

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Programa para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ProMujeres)
▪ Número de CT:	UR-T1262
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Urban, Anne-Marie S (SCL/GDI) Líder del Equipo; Monje Silva, Andrea (SCL/GDI) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Abizanda Miro, Beatriz (IFD/ICS); Andrea Beltran (SCL/GDI); Avila, Krysia A (LEG/SGO); Casco, Mario A. (ITE/IPS); Chapuis, Emilie (VPC/FMP); Cuba Valdivia, Abel Armando (VPC/FMP); Florencia Savoca Truzzo (SCL/GDI); Pena Arango, Norma Constanza (IFD/ICS); Saiz, Ana Maria (SCL/MIG); Valentina Tournier Vazquez (CSC/CUR); Zapata Penaloza, Maria Pia (SCL/GDI)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	UR-L1178.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	7 Sep 2021.
▪ Beneficiario:	República Oriental del Uruguay por intermedio del Ministerio de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$340,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 Dic 2021.
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	SCL/GDI-Genero y Diversidad
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No (pero el préstamo que apoya está incluido)
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Igualdad de género; Diversidad

### II. Descripción del Préstamo

2.1 Esta Cooperación Técnica apoyará la ejecución del Programa de Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (PROMUJERES, UR-L1178/UR-J0002) que apunta a promover una vida libre de Violencia Basada en Género (VBG) en Uruguay y que tiene prevista su aprobación en noviembre de 2021. Las actividades que se llevarán a cabo con esta CT buscan fortalecer la capacidad del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Organismo Ejecutor (OE) del préstamo y donación de la Facilidad No Reembolsable del BID (GRT) para apoyar a países que reciben flujos migratorios intrarregionales repentinos y de gran magnitud que financian el programa. La CT permitirá fortalecer la ejecución de algunas de las intervenciones incorporadas

en el programa y, así, contribuir con el logro de los tres objetivos específicos que son (i) aumentar la capacidad de respuesta del Sistema de Respuesta a la Violencia basada en Género (SRVBG) para mujeres adultas, incluyendo migrantes y en situación de trata; (ii) promover la igualdad de género y la prevención de la VBG en jóvenes uruguayos/as y migrantes, fortaleciendo el trabajo de Inmujeres en el ámbito educativo; y (iii) impulsar el uso de la información sobre VBG, de migrantes y grupos diversos de la población, mejorando su calidad y cantidad.

### III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 En Uruguay, el 77% de las mujeres mayores de 15 años declaró haber sufrido algún tipo de VBG a lo largo de su vida, según la segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones (ENPVBGG, 2019). Esta prevalencia representa un aumento de 4 puntos porcentuales con respecto al 2013. La Violencia de Pareja/expareja (VP) es el tipo de VBG más prevalente, con 47% de las mujeres que reportaron haberla vivido. La VP impacta en mayor proporción a mujeres afro (60,5%), migrantes (47,9%) y mujeres con discapacidad (55,4%). Además, las adolescentes de 15 a 18 años reportan una alta prevalencia de VBG a lo largo de su vida (81%) y 27% por parte de su pareja. Casi todas las mujeres LBT reportan haber experimentado algún tipo de VBG.
- 3.2 Inmujeres, que forma parte del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), es el órgano rector de las políticas públicas para una vida libre de VBG y es el ente responsable del monitoreo de la Ley sobre violencia hacia las mujeres basada en género ([Ley 19.580](#)), los [Planes por una Vida Libre de Violencia \(VLV\)](#), y también coordina el Observatorio de VBG (OVBG)<sup>1</sup> en el país. Por primera vez, Inmujeres asume con PROMUJERES el rol de OE de operaciones financiadas por un Banco Multilateral. Así que requerirá un acompañamiento cercano y apoyos técnicos.
- 3.3 El SRVBG de Inmujeres brinda servicios de atención a mujeres mayores de 18 años a nivel nacional, incluyendo: (i) atención psicosocial y legal, (ii) orientación y consulta telefónica a través de la línea 08004141 y 08007272 dirigida a mujeres en situación de trata, (iii) albergue temporal en Centros 24h a través de un Portal de ingreso, y (iv) servicios (atención psicosocial, habitacional, protección, entre otros) para mujeres en situación de trata de personas. Desde el 2013, también se brinda atención a varones mayores de 18 años que han ejercido VP y que ingresan al SRVBG ya sea por el programa de tobilleras del Ministerio de Interior<sup>2</sup>, por referencia de otros programas, o de forma voluntaria. El SRVBG también integra el Equipo Territorial de Montevideo (ETM) y los Dispositivos de Articulación Territorial (DAT) que se encargan de facilitar la extensión territorial de los servicios del SRVBG a través de 33 centros de atención en el país. El SRVBG también integra servicios para proveer soluciones

---

<sup>1</sup> El OVBG responde al objetivo en la Ley 19.580 de generar, sistematizar y difundir la información sobre la temática y las políticas públicas en VBG.

<sup>2</sup> El programa de tobilleras permite la verificación del cumplimiento de órdenes de alejamiento del agresor y víctima. Inmujeres es la entidad responsable para proveer los servicios de atención psicosocial para las duplas (Oficina de Planeamiento y Presupuesto - OPP 2018).

habitacionales, y capacitación laboral para promover la autonomía económica de sus beneficiarias.

- 3.4 La demanda por servicios del SRVGB aumentó significativamente desde 2013, provocando deficiencias en la capacidad de respuesta. La atención a situaciones judicializadas, principalmente por el programa de tobilleras, y expansión de la atención al interior del país han incrementado la demanda de los servicios del SRVGB. Entre 2018 y 2019, hubo un aumento de 33,6% en la cantidad de mujeres que ingresaron a los servicios.
- 3.5 Inmujeres no ha podido cubrir esta demanda, resultando en una acumulación de solicitudes sin respuesta; por ejemplo, el 40% de mujeres derivadas por el programa de tobilleras en 2020 no fueron citadas para recibir atención. La alta demanda por servicios se vio intensificada con la pandemia del COVID-19 puesto que los pedidos de ayuda aumentaron en 80% y el número de consultas en 43% en comparación con 2019. Los servicios telefónicos y de derivación de mujeres a alojamientos temporales vía el Portal de Ingreso todavía tienen horarios limitados.
- 3.6 El desempeño y la calidad de los servicios del SRVGB de Inmujeres no han sido evaluados de forma sistemática. Inmujeres ha identificado la evaluación del SRVGB como una alta prioridad para conocer mejor su alcance e impactos sobre los procesos de salida de VBG a las mujeres beneficiarias, así como identificar posibles áreas de mejora. Además, el SRVGB atiende a diversos grupos de mujeres y, aunque cuenta con una guía para operadores de los servicios para la estandarización de servicios, esta guía y su aplicación deben ser fortalecidas, particularmente para adecuar la atención para mujeres LBT, afrodescendientes, migrantes, mayores de edad y personas con discapacidad (PCD).
- 3.7 Inmujeres ha concentrado principalmente sus recursos al fortalecimiento del SRVGB, restando el desafío de fortalecimiento del componente de prevención del VBG. El trabajo de Inmujeres en prevención se ha focalizado en jóvenes en ámbitos educativos y se han desarrollado varias iniciativas con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y su Consejo Directivo Central (CODICEN), incluyendo la Campaña de Noviazgos Libres de Violencia (NLV). Se estima que la campaña alcanza aproximadamente a 13.000 jóvenes por año de forma directa, pero aún no logra tener un alcance nacional. En 2020, también logró alcanzar a 100.000 personas vía medios digitales por un día. Aunque su alcance en el número de personas se consideró un éxito, la duración es insuficiente para fomentar aprendizajes sostenidos y el diálogo más permanente sobre VBG entre jóvenes. Inmujeres reconoce que el desarrollo de materiales y de otras herramientas digitales que los docentes y funcionarios de Inmujeres puedan usar con los estudiantes fortalecería la efectividad y el alcance de la Campaña de NLV<sup>3</sup>.
- 3.8 Existe una limitación de capacidades técnicas y recursos para monitorear adecuadamente la Ley 19.580 y el Plan por una Vida Libre de Violencia 2020-2024. También se detectan dificultades en el registro y seguimiento de la salida de la VBG

---

<sup>3</sup> Una evaluación de impacto de la Campaña de NLV está incluido en el Plan de monitoreo y evaluación del préstamo para identificar su efectividad y otras áreas que requieren fortalecimiento.

de las mujeres usuarias de los servicios del SRVBG. Las limitaciones centrales vinculadas al acceso de la información son (i) la falta de datos sistemáticos desagregada por grupos diversos de mujeres, (ii) los datos que se registran manualmente y de manera incompleta, y (iii) el sistema de información central del MIDES (SMART) que aún no cuenta con campos específicos para el registro de variables que permitan reportar de forma precisa las características de las usuarias y el número de mujeres en seguimiento y que terminan el ciclo de atención de los diferentes servicios. Estas limitaciones dificultan el uso de los datos para informar a los decisores de las políticas públicas en VBG.

- 3.9 Durante la preparación del préstamo y GRT (UR-L1178/UR-J0002), Inmujeres y el equipo del BID identificaron varias áreas de oportunidad para fortalecer sus capacidades que no pudieron ser financiadas por el programa y que contribuirán a mejorar la calidad y la inclusividad de las intervenciones. Específicamente, se requiere fortalecer las capacidades en la gestión, monitoreo y evaluación de proyectos, la digitalización de su sistema de información, la adecuación de los servicios para grupos de mujeres de diversos grupos de la población, y el fortalecimiento de las actividades de prevención en el ámbito educativo.
- 3.10 **El Objetivo** de la CT es fortalecer la capacidad del Inmujeres del MIDES de Uruguay para brindar, monitorear y evaluar servicios inclusivos y de calidad como parte de PROMUJERES, financiado con el préstamo y donación del BID UR-L1178/UR-J0002.
- 3.11 Los objetivos específicos son: (i) evaluar el SRVBG de Inmujeres y fortalecer la capacidad de monitoreo y evaluación del equipo de ejecución del programa, (ii) fortalecer y digitalizar el sistema de información del SRVBG para asegurar un seguimiento más efectivo de las mujeres atendidas de todos los grupos prioritarios de la población, (iii) desarrollar herramientas técnicas y digitales que faciliten la adecuación de servicios de atención para mujeres de poblaciones diversas y el fortalecimiento de las iniciativas para la prevención de VBG en jóvenes, y (iv) expandir el equipo de ejecución del préstamo con experiencia en gestión de proyectos.
- 3.12 **Alineación.** La operación es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco ([AB-3190-2](#)) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad al buscar atender las desigualdades perpetuadas por la violencia de género. El programa también se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho mediante el mejoramiento de servicios y fortalecimiento de la gestión de información del Inmujeres; (ii) Igualdad de Género, dado que su principal objetivo se centra en la igualdad de género y VBG, (iii) Diversidad, al abordar la interseccionalidad de género y diversidad, para mujeres con discapacidad, LBT y afrodescendientes.
- 3.13 También está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Uruguay 2021-2025 ([GN-3056](#)) bajo el primer pilar de gestión de los recursos públicos en lo referente a la VBG. Asimismo, es consistente con los Documentos de Marco Sectorial de Género y Diversidad ([GN-2800-8](#)) y de Seguridad Ciudadana y Justicia ([GN-2771-7](#)) al apoyar la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. La operación está alineada con la Actualización del Plan de Acción de Género para Operaciones 2020-2021 (GN 2531-19) al ser una operación que invierte directamente en la igualdad de género, con el Plan de Acción de Diversidad para Operaciones 2019-2021 (GN-2531-17) al atender necesidades específicas de diversos grupos de mujeres, y con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la

Productividad (GN 2588-4) en las áreas de mejora de la equidad y apoyo a poblaciones vulnerables. La CT es una inversión directa en la igualdad de género, en línea con las prioridades de la Visión 2025 del BID. La CT se alinea con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC, GN-2819-1) que buscan fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes en sus programas sociales, y fomentar la igualdad de género y la diversidad. Contribuye a los resultados propuestos del SOC asociados con el fortalecimiento de capacidad para el ejecución y seguimiento de proyectos sociales y la generación y uso de conocimiento estratégico, incluyendo la evaluación y nuevas herramientas técnicas.

#### **IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 4.1 Componente I. Evaluación del SRVBG de Inmujeres y apoyo para el monitoreo y evaluación de la ejecución de PROMUJERES (US\$185.000).** Este componente financiará (i) el diseño e implementación de la evaluación integral de la efectividad, eficiencia, calidad y sostenibilidad del SRVBG, con énfasis en los resultados y la optimización de los recursos, priorizando la identificación de buenas prácticas, dificultades y oportunidades de mejora en (a) el funcionamiento operativo en cada uno de los componentes del sistema y sus interrelaciones, (b) la respuesta a la VBG de los DAT y el Portal de Ingreso a Centros 24hrs, (c) la coordinación entre el SRVBG de Inmujeres y el sistema interinstitucional de respuesta a VBG, con énfasis en el Poder Judicial, Fiscalía General, Ministerio del Interior, Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, entre otros, y (d) el diseño y procesos de registro de la información; y (ii) una consultoría de apoyo en monitoreo y evaluación<sup>4</sup> para fortalecer la capacidad del equipo de ejecución de PROMUJERES para (a) dar seguimiento a los indicadores en la matriz de resultados del préstamo y GRT, (b) preparar los informes semestrales de progreso, (c) coordinar y supervisar las evaluaciones previstas en el Plan de Monitoreo y Evaluación del programa, y (d) mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos identificados durante la preparación del préstamo.
- 4.2 Componente II. Fortalecimiento del sistema de información de VBG en Inmujeres (US\$80.000).** Este componente financiará (i) dos programadores informáticos (senior y junior) que apoyen a Inmujeres en el desarrollo de los componentes del SRVBG que aún se registran en otros soportes (carpetas en papel, planillas Excel, Epidata) y su interoperabilidad con el Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) del MIDES y; (ii) la capacitación de los equipos técnicos del Inmujeres y el Observatorio de VBG en el uso del sistema de información mejorado.
- 4.3 Componente III. Apoyo para el desarrollo de servicios inclusivos de mujeres diversas y acciones de prevención de VBG en jóvenes (US\$51.000).** Este componente apoyará (i) el desarrollo de un manual con lineamientos para la adecuación de servicios de atención del SRVBG para atender de forma inclusiva y

---

<sup>4</sup> La CT financiará los primeros 2 años de la consultora en M&E, y el préstamo el otro un año y medio para cubrir el resto del periodo de ejecución del programa.

pertinente las necesidades de las mujeres con discapacidad, LBT, afrodescendientes, migrantes, y adultas mayores; (ii) el diseño de una caja de herramientas para la Campaña de NLV, orientada a los docentes, que se enfoca en la manifestaciones de la violencia en el noviazgo, medidas de prevención, y a dónde dirigirse para buscar ayuda; y (iii) el desarrollo de una aplicación móvil didáctica y recreativa<sup>5</sup> que contenga conceptos básicos sobre la violencia de género, con énfasis en la prevención de violencia en el noviazgo, que también contará con recursos de atención para concurrir en caso situaciones de VBG.

#### 4.4 **Componente IV. Apoyo a la gestión del préstamo PROMUJERES (US\$24,000).**

Este componente financiará, durante los primeros seis meses de arranque del préstamo y GRT, apoyo de dos consultores para Inmujeres para la coordinación del arranque eficiente del préstamo (UR-L1178/UR-J0002) y para asegurar el establecimiento de prácticas financieras y de adquisiciones sólidas y alineadas con los compromisos contractuales. Durante el resto del periodo de la ejecución del programa, las posiciones de coordinación y fiduciaria se financiarán con los recursos del préstamo.

4.5 **Resultados esperados.** El proyecto generará los siguientes resultados: (i) información sistemática sobre el desempeño y resultados del SRVBG y PROMUJERES disponible para la toma de decisiones, (ii) el sistema de información del SRVBG fortalecido y digitalizado, y (iii) servicios de atención y prevención fortalecidos con nuevas herramientas técnicas. Los productos previstos se encuentran en la matriz de resultados de proyecto (ver Anexo II).

4.6 **Presupuesto indicativo.** El costo total de la CT es de US\$340.000, financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC). El periodo de desembolso será de 36 meses. El siguiente cuadro presenta el presupuesto de la CT en dólares americanos (US\$).

#### **Presupuesto de la CT (US\$)**

Actividad/Componente	BID	Total
<b>Componente I. Evaluación del SRVBG de Inmujeres y apoyo para el monitoreo y evaluación de la ejecución de PROMUJERES</b>	<b>185.000</b>	<b>185.000</b>
1.1 Evaluación integral de desempeño del SRVBG de Inmujeres	135.000	135.000
1.2 Apoyo para el Monitoreo y Evaluación del Préstamo UR-L1178	50.000	50.000
<b>Componente II. Fortalecimiento del sistema de información de VBG en Inmujeres</b>	<b>80.000</b>	<b>80.000</b>
2.1 Desarrollo informático de los componentes del SRVBG y su interoperabilidad con el Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) del MIDES.	75.000	75.000

<sup>5</sup> Se basará el ejemplo y lecciones aprendidas de la app desarrollada por el Ministerio de Salud Pública en Uruguay dirigido a adolescentes sobre salud sexual y reproductiva, ["Gurú del Sexo"](#).

2.2 Talleres de capacitación en el uso del sistema de información mejorado para equipos técnicos del Inmujeres y el Observatorio de VBG.	5.000	5.000
<b>Componente III. Apoyo para el desarrollo de servicios inclusivos de mujeres diversas y acciones de prevención de la VBG en jóvenes.</b>	<b>51.000</b>	<b>51.000</b>
3.1 Manual con lineamientos para la adecuación de servicio de atención del SRVBG para mujeres diversas.	24.000	24.000
3.2 Caja de herramientas para la Campaña de NLV, orientada a los docentes	17.000	17.000
3.3 Aplicación móvil para prevención de NLV en jóvenes.	10.000	10.000
<b>Componente 4: Apoyo a la gestión del préstamo PROMUJERES</b>	<b>24.000</b>	<b>24.000</b>
Apoyo para la Coordinadora General de PROMUJERES	12.000	12.000
Apoyo financiero y de adquisiciones de PROMUJERES	12.000	12.000
<b>TOTAL</b>	<b>340.000</b>	<b>340.000</b>

## V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El Gobierno de la República de Uruguay (GoUR) solicitó que el Banco sea el organismo ejecutor (ver Anexo I), por lo que coordinará con Inmujeres la implementación de todas las actividades propuestas. El/la consultor(a) contratado para coordinar el arranque del programa será el enlace principal entre el BID e Inmujeres, con el apoyo de la jefa de equipo.
- 5.2 La razón principal del GoUR para solicitar la ejecución de esta CT por el Banco es por la carga ya asumida por Inmujeres como OE del préstamo y GRT, un rol nuevo para el instituto, y para agilizar los procesos de adquisiciones de las actividades de fortalecimiento institucional de la CT.
- 5.3 **Supervisión.** El BID, por medio de la División de Género y Diversidad del Sector Social (SCL/GDI), tendrá la responsabilidad general de la ejecución y la supervisión del proyecto. SCL/GDI tiene la capacidad técnica y la experiencia para lleva adelante estas actividades, en estrecha coordinación con Inmujeres. La unidad responsable de los desembolsos será CSC/CUR.
- 5.4 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Para este fin, serán aplicadas la Sección AM-650 del Manual Administrativo "Fuerza de Trabajo Complementaria" para consultores individuales, la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y sus directrices operativas (OP-1155-4); y la Política de adquisiciones institucionales del BID (GN-2303-28) para servicios diferentes de consultoría. El Plan de Adquisiciones se presenta en el Anexo IV.

**5.5 Monitoreo y Evaluación.** Cada año, el equipo proveerá informes al SOC. Estos informes reportarán los resultados y productos alcanzados, así como las actividades realizadas, y lecciones aprendidas. Los informes serán preparados por el equipo de proyecto del BID, en coordinación con el equipo de Inmujeres responsable por la ejecución de PROMUJERES.

## **VI. Riesgos importantes**

- 6.1 Esta CT no depende de los avances específicos de las actividades del préstamo asociado, así que su implementación puede avanzar inmediatamente después de su aprobación. El único riesgo identificado es la disponibilidad y capacidad limitada de Inmujeres para la supervisión técnica de las evaluaciones propuestas en la CT y el préstamo. Este riesgo se mitigará a través de la contratación de una experta en monitoreo y evaluación para apoyar a Inmujeres con las evaluaciones y para brindar asistencia técnica para fortalecer sus capacidades internas en este ámbito de trabajo.
- 6.2 Se identifica un riesgo en la implementación de la caja de herramientas para noviazgos libres de violencia que se desarrolle con la CT, ya que queda sujeta a la aprobación de la ANEP. Este riesgo se mitigará a través de la articulación de Inmujeres con la ANEP, que ya ha comenzado con la preparación del préstamo y de esta CT.

## **VII. Excepciones a las Políticas del Banco**

- 7.1 Bajo. No existen excepciones a las políticas del Banco.

## **VIII. Salvaguardias ambientales**

- 5.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco. Ver [SPF](#) y [SSF](#).

## **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - UR-T1262](#)

[Matriz de Resultados - UR-T1262](#)

[Términos de Referencia - UR-T1262](#)

[Plan de Adquisiciones - UR-T1262](#)