido, pero dado que es una actividad que implica costos para el Programa y es central para el funcionamiento de la base de datos del RUB se agregó como producto.	22/09/2015	27/08/2015
Registro por demanda diseñado	Producto eliminado	Frente al contexto electoral que vivía el país durante dos años consecutivos, el MPD consideró que un instrumento por demanda podía generar expectativas por parte de los beneficiarios y/o los gobiernos locales de recibir programas o intervenciones para los que el Gobierno no tuviera respuesta. A cambio, se optó una metodología de alimentación del RUB prevista en el primer componente en la que los mismos PS identifican nuevas personas y hogares a registrar en el marco de sus procesos de inscripción de beneficiarios, y mantienen la información de los registros existentes actualizada.	30/10/2016	29/08/2016
Diseño complementario para el mantenimiento y actualización del RUB	Producto eliminado	Fue sustituido por "Piloto para ampliación de registro y actualización del RUB implementado", debido a que se cambió la modalidad de registros en forma masiva y periódica, a registros los mismos PS.	30/10/2016	29/08/2016

Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Sección: Impacto				
Población pobre entre los beneficiarios de los programas sociales del PEEP	Cambio de valor de línea de base y medio de verificación	Dado que no se contó con información de pobreza de los PEEP, debido a que durante ejecución los PS no implementaron la ficha socio-económica, al igual que con la línea de base, se usó la última ENH 2015, no los datos del RUB. Por otra parte, al hacer la revisión de pobreza del 2009, no se logró reproducir el dato del 68% de la línea de base, sino 61% (2009) y 53.3% (2011), probablemente por diferencias de aplicación (o no) de las ponderaciones en la encuesta.	30/02/2017	30/02/2017
1.8 Piloto para ampliación de registró y actualización del RUB implementado	Producto Agregado	Este producto fue agregado para sustituir el, ya que, una vez elegido como método de actualización y mantenimiento el registro realizado por los mismos PS, se consideró pertinente iniciar con un piloto, lo que implicó costos.	30/10/2016	29/08/2016

2.1.4 Resultados Logrados

2.24 Según como se muestra en la Tabla 2, las metas de los indicadores de productos y resultados fueron cumplidas y en algunos casos superadas. El indicador “porcentaje de hogares identificados como pobres en el censo muestral (registro masivo)” tenía un valor esperado de 50% y alcanzó 83%; y el indicador “porcentaje de programas sociales del PEEP integrados en el RUB”, con un valor esperado de 50% alcanzó 67%.

2.25 Con respecto al primer indicador de resultado mencionado, el porcentaje de pobres entre los hogares registrados contribuiría al objetivo de que el Programa apoyara al MPD en la focalización de nuevos programas sociales hacia los hogares más pobres. En este sentido, la metodología usada para el levantamiento del censo muestral¹⁸, fue acertada ya que el 83% de los hogares registrados resultaron pobres. En relación al segundo indicador de resultado del porcentaje de los programas sociales integrados en el RUB, desde la primera fase del programa se lograron integrar los beneficiarios de 4 de los 6 programas del PEEP. Si bien la integración se logró solo a nivel de beneficiarios y no de hogares, y no se contó con los datos socio económicos para efectos de focalización, fue un primer esfuerzo del MPD de contar con información histórica (2009 a 2012) del número de beneficiarios de los principales programas sociales unificada en una sola base de datos. Al nivel de productos, en lo que sigue se destaca algunos de ellos que son de valor especial para el programa y más allá.

2.26 Se debe destacar que aun sin convenios interinstitucionales (según lo mencionado en el 1.3) se alcanzó cumplir con la unificación inicial de los datos de seis PS que voluntariamente integraron sus registros al RUB

2.27 Aun cuando a la finalización del programa no se ha realizado el monitoreo de brechas en la oferta y cobertura ente los pobres, la colaboración futura de PS que levanten los datos complementarios de la ficha socioeconómica, permitirá realizar dicho monitoreo. Además, la transferencia de datos actualizados y nuevos de parte de los PS aportará a la ampliación paulatina del RUB con datos de áreas o tiempos donde no están previstos barridos censales, o incluso en remplazo a la realización de barridos censales futuros. Un primer avance actual en esta dirección es el caso del programa MiSalud. Aun durante la vigencia del programa se logró iniciar un piloto de este tipo de colaboración en el programa mencionado, seleccionado por tener las siguientes ventajas: (i) es uno de los PS con cobertura nacional; (ii) el personal de salud tiene presencia territorial local y vinculación directa con los beneficiarios a través de visitas domiciliarias; y (iii) aplica una ficha de inscripción en cada hogar (carpeta social).

¹⁸ Según el PRUB, la preparación para el levantamiento de información del Registro Masivo, se elaboró en base a la cartografía actualizada del censo de población y vivienda de la gestión 2012, se realizó un mapeo geográfico de pobreza aplicando la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) determinando las áreas pobres periurbanas, el relevamiento de información del “Registro Masivo”, fue encomendada al Instituto Nacional de Estadística (INE), mediante contrato de prestación de servicios. Para la identificación de la condición de pobreza, se desarrolló un algoritmo econométrico basado en la estimación del gasto de los hogares a través de variables indirectas o variables “proxies”. Este modelo, de predicción del nivel de consumo del hogar, emplea variables geográficas y demográficas, que luego son contrastadas con el indicador de bienestar basado en el gasto del hogar ajustado por el Índice de Precios al Consumidor por ciudad y la escala de equivalencias, a partir del cual el modelo prevé el estatus de pobreza del hogar, determinando la elegibilidad o el nivel socioeconómico de los potenciales beneficiarios de un programa social.

2.28 Otro logro a destacar es que paralelo a la creación del marco normativo y legal del RUB, el ejecutor implementó una data center que tiene la capacidad para contener y manejar la plataforma informática mediante un aparato de hardware y software instalado en un ambiente propio en el MPD, capaz de recibir, almacenar, procesar y transferir grandes cantidades de datos de registros (incluyendo la posibilidad de una ampliación considerable del tamaño del RUB a futuro). Previamente a la instalación de la data center, UDAPE había entregado los insumos requeridos en forma de los diseños previos que fueron realizados con recursos del préstamo BO-L1032, incluyendo el desarrollo de la plataforma tecnológica, los manuales y el índice de focalización con la ficha correspondiente de cuestionario. Los productos relacionados a esta actividad son: “Data Center del RUB implementado” y “Data Center mantenido y complementado en funcionalidad”, los cuales representan el segundo rubro financiero más grande del programa después del censo en áreas urbanas, alcanzando aproximadamente el 15% del costo total.

2.29 También se debe destacar que la realización de los barridos censales en áreas (peri) urbanas aportaron 945.961 nuevos registros al RUB y cuentan con toda la información demográfica y socioeconómica requerida para aprovechar el potencial de un RUB a lo máximo en cuanto al monitoreo, planificación y posible focalización de programas.

2.30 Actualmente, el RUB está conformado por el registro de 767.787 beneficiarios de cinco programas que fueron integrados al RUB entre 2009 a 2012, incluyendo datos principalmente de áreas rurales y excluyendo datos socioeconómicos, y los datos del registro masivo de 945.961 beneficiarios pertenecientes a 377.993 hogares de las áreas (peri) urbanas de las nueve ciudades capitales más El Alto, para los que se tienen los datos de la ficha socioeconómica. Para el segundo indicador de resultados, la matriz original de resultados indicaba que “Se considera como denominador la totalidad de programas PEEP vigentes en 2011 (seis programas)”. Considerando estos seis programas originales del PEEP, cuatro de ellos (67%) están integrados al RUB (Bono Juana Azurduy, Programa de Vivienda Social, Renta Solidaria y Mi Primer Empleo Digno)¹⁹. Con la integración de los datos de más de 760 mil beneficiarios existentes de estos programas aportadores, se forma la base de datos inicial del primer RUB en Bolivia (ver [Resumen de las estadísticas básicas de la base de datos unificada de los PS](#)).

La Tabla 2 a continuación detalla los logros de los indicadores de la matriz de resultados, obtenidos por el programa.

¹⁹ Los programas unificados en el RUB excluyen el Programa de Discapacidad que compartió sus datos, pero no forma parte del PEEP y de Bono Juancito Pinto que forma parte del PEEP y entregó sus datos pero que por usar otro código de identificación de personas que el documento nacional de identidad no fue integrado aun a la base de datos centralizada.

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados							
Impacto / Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
1. Impacto: Mejor calidad y cobertura de los registros de actuales y futuros beneficiarios de programas sociales, con propósito de mejorar la focalización de los programas sociales.							
1.1 Población pobre entre los beneficiarios de los programas sociales del PEEP	% de población pobre	53,3%	2011	Encuesta Nacional de Hogares 2011 y 2015.	Valor Original	80	NA
					Valor Revisado	80	
					Valor Alcanzado	46	

Resultado/ Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
1. Sistema de RUB Implementado							
1.1 Hogares identificados como pobres en el Registro Masivo (Censo Muestral)	% hogares	0	2011	Sistema RUB e Informe semestral del MPD	Valor Original	50	Primer Semestre 2016
					Valor Revisado	50	
					Valor Alcanzado	83,1	
1.2 Programas sociales del PEEP integrados en el RUB	% Programas	0	2011	Sistema RUB e Informe semestral del MPD	Valor Original	50	Primer Semestre 2013
					Valor Revisado	50	
					Valor Alcanzado	67	

Producto/ Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Componente 1: Unificación de los registros existentes							
1.1 Data Center del RUB implementado	Data Center	0	2011	Informe semestral del MPD	Meta original	1	Segundo Semestre 2014
					Meta revisada	1	
					Meta alcanzada	1	
1.2 Estrategia de sociabilización implementada	Estrategia	0	2011	Informe semestral del MPD	Meta original	1	Segundo Semestre 2015
					Meta revisada	1	
					Meta alcanzada	1	
1.3 Normativa para la	Documentos	0	2011	Informe semestral del	Meta original	5	Segundo Semestre 2015

Producto/ Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
implementación y administración del RUB elaborada				MPD	Meta revisada	6	
					Meta alcanzada	6	
1.4 Operativo Censal Preparado	Operativo	0	2011	Informe semestral del MPD	Meta original	1	Segundo Semestre 2013
					Meta revisada	1	
					Meta alcanzada	1	
1.5 Convenios con instituciones sectoriales firmados	Convenios	0	2011	Informe semestral del MPD y copia de convenios	Meta original	0	Primer Semestre 2016
					Meta revisada	4	
					Meta alcanzada	4	
1.6 Inclusión de la creación del RUB en la Ley del SPIE firmada	Norma	0	2011	Copia de Ley del SPIE y Reglamentaria del PREGIPS	Meta original	0	Primer Semestre 2016
					Meta revisada	1	
					Meta alcanzada	1	
1.7 Data Center mantenido y complementado en funcionalidad	Data Center	0	2011	Informe semestral del MPD	Meta original	0	Primer Semestre 2016
					Meta revisada	1	
					Meta alcanzada	1	
1.8 Piloto para registro y actualización del RUB implementado	Piloto	0	2011	Informe final de piloto de propuesta de actualización y ampliación de cobertura de beneficiarios	Meta original	0	Segundo Semestre 2016
					Meta revisada	0	
					Meta alcanzada	1	
Componente 2: Ampliación de la cobertura del RUB.							
2.1 Censo de potenciales beneficiarios realizado en áreas urbanas priorizadas	Censo	0	2011	Sistema RUB e Informe semestral del MPD	Meta original	1	Segundo Semestre 2015
					Meta revisada	1	
					Meta alcanzada	1	

2.31 Con respecto al indicador de impacto esperado del programa, “Población pobre entre los beneficiarios de los programas sociales del PEEP”, no le fue posible al MPD incidir directamente mediante el programa en el aumento de su valor, por las razones detalladas en la sección 2.18 y 2.19.

2.32 Aun cuando no fue posible recopilar la información de pobreza a nivel de hogar a través del RUB, como una aproximación, medimos este indicador con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) para tres programas del PEEP, BJA, BJP y RD20. Tal y como se muestra en el enlace, el 36% de los beneficiarios de los tres programas son pobres extremos, mientras el 64% no lo son. Por otra parte, aunque los tres programas son de carácter universal, los datos muestran una tendencia a ser menos progresivos que antes, ya que mientras en el 2009 su relación pro- pobre era de 1,39, en el 2015 la relación había disminuido a 1,25. Si bien la pobreza extrema ha disminuido en el país (del 26,1 a 16,8%), la eficiencia de priorización de pobres ha empeorado, debido a la falta de una focalización explícita mediante instrumentos como el RUB. Todo lo anterior muestra que hay mucho margen para hacer más eficiente el gasto público en estos tres programas, lo cual se podría lograr si el MPD aplica el RUB para focalizar en los pobres extremos.

2.1.5 Análisis de la Atribución de los Resultados

2.33 Dadas las características del programa, el cual no incluye inversiones en PS ni la entrega directa de servicios a la población, no existen beneficios directos de un RUB en el desarrollo o bienestar de la población (como mejoras en la salud en caso de programas de salud o reducción de pobreza monetaria en caso de los CCT) que se puedan expresar en términos cualitativos o monetarios.

2.34 En este sentido, las atribuciones principales de los RUB resultan de las reformas en la gestión pública que los gobiernos adopten para su creación y uso. En este caso, el Gobierno inició una reforma a través de la aprobación de la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)²¹, con el fin de mejorar el proceso de planificación del desarrollo integral del país, en donde el RUB o PREGIPS se crea como sistema para “el registro integrado de programas sociales y económicos y de sus beneficiarios, identificación de beneficiarios futuros, y como instrumento de planificación y coordinación de políticas y programas de reducción de la pobreza”. El Gobierno espera que con la Ley se logre: planificar en el largo, mediano y corto plazo con enfoque integral y armónico; orientar la asignación óptima y organizada de recursos financieros y no financieros; y realizar el seguimiento y evaluación integral de la planificación basada en resultados y acciones, para la toma de decisiones de gestión pública²². Al respecto, el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza del Banco destaca el potencial de los RUB para la gestión pública, su utilidad para poder implementar programas de manera eficiente, e

²⁰ Se compararon los datos de la ENH 2009 con los de la última ENH del 2015.

²¹ Ley del SPIE (Ley No 777, enero 2016).

²² La cadena causal de productos a resultados impacto se detalla en la sección 2.1.2.

incluso como punto de partida y puerta de acceso a redes de servicios sociales que buscan la vinculación entre diferentes servicios o programas sociales. En el caso de Bolivia, aún es temprano para encontrar estos efectos realizados en la eficiencia del gasto social o coordinación de programas complementarios, lo cual se debe a que el presente programa y el PREGIPS representan el primer esfuerzo del país de implementar un registro único y que éste aún está en proceso de implementación, por ejemplo, con relación a los compromisos establecidos por ley para los PS proveedores de datos. Sin embargo, el hecho de haberse convertido en un compromiso legal respaldado por una ley y un decreto respectivo, es una buena señal para la disposición del Gobierno de usar el PREGIPS para monitorear el estado socioeconómico de los beneficiarios o, incluso a futuro explícitamente, priorizar los pobres en el acceso a nuevos programas.

2.35 Considerando que en Latino América y el Caribe prácticamente no existen programas de CCT que sean universales, con excepción de Bolivia, y que muchos otros CCT de la región ya se dedican a mejorar aspectos técnicos y operativos avanzados para mejorar aún más la focalización de los programas²³, mientras Bolivia aun no monitorea integralmente ni focaliza sus PS, se puede apreciar el paso importante que significa la creación del PREGIPS y su consolidación por ley para Bolivia.

2.1.6 Resultados Imprevistos

2.36 Aunque el RUB está en una fase inicial de creación y aún hay aspectos que mejorar, el principal resultado imprevisto es, a la vez, uno de los principales logros del Programa. Se trata de la creación, por ley, de la Plataforma del Registro Integrado de Programas Sociales (PREGIPS) funcionando institucional y centralizadamente en el MPD. En su carácter, el PREGIPS se refiere al RUB, es decir, al instrumento de planificación y monitoreo de los PS del país, con potencial para la focalización de programas presentes o futuros según criterios de pobreza. El término PREGIPS corresponde al nombre que el Gobierno escogió para el RUB. La correspondiente Ley No 777 del 21 de enero de 2016 establece en su Artículo 36 que “se crea la Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales del Estado Plurinacional de Bolivia (PREGIPS) para el registro integrado de programas sociales y económicos y de sus beneficiarios, identificación de beneficiarios futuros, y como un instrumento de planificación y coordinación informada de políticas y programas de reducción de la pobreza. El funcionamiento de la Plataforma PREGIPS será reglamentado en un Decreto Supremo específico”. Además, la ley indica que una unidad técnica del MPD estará a cargo del PREGIPS, en coordinación con otras entidades estatales que proporcionarán la información requerida de manera obligatoria al PREGIPS en base a convenios institucionales²⁴.

²³ Por ejemplo, la focalización en áreas urbanas versus rurales, en relación a posibles desincentivos no deseados de los modelos estadísticos de selección o en cuanto a la actualización de datos del registro (párr. 3.13 y 3.18 del Marco Sectorial mencionado).

²⁴ “El Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado establecerá la unidad técnica de coordinación para el funcionamiento de la Plataforma PREGIPS, que estará a cargo de la gestión, administración, desarrollo conceptual, técnico y metodológico del registro de extrema pobreza en el país y potenciales beneficiarios de PS, en coordinación con entidades competentes del Órgano Ejecutivo, quienes proporcionarán la información necesaria de acuerdo a convenios institucionales, estructura y formatos establecidos. Los PS remitirán información de forma

2.37 En este sentido, a futuro se legitimará la asignación de recursos fiscales y operación del registro PREGIPS mediante su creación legal formal, lograda a través de su inclusión en la ley citada del SPIE. Si bien el diseño original del Programa preveía la necesidad de alguna normativa necesaria para la operación del RUB, no se consideraba necesario que esta requeriría el rango de ley, además de un Decreto Supremo correspondiente, y no se esperaba que tuviera el alcance amplio citado que obliga a las entidades sectoriales a compartir sus datos con el registro único.

2.2 Eficiencia

2.38 El Programa, en general, tuvo un desempeño “satisfactorio” según la metodología utilizada por el Banco para evaluar los proyectos durante su ejecución. Este índice sintético de desempeño se calcula con base en el índice de desempeño del cronograma inicial (SPI) y anual (SPI(a)), y al índice de desempeño del costo inicial (CPI) y anual (CPI(a))²⁵. Estos índices miden las desviaciones en términos de costo y tiempo, comparado con la planificación física y financiera original y anual, y se los considera satisfactorios cuando se encuentran en un rango entre 0,8 y 2.

2.39 Como puede observarse en la Tabla 3, en 2013 hubo una desviación respecto al logro de los productos (SPI y SPI(a)), y se debió a que en el producto “Normativa para la implementación y administración del RUB elaborada” se lograron tres documentos en lugar de los dos planificados inicial y anualmente. A pesar de esta desviación, el proyecto estuvo clasificado como satisfactorio durante todos los años de ejecución.

Tabla 3. Índice de rendimiento e índice de rentabilidad de los costos del Programa

Índice de desempeño	2012	2013	2014	2015	2016
SPI	1	0.73	0.19	1	1.03
SPI (a)	1	0.73	1.63	1	1.02
CPI	1	1.12	0.26	1	0.96
CPI (a)	1	1.12	1.04	1.01	1
Clasificación	S	S	S	S	S

obligatoria a la Plataforma PREGIPS vinculada con su actividad, la que articulará esta información en una base de datos integrada.” (Art 36 de la Ley 777).

²⁵ Según metodología utilizada por el Banco, para este programa se calculan cuatro indicadores de desempeño en un indicador sintético: (i) índice de desempeño de costo acumulado durante la vida del proyecto (CPI); (ii) índice de desempeño de costo anual (CPI(a)); (iii) índice de desempeño de cronograma acumulado durante la vida del proyecto (SPI); y (iv) índice de desempeño de cronograma anual (SPI(a)).

Tabla 4. Costos del Proyecto (en US\$)

Componente	Producto	Costo Total Planeado (US\$)				Costo Total Actual (US\$)			
		2011				2017			
		BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%
Componente 1: Unificación de los registros existentes.	1.1 Data Center del RUB implementado	512.000		512.000	10%	766.486		766.486	15
	1.2 Estrategia de sociabilización implementada	249.000		249.000	5%	184.722		184.722	4
	1.3 Normativa para la implementación y administración del RUB elaborada	80.000		80.000	2%	24.959		24.959	0
	1.4 Operativo Censal Preparado	174.000		174.000	3%	20.000		20.000	0
	1.5 Convenios con instituciones sectoriales firmados	0		0	0%	44		44	0
	1.6 Inclusión de la creación del RUB en la Ley del SPIE firmada	0		0	0%	2.679		2.679	0
	1.7 Data Center mantenido y complementado en funcionalidad	0		0	0%	11.753		11.753	0
	1.8 Carpeta Familiar Consolidada Implementada	0		0	0%	87.808		87.808	2
Componente 2: Ampliación de la Cobertura del RUB.	2.1 Diagnóstico de mejoras en la inclusión de beneficiarios concluido	3.000.000		3.000.000	60%	3.197.017		3.197.017	64
3. Administración, Evaluación y Auditoría	3.1 Fortalecimiento Institucional	498.672		498.672	10%	644.251		644.251	13
	3.2 Evaluación del Programa	50.000		50.000	1%	15.000		15.000	0
	3.3 Auditoría financiera	32.000		32.000	1%	45.280		45.280	1
	3.4 Imprevistos	404.328		404.328	8%	0		0	0
Sub-Total (Componentes)		4.015.000	0	4.015.000	80%	4.310.469	0	4.295.469	86
Administración y Otros Costos		985.000	0	985.000	20%	689.531	0	704.531	14
Total (Proyecto)		5.000.000	0	5.000.000	100%	5.000.000	0	5.000.000	100

2.3 Relevancia

2.40 El programa tuvo y tiene relevancia para el gobierno. Por una parte, se diseñó e implementó entre 2010 y 2016, es decir que su ejecución tuvo continuidad durante la vigencia de las EPB 2008-2010 y EPB 2011-2015, a pesar de los cambios de autoridades del MPD y de los retos en cuanto a la situación legal del RUB y la coordinación requerida con otras entidades estatales.

2.41 Por otra parte, el programa sigue siendo relevante para el país, lo cual se refleja en su inclusión en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES). Entre los aspectos institucionales y normativos del PDES que buscan profundizar el proceso de cambio se encuentra la puesta en marcha de una visión de desarrollo integral que vincula la programación y un incremento significativo del presupuesto con las metas del Gobierno. Como instrumento institucional y normativo que debe facilitar esta tarea se creó el Sistema de Planificación

Integral del Estado Plurinacional (SPIE), de cual el PREGIPS (o RUB) forma parte integral, no solamente como registro de programas sociales y económicos y sus beneficiarios sino también como instrumento de planificación y coordinación de programas. Al finalizar el Programa, se sigue avanzando en la implementación del PREGIPS, con la inclusión de los sectores en el proceso de alimentación de la información de sus beneficiarios actuales y potenciales.

2.4 Sostenibilidad

Sostenibilidad del RUB

2.42 Un aspecto importante en la sostenibilidad del RUB ha sido la aprobación de la PREGIPS, a través de la Ley del SPIE. La sostenibilidad institucional del registro es factible, ya que esta ley institucionaliza el RUB a través del PREGIPS, como descrito anteriormente. Al respecto, el reglamento de la ley establece que todas las entidades ejecutoras del Estado Plurinacional de Bolivia son responsables de implementar la ficha única de caracterización a sus beneficiarios, transferir la información periódica a la PREGIPS y actualizar la información de acuerdo con los respectivos Convenios Institucionales, entre otros aspectos. Esto ha permitido al PREGIPS suscribir convenios inter institucionales con el Ministerio de Salud (incluye Bono Juana Azurduy, Programa de Desnutrición Cero, Programa de Desarrollo Infantil Temprano y MiSalud), Ministerio del Trabajo, Empleo y Previsión Social (incluye el Programa de Apoyo al Empleo y el Proyecto de Mejora de la Empleabilidad), la Agencia de Vivienda (incluye el Programa de Vivienda Social); el Ministerio de Educación (incluye el Programa de Bono Juancito Pinto) y la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (incluye el programa Renta Dignidad). Adicionalmente suscribió un acuerdo con el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP) y el Tribunal Supremo Electoral²⁶ (TSE) para la validación de la identidad de los beneficiarios registrados en la plataforma.

2.43 Durante la fase de diseño se previó como posible riesgo la posibilidad de que el Gobierno no asumiera los costos operativos de personal al cierre del programa. Por ello se incluyó en el contrato una cláusula en la que el Gobierno se comprometía a hacer la previsión presupuestaria para tal fin. Al respecto, aunque el MPD incorporó recursos para parte del personal del RUB (coordinador y financiero hasta la fecha) y según informa la Unidad, también se está tramitando para incluir al personal de informática, a la fecha de cierre hay dudas sobre la capacidad operativa y financiera del actual equipo para la expansión del RUB, ya que los PS necesitan fortalecerse para asumir esta nueva responsabilidad, esto es, para asistir a los programas en el llenado de la ficha socioeconómica y el envío periódico del mismo. Esto implica gastos para capacitaciones para el personal de los programas, para la adecuación de softwares y plataforma tecnológicas en los PS, entre otros gastos operativos. Esta preocupación ha sido planteada por los mismos PS. Al respecto, actualmente el MPD está realizando una evaluación de procesos del PREGIPS, con el fin de identificar las actuales debilidades en su implementación y recomendaciones para su fortalecimiento, con lo que se espera el MPD pueda tomar acciones para mitigar las debilidades institucionales y financieras antes mencionadas.

²⁶ El TSE valida los datos de los certificados de nacimiento y los datos del grupo familiar del país.

Otro aspecto que vale la pena señalar ya que muestra la continuidad del RUB a lo largo de diferentes períodos ministeriales y por lo tanto da cuenta de la sostenibilidad del mismo, es que su desarrollo se inició desde el 2009, ya que su diseño y la implementación de un piloto fue incluido en el Componente 4 de la operación BO-L1032. El PCR²⁷ de esta operación indica que se desarrolló la plataforma tecnológica, la primera base de datos del RUB y los manuales operativos, los cuales fueron transferidos por la UDAPE a la Unidad Coordinadora creada para tal fin en el MPD.

III. Criterios no Centrales

3.1. Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco

3.1 El programa estuvo alineado con las prioridades definidas en el Noveno Aumento de Recursos del BID (GCI-9), específicamente en relación al objetivo general de reducir la pobreza y la desigualdad, ya que el PREGIPS es un instrumento que permite al Gobierno priorizar sus recursos, focalizando sus PS en poblaciones en condiciones de pobreza y/o poblaciones vulnerables. En la medida en que los programas van generando la información socioeconómica de sus beneficiarios, con la aplicación del índice de pobreza incluido en la plataforma tecnológica, se irán identificando hogares pobres que no tienen acceso a servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda) u otros programas diferenciados y que, por lo tanto, siguen excluidos socialmente. El programa también está alineado con el CRF, específicamente en relación al Indicador 2.15 “Beneficiarios de programas focalizados en pobreza”, en la medida en que el RUB es un instrumento que permitirá a los PS del país, identificar la población más pobre, una vez que los mismos apliquen la ficha socio económica.

3.2 El programa también contribuye al logro de los objetivos de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad-Estrategia Social (GN-2588-3), específicamente en relación al objetivo del Banco de trabajar con los países en crear mecanismos eficaces que fomenten la coordinación intersectorial. En este sentido, la unificación de los registros ha contribuido a la identificación tanto de las brechas de cobertura de servicios, como de la participación en programas por parte de los hogares. El uso de esta información por parte de los PS contribuye a generar sinergias, especialmente entre aquellos que requieren complementarse, como por ejemplo el programa de transferencias condicionadas Bono Juana Azurduy con los servicios de salud, y el Bono Juancito Pinto con los servicios de educación.

3.3 Alineado con la Estrategia Social, el Marco Sectorial de Políticas Sociales (2014) establece líneas de acción en materia de protección social dirigida a los pobres y vulnerables. También reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y considera que para promover la inclusión social se requiere la acción articulada de servicios sociales sectoriales, por lo que busca apoyar a los Gobiernos en promover mecanismos de coordinación institucional y la articulación intersectorial, con capacidad legal, operativa y presupuestaria, que permitan desarrollar estrategias integradas en programas de protección social. El PREGIPS justamente representa

²⁷ Ver PCR en IDBDOCS # 39093433.

un instrumento de gestión cuya información facilita la coordinación informada de políticas y programas y la articulación entre sectores.

3.2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País

3.4 El programa contribuyó a la Estrategia del Banco en el País 2011-2015 (GN-2631-1), la cual se concentra en cinco sectores, incluyendo el de protección social y salud. Uno de los sectores priorizados en la EBP fue el Desarrollo Infantil Temprano, el cual incluía intervenciones intersectoriales (salud, nutrición, educación/estimulación y protección). Para efectos de la articulación intersectorial se incluyó la producción de información para el monitoreo y evaluación de los programas del DIT. El RUB/PREGIPS se constituyó en un instrumento de articulación de las diferentes intervenciones sectoriales.

3.5 El programa es también consistente con la nueva Estrategia del Banco en el País 2016-2020 que tiene como objetivos estratégicos proteger niveles mínimos de consumo en la población pobre, promover la acumulación de capital humano de los menores de hogares en pobreza extrema, y mejorar los indicadores de salud de los niños menores de cinco años. La estrategia mencionada enfatiza que el bajo nivel de productividad y su poco crecimiento se deben a factores como la limitada cobertura y calidad de bienes y servicios públicos. Una de las acciones que considera puede contribuir a mejorar este aspecto es el mejoramiento de la capacidad de planificación y gestión de las instancias nacionales y sub nacionales. El PREGIPS es uno de los instrumentos clave incluidos en el Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional-SPIE²⁸, aprobado por el gobierno para implementar el proceso de planificación y ejecución del Plan de Desarrollo Social 2016-2020.

3.3 Monitoreo y Evaluación

Diseño

3.6 Para efectos del monitoreo, el plan de Monitoreo y Evaluación (MyE) del programa previó la utilización de los instrumentos del BID: (i) Informes semestrales de Seguimiento del Progreso (PMR), con apoyo para su elaboración de: el Plan Operativo Anual (POA), el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), el Plan de Adquisiciones (PA) y Matriz de resultados (MR), entre otros; (ii) los Estados Financieros Auditados (EFAs), los que se presentarían anualmente, debidamente dictaminados por una firma de auditoría aceptable al Banco; (iii) Informes semestrales de Revisión ex post de adquisiciones y desembolsos, los cuales servirían para verificar in situ de una muestra de procesos de contratación si el OE habría cumplido con las políticas de adquisiciones establecidas por el Banco. De igual manera, se incluyó la revisión de desembolsos consiste en la verificación in situ de una muestra de documentos originales comprobantes de pagos o gastos realizados por el programa. La periodicidad de estos informes podría variar dependiendo de la complejidad y riesgo de la operación; (iv) Informe de Revisión del Préstamo (LRR), el que sería elaborado por el equipo de proyecto a los 18 meses del inicio de la ejecución del programa, con base en los informes semestrales de progreso, MR, y otros; y

²⁸ El SPIE “define el alcance del proceso de planificación en el país y articula la planificación integral, sectorial y territorial, incluyendo acciones para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de los diferentes planes”. PDES 2016-2020.

(v) el Informe de Terminación de Proyecto (PCR), el que sería elaborado por el Banco, con base en los informes semestrales, MR, EFA, estudios, evaluaciones del programa, entre otros. La unidad ejecutara del MPD recolectaría la información necesaria para el PCR.

3.7 Con base en los informes semestrales y toda la información de seguimiento, se realizarían anualmente reuniones de seguimiento conjunta entre el organismo ejecutor y el Banco, donde se discutiría: (i) el avance de las actividades identificadas en el POA; (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos en la MR para cada componente; y (iii) el POA para el año siguiente y el PA para los próximos 12 meses.

3.8 En relación a la evaluación, se previeron las siguientes actividades: (i) uso de una metodología reflexiva mediante la comparación de la situación de la focalización de la pobreza e identificación de beneficiarios de PS en el país, antes y después de la implementación del programa; (ii) una evaluación de procesos operativos de la implementación del programa al final de su ejecución; y (iii) una evaluación costo-beneficio al inicio y final del programa.

Implementación

3.9 Las actividades de monitoreo fueron parte integral de la ejecución y se llevaron a cabo según el Plan de M&E. En resumen: (i) se realizaron reuniones periódicas de revisión y actualización del PEP, POA y PA (SEPA); (ii) se hizo el seguimiento semestral del Programa a través de la presentación de Informes Semestrales de Progreso, los cuales incluían la revisión de las metas de la MR; y (iii) en relación al monitoreo financiero, se realizó el seguimiento con base en las EFAs, al menos dos visitas anuales al ejecutor, y la revisión ex post de los estados financieros en cada solicitud de desembolsos o justificación de gastos; y se realizaron las revisiones semestrales ex post de los procesos de adquisiciones y apoyos puntuales técnicos. Con base en estos instrumentos se realizaron anualmente misiones de administración con el fin de tomar las medidas necesarias para apoyar la implementación. No se realizó el LRR debido a que a los 18 meses de ejecución el programa estaba realmente atrasado y no se preveían cambios sustanciales en su diseño inicial, por lo que no se consideró necesario hacer una revisión intermedia del programa.

3.10 En cuanto a la evaluación del programa, como ya se comentó, dado que no se logró la focalización de los PS como producto del RUB, no se pudo realizar la evaluación propuesta, en la que se pretendía hacer una comparación de la situación de la focalización antes y después del programa. Por la misma razón, tampoco se realizó la evaluación costo beneficio, ya que requería la aplicación del instrumento de focalización del RUB en alguno de los PS.

3.11 Por último, los resultados de la evaluación de procesos operativos se tendrán posteriormente al cierre del programa, junto con la definición de una propuesta de una eventual segunda fase del programa. Los resultados se tendrán en marzo de 2017 y se espera sea la base para la programación de una fase de ampliación del RUB (PREGIPS).

Utilización del sistema MyE

3.12 Los resultados de los instrumentos para el monitoreo del programa fueron utilizados para reorientar las acciones previstas en el mismo, incorporando cambios y correctivos para mejorar

la ejecución. De acuerdo con el PRUB los instrumentos de monitoreo fueron importantes para la gestión, según se detalla a continuación:

PEP-POA: permitió consolidar de manera resumida la información proveniente de todas las herramientas de gestión utilizadas.

PMR: proporcionó insumos para el proceso de planificación a la vez que sirve como instrumento de seguimiento y monitoreo durante la ejecución del proyecto.

PA: sirvió para el seguimiento a los procesos de contratación de bienes o servicios a lo largo de la vida del proyecto, asimismo identificaba y definía los bienes y los servicios a ser adquiridos, los tipos de contratos que se utilizarían, el proceso de aprobación del contrato y los criterios de decisión.

3.4 Uso de Sistemas de Países

3.13 De acuerdo a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) se estableció el uso de sistemas nacionales para la administración financiera en cuanto a presupuesto y tesorería, pero no así para contabilidad y reportes, control externo y auditoría interna. No obstante, lo anterior, la Unidad Ejecutora utilizó el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) para información contable, presupuesto y tesorería. Por otro lado, para reportes generados a requerimiento del Banco, se utilizaron los formatos establecidos en las Guías de Desembolso del Banco. El control externo y la auditoría siguieron los pasos establecidos para la contratación de una firma reconocida mediante licitación, siguiendo los procesos de adquisición del Banco.

3.14 Por el lado de adquisiciones, no se previó el uso de sistemas nacionales para: sistemas de información, método de contratación, contratación de consultores individuales, o el uso de subsistemas nacionales para licitaciones públicas nacionales. Como se estableció en la DEM, se siguieron las políticas y procedimientos de adquisición del Banco establecidas en las “Políticas para la Adquisiciones de Obras y Bienes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2349-9) y “Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2350-9). Sin embargo, el Banco consideró aceptable el uso del Sistema de Compras Estatales (SICOES) del Estado Boliviano para la difusión de información de las licitaciones, ya que es un sistema de amplia utilización en el país, al cual están acostumbrados los proveedores. En ese sistema están colgados todos los documentos estándar de adquisiciones que fueron desarrollados por el Banco, en acuerdo con el país. Asimismo, se aceptó la aplicación de los procedimientos de contratación bajo la modalidad del Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE), lo que comúnmente se conoce como norma nacional, para gastos recurrentes y contrataciones menores.

3.5 Salvaguardias ambientales y sociales

3.15 Por la naturaleza del préstamo, no hay riesgos ambientales y sociales identificados. De acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) el programa fue clasificado como categoría “C.” Por ser un registro de beneficiarios, no prevé intervenciones operativas con implicaciones ambientales.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

4.1 Lógica Vertical

4.1 Como se detalló en la sección correspondiente, durante la fase de implementación se hicieron algunas modificaciones a la Matriz de Resultados, debido a la misma dinámica del programa e imprevistos. La recomendación es que se sigan manteniendo y mejorando mecanismos de flexibilización de los indicadores de la MR, que reflejen las situaciones reales de los Programas en su implementación, manteniendo sus objetivos.

4.2 Ejecución y Presupuesto

4.2 El proyecto se ejecutó dentro del presupuesto inicial, sin incurrir en sobre-costos. Sin embargo, hubo retrasos en la ejecución del segundo componente (Registro Masivo), lo que se reflejó en la ejecución presupuestaria anual, registrando una baja ejecución en el 2013 (67%) y una alta ejecución (750%) en 2015. La baja ejecución en el 2013 se debió a la demora en la realización del Registro Masivo, cuyo monto equivalía al 60% del monto del préstamo, debido a que por ser año electoral el MPD consideró la postergación del inicio del mismo para evitar una posible contaminación política. Adicionalmente, el INE también tuvo retrasos, ya que no incluyó presupuesto en el 2014 para la realización del Registro Masivo (ver [Ejecución Programada 2012-2016](#)). Si bien la estimación del periodo de ejecución y la correspondiente programación de desembolsos se hizo con base en estimaciones realistas, basadas en experiencias pasadas en cuanto a la realización de censos por parte del INE, pueden surgir imprevistos (por ejemplo de carácter políticos) que no son posible prever durante la fase de diseño, por lo que requieren de un seguimiento cercano durante la fase de ejecución, con el fin de que se tomen medidas correctivas que mitiguen los efectos negativos sobre los programas.

4.3 Hubo ajustes menores en el presupuesto para permitir la contratación de consultores externos, no previstos inicialmente, pero que se consideraron necesarios durante ejecución. Tal fue el caso de una consultoría para supervisar el trabajo y calidad de datos recopilados por parte del INE, la contratación para el monitoreo de cuñas radiales de la estrategia de socialización, la contratación de un consultor especialista en “*business intelligence*” para la complementación en funcionalidad del Data Center, y una consultoría para la implementación de la Carpeta Familiar. Estos ajustes no representaron un incremento en el costo total, pero en

el futuro se podrían incluir en el presupuesto rubros específicos para eventuales apoyos técnicos

4.3 Experiencia General en la Gestión del Programa

4.4 El hecho de que se estuviera creando un Registro de Beneficiarios que no existía en el país, con una nueva estructura institucional, presentó un reto durante toda la ejecución. Por una parte, la conformación del equipo que debía gestionar el programa implicó cambios institucionales y presupuestarios para el MPD, que tomaron más tiempo del previsto, razón por la que se tuvieron que buscar alternativas, como la contratación del personal del PRUB y consultores con recursos de cooperación técnica del BID, mientras se conseguían las aprobaciones internas en el MPD. Una vez asumido el personal por el programa, se requirió un tiempo adicional de aprendizaje tanto de los procesos internos del MPD como los del BID. En gran parte la demora del programa se debió este aspecto. La recomendación en este caso sería que para programas novedosos en donde no existe experiencia en el país, se debería considerar un tiempo mayor de ejecución, principalmente en los primeros años de ejecución.

4.5 El otro reto fue en el proceso de creación del RUB. Por una parte, la articulación con los sectores fue más difícil de lo esperado, principalmente porque los cinco sectores no estaban preparados tecnológicamente para las nuevas funciones en la generación de información para el RUB y tampoco contaban con los recursos humano o presupuesto para apoyarlos en el corto plazo. Como se señaló, se requirió una Ley para que se involucraran efectivamente en la conformación del RUB. Igualmente, la recomendación sería que para programas novedosos en donde no existe experiencia en el país, se debería considerar un tiempo mayor de ejecución, principalmente en los primeros años de ejecución. Por otra parte, se subestimó la participación de los otros sectores en la ejecución del programa, siendo parte importante de los resultados (implementación de la ficha socioeconómica), para lo cual se debió haber realizado un análisis de involucrados mucho más riguroso.

4.6 Por otra parte la realización del Registro Masivo se convirtió en una experiencia más costosa de lo que se pensaba. El inicio del Registro Masivo demoró más de un año, por las elecciones y en el proceso de recolección de la información se presentaron obstáculos técnicos (un porcentaje alto de familias no habitaban en los hogares identificados por el censo). Estas dos situaciones requirieron la flexibilización del Programa y la búsqueda de mecanismos alternativos rápidos y viables que permitieran hacer frente a los cuellos de botella en la ejecución. Para el país la experiencia sirvió para buscar un mecanismo alternativo a los censos o registros masivos para la conformación y actualización del RUB. La lección aprendida en este y otros programas es que los cambios políticos pueden ocurrir, por lo que, en el marco de los objetivos de los programas hay ocasiones en que durante ejecución se deben buscar y permitir diferentes alternativas a las originalmente previstas, con el fin de lograr los objetivos del programa.

4.4 Evaluación de impacto

4.7 El RUB se diseñó como un instrumento para el MPD y los PS, por lo cual es imposible medir su impacto en esta etapa, hasta que no sea utilizado por los PS. Una vez sea aplicado, será posible determinar el verdadero impacto del programa. La recomendación sería hacer una evaluación ex post de los resultados de la aplicación del RUB a los PS, ya sea para fines de planificación, monitoreo y/o focalización, con el fin de poder validar la efectividad del sistema.

4.5 Asuntos no resueltos

4.8 Fortalecimiento institucional y presupuestario del PREGIPS. Como se indicó, la PREGIPS quedó legalmente constituida y reglamentada su función y mecanismos de articulación con los sectores sociales. No obstante, es nueva dentro de la estructura del MPD y cuenta con muy poco personal (Coordinador y personal administrativo) y presupuesto para su adecuado funcionamiento y los PS requieren ser fortalecidos para asumir sus nuevas responsabilidades. Se deberá hacer seguimiento a la evaluación de procesos que el PREGIPS está realizando actualmente, con el fin de que, con base en los resultados, el MPD tome medidas institucionales y presupuestarias para fortalecer la función del programa.

4.9 Definición de la Metodología de actualización y ampliación del RUB. Como se comentó el MPD está implementando un piloto para definir una metodología para la validación y ampliación de los registros de beneficiarios, incluyendo sus datos socioeconómicos. La implementación del piloto aún está en desarrollo, por lo que con base en los resultados y experiencia adquirida se recomienda evaluar y mejorar, para posteriormente reglamentar, divulgar e implementar.

4.10 Continuación de la coordinación con los PS a través de la firma de Convenios de Cooperación Inter-institucional. Al cierre del programa, se habían firmado cinco Convenios de Cooperación Inter-Institucional con los PS: BJA, BJP, RD y AEV, pero falta que éstos hagan las modificaciones tecnológicas, operativas y de personal internas para asumir la generación de información para el PREGIPS. Durante ejecución se debió buscar un mayor apoyo político inter-institucional con el fin de que esta fase se pueda hacer con mayor celeridad. Esto también implica el fortalecimiento institucional y financiero que se menciona en el numeral 4.8.

4.11 Efectiva utilización del PREGIPS como instrumento para la planificación, monitoreo y focalización de los PS. Si bien ya hay información valiosa que podrían utilizar los PS para la toma de decisiones, aún no se está haciendo uso de ella. Por ejemplo, el registro masivo tiene identificada la población en extrema pobreza en las áreas peri urbanas, pero aún no se está usando para los fines de focalización de nuevos programas. Se debía hacer más énfasis en divulgar el uso del RUB entre los sectores sociales, gobiernos locales, específicamente en los resultados de la focalización realizada en áreas peri-urbana para programas nuevos.

Tabla 5. Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Lógica Vertical	
El impacto del RUB se mide a través de su utilización por el gobierno para la focalización de sus programas, lo cual está más allá del período de vigencia del programa. Mientras no se utilice el RUB, no se podrá medir el impacto del RUB.	No obstante, se hubiera podido incluir como una de las actividades o productos del préstamo, un piloto para el uso del RUB con el fin de focalizar un programa social (por ejemplo, con nuevos programas financiados por el BID) con el propósito de dar a conocer el uso del instrumento y así motivar a los sectores para apoyar su implementación.
La unificación de registros en una sola base es aún incipiente, ya que: i) no cuenta con la información completa de los programas; y ii) los registros de los programas existentes aún no se articulan con la base de los beneficiarios del registro masivo. En la fase de diseño se esperaba que los ministerios empezaran a recoger los datos socioeconómicos de los beneficiarios con un convenio y que compartieran periódicamente la información de sus beneficiarios. En la práctica los convenios no fueron suficientes para recopilar la información y por tanto se necesitó una ley para que asumieran estas funciones. También durante ejecución se vio que no tenían suficiente personal, respaldo político para cambiar sus fichas de registros o capacidad institucional para recoger esta información. Durante el diseño se contemplaron dichos retos, pero en la práctica se tuvieron más dificultades de las anticipadas.	En general se recomienda que en la fase de diseño los programas cuyos resultados involucran otras instituciones, cuenten con análisis previo de capacidades técnicas y económicas, voluntades políticas, normas existentes, etc. que arrojen criterios sobre la viabilidad de que cumplan las responsabilidades que se les otorgan y consecuentemente incluir las acciones y presupuestos necesarios para que puedan cumplirlas.
Ejecución y Presupuesto	
El uso del registro masivo para el RUB resultó ser una herramienta costosa, complicada en lo logístico, y sujeta a riesgos de contaminación política. Es por ello que el MPD propuesto para el futuro una alternativa (a los censos) para actualizar y ampliar el RUB.	De tener una segunda fase de operación, sería recomendable continuar con la definición del mecanismo de actualización del RUB, comenzando por la validación del piloto propuesto por el MPD, es decir, analizar y recoger las experiencias del piloto propuesto por el PRUB en el programa MISALUD, revisando la cobertura real de los beneficiarios potenciales a través de esta herramienta, considerando que los PS, incluyendo los de salud, no tienen una cobertura total de la población (MISALUD, BJA). Considerando que este es un tema no resuelto por el MPD, hubiera sido útil haber incluido una actividad de intercambio de experiencias con otros países, sobre los diferentes mecanismos usados para la actualización de los RUB.
La creación de nuevas unidades/instancias dentro de los Ministerios requiere de la disposición del Gobierno para una adecuada asignación presupuestaria (creación de ítems para personal y gastos operativos), ya que se	La medida de mitigación incluida en el préstamo subestimó el costo institucional de asumir el funcionamiento del RUB una vez terminado el programa, ya que actualmente se observa que la sola inclusión del personal de la UC es insuficiente para continuar con la implementación del sistema, especialmente en relación a su articulación con los sectores sociales. La lección es que las próximas operaciones deben ser más rigurosas al dimensionar los compromisos institucionales asumidos por el país, especialmente cuando los programas

<p>constituye en un serio riesgo para la sostenibilidad de los programas. El programa incluyó medidas de mitigación (compromiso de incluir el personal de la UC en presupuesto), pero ya en la práctica se vio que está sola acción no es suficiente para la magnitud de la función que el RUB debe asumir.</p>	<p>son nuevos. Otra alternativa, cuando hay restricciones presupuestarias, es hacer uso de la estructura institucional existente, fortaleciendo instancias que potencialmente puedan asumir las actividades esperadas.</p>
---	--

Informe de Terminación de Proyecto [Introducir nombre del proyecto y número de la operación]		
Efectividad en el Desarrollo Resumen		
I. Contribución Estratégica		
1. Objetivos de la Estrategia de Desarrollo del BID		
Programa de Préstamo	El programa contribuyó a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9) de países pequeños y vulnerables y reducción de la pobreza y aumento de la equidad.	
Metas Regionales de Desarrollo	El programa contribuyó en la meta de reducción de la tasa de pobreza extrema, al crear un sistema que permitirá la focalización en poblaciones en condiciones de pobreza extrema .	
Contribución a los Productos del Banco (Tal como se definen en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	El Programa estuvo alineado con las prioridades definidas en el Noveno Aumento de Recursos del BID (GCI-9), específicamente en relación al objetivo general de reducir la pobreza y la desigualdad, ya que el RUB/PREGIPS es un instrumento de planificación y monitoreo de programas sociales y económicos que permitirá al Gobierno priorizar sus recursos, focalizando poblaciones en condiciones de pobreza y/o poblaciones vulnerables.	
2. Objetivos de Desarrollo de la Estrategia de País		
Objetivo Estratégico del País (Matriz de Resultados)	El Programa contribuyó a la Estrategia del Banco en el País 2011-2015 (GN-2631-1), la cual se concentra en cinco sectores, incluyendo el de protección social y salud. Uno de los sectores priorizados en la EBP fue el Desarrollo Infantil Temprano, el cual incluía intervenciones intersectoriales (salud, nutrición, educación/estimulación y protección), siendo el instrumento de articulación el RUB/PREGIPS. El Programa es también consistente con la nueva Estrategia del Banco en el País 2016-2020 que tiene como objetivos estratégicos proteger niveles mínimos de consumo en la población pobre, promover la acumulación de capital humano de los menores de hogares en pobreza extrema, y mejorar los indicadores de salud de los niños menores de cinco años.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (Si no se encuadra en la estrategia de país)		
II. Efectividad en el Desarrollo - Criterios Centrales		
	Logro Alto	Peso
Calificación promedio	0.83	
1. Efectividad	1.00	40.00%
Logro promedio de resultados atribuibles al proyecto	1.00	60.00%
Logro promedio de productos	1.00	40.00%
2. Eficiencia	0.50	30.00%
3. Relevancia	1.00	20.00%
4. Sostenibilidad	0.75	10.00%
III. Efectividad en el Desarrollo - Criterios No Centrales		
Contribución a los Objetivos de Desarrollo del Banco	Satisfactorio	
Contribución a los Objetivos de Desarrollo del País	Satisfactorio	
Cumplimiento con el Plan de Monitoreo y Evaluación	Satisfactorio	
Uso de Sistemas Nacionales	Satisfactorio	
Salvaguardas Ambientales y Sociales (implementación de medidas de mitigación)	N/A	
Nota de Efectividad en el Desarrollo		
<p>El Programa de Registro Único de Beneficiarios de Bolivia (RUB) tuvo como objetivo mejorar la calidad y cobertura de los registros de actuales y futuros beneficiarios de programas sociales (PS), con el propósito final de mejorar la priorización de beneficiarios. La operación contó con dos componentes: el componente 1 (Unificación de Registros Existentes) tuvo como objetivo unificar y complementar la información de beneficiarios de cuatro PS seleccionados, y el componente 2 (Ampliación de la Cobertura del RUB) tuvo el objetivo de contar con una herramienta para identificar a los beneficiarios potenciales de PS futuros y conocer sus principales características socioeconómicas para permitir una priorización según criterios de pobreza.</p> <p>El programa fue efectivo en alcanzar sus objetivos de resultado planeados. Las metas de los indicadores de productos y resultados fueron cumplidas y en algunos casos superadas: el indicador de porcentaje de hogares identificados como pobres en el censo muestral (registro masivo) tenía un valor esperado de 50% y alcanzó 83%, mientras que el indicador de porcentaje de programas sociales del Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP) integrados en el RUB tenía un valor esperado de 50% y alcanzó 67%. El logro de estos resultados se debe a que la metodología empleada para la identificación de áreas de pobreza donde se realizó el registro masivo de hogares fue efectiva. Asimismo, el programa fue exitoso en integrar, en su primera fase, la información de beneficiarios de 4 de los 6 PS priorizados.</p> <p>En cuanto a los aspectos de atribución, dado que los indicadores de resultado están directamente relacionados a las actividades del programa, se considera que existe una atribución directa de los resultados al programa, aspecto que se refleja en la calificación de efectividad.</p> <p>Por otro lado, se hace notar que el programa no logró alcanzar el impacto final de incrementar la población pobre entre los beneficiarios de los programas sociales del PEEP a un 80%. Esto se debe a que, durante la vida útil de proyecto, no se evidenció la implementación efectiva del RUB como herramienta de focalización. Se espera que el impacto final se alcance en la medida que el gobierno de Bolivia utilice esta herramienta para priorizar a la población pobre en futuros programas sociales.</p> <p>Dadas las características del programa, no se implementó un análisis costo-beneficio ex post o un análisis costo-efectividad ex post. No obstante, los indicadores de desempeño CPI (basado en costos financieros) obtuvo puntajes dentro de los rangos satisfactorios.</p> <p>El RUB se diseñó como un instrumento para la gestión y en este contexto una evaluación de impacto planteaba grandes retos metodológicos en esta fase de implementación. Con el propósito de contar con mayor evidencia de la efectividad de estas herramientas, sin embargo, se recomienda a futuro considerar diseños de evaluación innovadores que midan los potenciales beneficios de este tipo de operaciones para fines de planificación, monitoreo y/o focalización.</p> <p>El programa presentó inicialmente riesgos para la sostenibilidad de los logros alcanzados. Estos riesgos fueron mitigados con la incorporación de la Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales (PREGIPS) en la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), cuya reglamentación determina que todas las entidades ejecutoras de programas de reducción de pobreza deberán levantar información de sus beneficiarios y alimentar la plataforma del PREGIPS. A futuro persisten desafíos para fortalecer el PREGIPS en cuanto a su estructura dentro del Ministerio de Planificación del Desarrollo y para garantizar mecanismos de actualización y ampliación de la información.</p>		