

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	El Salvador/ CID
▪ Nombre de la CT:	Evaluación de Impacto del Programa Ciudad Mujer en El Salvador
▪ Número de CT:	ES-T1279
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Montserrat Bustelo (SCL/GDI), Nidia Hidalgo (GDI/CES) Jefas de Equipo, Michelle Perez (SCL/SPH); Sebastián Martínez (SPD/SDV); Lina Uribe (SCL/GDI); Mónica Lugo (LEG/SGO); Marco Aleman (VPC/FMP); Patricio Crausaz (VPC/FMP) y Karen Munguía (CID/CES)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	7 de julio de 2017
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	El Salvador, por medio de la Secretaria de Inclusión Social
▪ Organismo Ejecutor y Nombre de Contacto	Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), Guadalupe Hernández
▪ Donantes que proveerán financiamiento (Monto y nombre del fondo):	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la División de Género y Diversidad, Sector Social (SCL/GDI), Montserrat Bustelo
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC)
▪ Contrapartida Loca, si hay:	US\$425.000
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	US\$0
▪ Fecha de Inicio Requerida:	42 meses (36 meses en ejecución)
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	15 de noviembre del 2017
▪ Unidad de Preparación:	Individuales y firmas
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	División de Género y Diversidad (SCL/GDI)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Representación del BID en El Salvador (CID/CES)
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020. Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas (AB-3008):	No
	Igualdad de género y diversidad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 La igualdad de género ha tenido avances en El Salvador a lo largo de la última década. El Índice de Desigualdad de Género (IDG) se redujo de 0,486 en 2005 a

0,384 en 2015¹. No obstante, estos avances, siguen persistiendo importantes retos, ya que las mujeres continúan enfrentando desventajas en su participación laboral, su salud sexual y reproductiva y su acceso a una vida libre de violencia. Asimismo, la cobertura de atención especializada e integrada en el país para atender estas problemáticas es insuficiente. A fin de responder a estos retos, el Gobierno de El Salvador a través de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) con apoyo técnico y financiero del BID), impulso el programa Ciudad Mujer (CM) (ES-L1056, 2525/OC-ES,2525/OC-ES-1,2525/OC-ES-2). Desde 2011, la SIS ha puesto en marcha seis centros en todo el país.

- 2.2 CM es un programa que busca mejorar la prestación de servicios públicos para las mujeres mediante la integración de servicios claves en centros de ventanilla única. El proyecto tiene como objetivo mejorar la igualdad de género proporcionando una respuesta integrada a las múltiples necesidades de las mujeres en las áreas de salud sexual y reproductiva, autonomía económica y prevención y atención de la violencia. La literatura de administración pública resalta dos ventajas de los enfoques de provisión de servicios por ventanilla única: (i) el enfoque tiene la potencialidad de reducir el costo económico de los beneficiarios al proporcionar múltiples servicios en un mismo espacio físico y (ii) el enfoque de ventanilla única implica la prestación de un conjunto de servicios coordinados y personalizados a las necesidades de cada beneficiario, lo cual fomenta una coordinación interinstitucional eficaz, con alta potencialidad de aumentar la calidad de los servicios ofrecidos (Askim et al. 2011; PwC, 2007)².
- 2.3 Con el apoyo técnico y financiero del BID, la implementación de Ciudad Mujer contó con una evaluación de corto plazo (ES-T1158, ATN/MG-13345-ES), cuyo objetivo fue estimar el efecto de la intervención sobre la utilización de servicios³. La evaluación de impacto se focalizó en los tres centros construidos en los municipios de San Martín, Santa Ana y Usulután y buscó detectar los efectos del programa entre 8-15 meses luego de la inauguración de los centros. Para cuantificar el impacto en el uso de servicios públicos se construyó un índice compuesto considerando 20 servicios públicos especializados en salud sexual y reproductiva, empoderamiento económico y atención de violencia de género. El índice expresa la proporción de los 20 servicios públicos utilizados por cada mujer en un período de referencia de 12 meses.

¹ El Índice de Desigualdad del Género (IDG) es un índice para medir la disparidad de género desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El índice es una medida compuesta que captura tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento, y participación en el mercado de trabajo. El valor de IDG oscila entre 0 a 1, siendo 0 igual a 0% de desigualdad, indicando que las mujeres son iguales en comparación a los hombres, y 1 igual a 100% de desigualdad, indicando total desigualdad de las mujeres en comparación a los hombres.

² ASKIM, J. FIMREITE, A. L., MOSELEY, A., AND HOLM PEDERSEN, L. *Public Administration* Vol. 89, No. 4, 2011 (1451–1468)

PwC. 2007. *The road ahead for public service delivery: delivering on the customer promise*.

³ La CT ES-T1151, ATN/OC-12617-ES, realizó el primer borrador del diseño de la evaluación de impacto bajo el marco del diseño del préstamo Ciudad Mujer (ES-L1056, 2525/OC-ES), la CT ES-T1158, ATN/MG-13345-ES, financió la implementación de la evaluación de corto plazo y la difusión de los resultados de la misma. De esta forma, la actual CT ES-T1279 reforzará el conocimiento acerca del diseño de programas integrales de prestación de servicios a mujeres, explorando la efectividad del programa Ciudad Mujer en el mediano/largo plazo.

- 2.4 Los resultados de la evaluación arrojan que las mujeres que asistieron a los centros CM, en promedio realizaron una mayor utilización de servicios públicos. Específicamente, las mujeres que asistieron a los centros CM utilizaron un 43% más de servicios públicos en relación con las mujeres que no asistieron a los mismos. Adicionalmente, la evaluación, también, encontró que el modelo tiene efectos significativos y positivos sobre el estado de ánimo de las usuarias. Mientras que 85% de las mujeres que no visitaron los centros CM reportó encontrarse satisfecha con su vida en general, esta proporción aumentó 10% (al 93%) para aquellas que visitaron los centros (Bustelo et. al, 2016)⁴.
- 2.5 La evaluación de impacto de corto plazo en El Salvador es la primera evaluación rigurosa a nivel mundial que se realiza de un programa integral de prestación de servicios a las mujeres en las áreas de salud sexual y reproductiva, autonomía económica, y prevención y atención a la violencia de género. El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es explorar los resultados de mediano/largo plazo del modelo CM en El Salvador, buscando detectar efectos no sólo en la utilización de servicios sino también en indicadores de resultado. Se espera que esta evaluación contribuya a la generación de evidencia rigurosa que permita concluir sobre la efectividad de los programas integrales de prestación de servicios a mujeres. Así como ofrecer un conjunto central de instrumentos para verificar y mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de este programa en sus diferentes etapas de implementación.
- 2.6 Los objetivos específicos de la CT son:
- i) Proporcionar evidencia empírica rigurosa para informar el diseño de programas integrales de prestación de servicios a mujeres que permitan mejorar el empoderamiento de las mismas.
 - ii) Promover un diálogo con los hacedores de política para mejorar las modalidades de prestación de servicios públicos para la mujer.
- 2.7 Alineación. Los objetivos de esta cooperación técnica están fuertemente alineados con la Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo del BID (OP-761), que insta al Banco a promover una mayor equidad de género y el empoderamiento económico de las mujeres en toda América Latina y el Caribe. Esta CT, también, está en línea con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) del Banco, específicamente con el objetivo estratégico transversal de igualdad de género y diversidad y es consistente con la Estrategia del BID con El Salvador 2015-2019 (GN-2828) en el área de aumento de la calidad del gasto en capital humano y en las áreas de diálogo de seguridad ciudadana; así como con el Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019 del Gobierno de El Salvador, que busca consolidar la institucionalidad y estrategias especializadas para garantizar los derechos de las mujeres; y con el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPT), que pretende desarrollar oportunidades económicas a través de la dinamización del sector productivo, desarrollo del capital humano, y mejora de la seguridad ciudadana y de acceso a la justicia. Asimismo, se alinea con los objetivos del OC-SDP para el Desarrollo Social (GN-2819-1) al “promover la inclusión social, la igualdad de género y la diversidad en los países miembros.

⁴ <https://publications.iadb.org/handle/11319/7945>

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Evaluación de impacto de mediano/largo plazo.** Este componente financiará tanto los procesos relacionados al levantamiento de la segunda encuesta de seguimiento como al desarrollo de los análisis que estimen el impacto del programa en el mediano/largo plazo. Específicamente, la encuesta de seguimiento recolectará información acerca de la utilización de servicios públicos de salud sexual reproductiva, empoderamiento económico y atención a la violencia de género en la muestra de mujeres de la evaluación – 4.062 mujeres - transcurridos entre 43 a 51 meses del inicio en funcionamiento en los tres centros construidos en los municipios de San Martín, Santa Ana y Usulután. Adicionalmente, se recopilará información acerca de resultados finales, tales como prevalencia de violencia contra la mujer y tasa de empleo, entre otros. Asimismo, se complementará la recolección de información cuantitativa con recolección de información cualitativa en una muestra de usuarias de los centros CM, con el objetivo de ampliar el entendimiento de los efectos del programa en aspectos claves como la calidad de los servicios. Para el levantamiento de campo, se desarrollarán protocolos que detallarán la organización del trabajo de campo como la estrategia que se seguirá para rastrear a todas las mujeres de la muestra (se estima que un porcentaje considerable de la muestra se habrá mudado de su dirección inicial luego de 4 años del primer levantamiento).
- 3.2 Para identificar los impactos del programa, se utilizará la metodología estadística de variables instrumentales que se utilizó para estimar los impactos de corto plazo. Al tener Ciudad Mujer una política de “puertas abiertas” (atiende a la demanda espontánea), el diseño de la evaluación constituye un gran desafío puesto que no se cuenta con un grupo de comparación natural. Para superar esta limitación y poder identificar los efectos del programa en el corto plazo, se implementó un experimento con promoción aleatoria que generó una variación exógena (independiente de las características de las mujeres) en la participación al programa: se seleccionó a 4.062 mujeres entre 18 y 60 años del área de influencia de los centros bajo estudio y se entregó, de forma aleatoria, un incentivo a un grupo de las mismas para motivarlas a que visitaran los centros Ciudad Mujer. El incentivo se diseñó como un “impulso” para motivar a las mujeres a experimentar el programa CM de primera mano, reduciendo las asimetrías de información respecto al programa. El incentivo no fomentó visitas más allá del primer contacto con los centros CM. En el corto plazo, la estrategia de promoción dio como resultado un aumento de aproximadamente 50 puntos porcentuales en las visitas iniciales, más allá del 10% de las mujeres que visitaron los centros en función de la demanda espontánea.
- 3.3 La estrategia de promoción aleatoria permite identificar los efectos del programa a través de la metodología estadística de variables instrumentales, la cual utiliza el incentivo como un instrumento para la participación en el programa. Bajo esta estrategia, se define al grupo de tratamiento con el grupo de mujeres que recibe el estímulo para realizar una visita inicial a CM y el grupo de control con el grupo de mujeres que no recibe tal incentivo. Realizando un análisis con datos administrativos de los centros a mayo del 2017, se determinó que aún existe factibilidad de estimar impactos de mediano/largo plazo del programa en base a la estrategia de evaluación que se utilizó para identificar los impactos en el corto plazo. Los datos demuestran que, como resultado de la estrategia de promoción,

aún existe un diferencial exógeno de 46 puntos porcentuales en la proporción de visitas iniciales a los centros CM entre el grupo de tratamiento y control.

- 3.4 Para llevar a cabo los procesos relacionados al levantamiento de la segunda encuesta de seguimiento como al desarrollo de los análisis que estimen el impacto del programa en el mediano/largo plazo se llevarán a cabo cuatro consultorías individuales que brinden asistencia técnica en aspectos, tales como la elaboración de los instrumentos de recolección, monitoreo de la administración de la línea de seguimiento en campo, aseguramiento de la calidad de datos levantados en campo, limpieza y análisis de datos recolectados en campo y elaboración de las publicaciones que describan los resultados de la evaluación de impacto. Asimismo, este componente financiará la consultoría relacionada a la administración de la línea de seguimiento en campo per se. La Encuesta de Seguimiento recolectará información de las 4.062 mujeres elegibles a participar en el estudio.
- 3.5 Los **productos esperados** de este componente son: (i) protocolos para el levantamiento de información en campo; (ii) encuesta de seguimiento; y (iii) estudio que describa el análisis de los resultados y los efectos del programa de mediano/largo plazo.
- 3.6 **Componente 2. Diseminación del conocimiento.** El objetivo de este componente es compartir las lecciones aprendidas y recomendaciones de política con los hacedores de política, y la comunidad académica en El Salvador y la región de ALC. Se organizará un seminario en el país para difundir los resultados del estudio con el gobierno, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales. Además, el estudio se considerará para su publicación en el BID y se difundirá a un público más amplio a través de instrumentos de divulgación en línea como *blogs* y boletines. Se buscará también aprovechar espacios existentes tales como diálogos de política, seminarios académicos en la región (por ejemplo, LACEA) o eventos en países de la región que se encuentren interesados en implementar modelos de atención integral - para difundir los resultados. El resultado esperado es compartir nuevos conocimientos y recomendaciones de política con los hacedores de política para informar el diseño de programas públicos que permitan mejorar el empoderamiento de las mujeres.
- 3.7 Este componente financiará todos los servicios requeridos para desarrollar un seminario en El Salvador para difundir los resultados (por ejemplo, servicios de *catering*, sala de hotel donde se realizará el evento). Adicionalmente, financiará los servicios requeridos para publicar los resultados del estudio (por ejemplo, servicios de edición, de diseño gráfico, e impresión).
- 3.8 Los **productos esperados** de este componente son: (i) seminario en el país para difundir los resultados del estudio con el gobierno, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales; y (ii) publicación acorde al protocolo de publicaciones del BID.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	BID/Financiamiento (SOC)	Financiamiento Total
Componente 1. Evaluación de impacto de mediano/largo plazo	390.000	390.000
1.1 Asistencia técnica	140.000	140.000
1.2 Administración de la línea de seguimiento	250.000	250.000
Componente 2. Diseminación del conocimiento	30.000	30.000
Gestión de proyecto	5.000	5.000
Total	425.000	425.000

IV. Organismo Ejecutor y Estructura de Ejecución

- 4.1. La CT será ejecutada por la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 4.2. A solicitud de la SIS, el BID ejecutará las contrataciones para las consultorías de Asistencia Técnica del Componente 1 “Evaluación de impacto de mediano/largo plazo (ver punto 1.1 en el Presupuesto Indicativo). Esto se justifica dada la naturaleza de las actividades de dichas consultorías, las cuales se orientan a garantizar la calidad en la implementación del levantamiento de la información y el desarrollo de los análisis de evaluación. En este sentido, el BID, por su experiencia y conocimiento en los temas de evaluación de impacto y sus antecedentes de trabajo con entidades académicas y firmas con prestigio internacional, cuenta con una amplia red internacional para buscar apoyo de académicos o especialistas expertos en el tema. Asimismo, a solicitud de la SIS, el Banco realizará las contrataciones para la implementación del Componente 2 “Diseminación del conocimiento”. Esto se justifica por la importancia para el Banco y para el país de que las actividades relacionadas con el diseño y puesta en marcha de la difusión y comunicación de los resultados e informes del proyecto tenga el respaldo y cobertura amplia que puede coordinar el Banco dada su experiencia y trabajo en la región. En este sentido, el BID, por su experiencia y conocimiento en los temas de Género y Diversidad, y su presencia en los 26 países socios prestatarios de América Latina y el Caribe, cuenta con un alto potencial para coordinar las tareas necesarias de difusión previstas en el Componente 2. Esto facilitará: (i) establecer sinergias entre el proyecto y otras iniciativas del BID relacionadas con programas que permitan mejorar el empoderamiento de las mujeres, (ii) generar economías de escala en la comunicación y difusión del proyecto para tener amplia cobertura y posicionamiento, (iii) producir piezas de comunicación orientadas a identificar fuentes de financiamiento que permitan apalancar recursos para potenciales expansiones del modelo en la región y (iv) aprovechar espacios existentes, institucionales y con externos para difundir los resultados.
- 4.3 El Salvador, a través de la SIS, ejecutará la contratación para los procesos relacionados con la Administración de la línea de seguimiento del Componente 1 “Evaluación de impacto de mediano/largo plazo” (ver punto 1.2 en el Presupuesto Indicativo). La SIS cuenta con experiencia para coordinar y suscribir los convenios

necesarios con la entidad pública encargada de la recolección de estadísticas y censos en el país, la cual recolectó la información de la línea de base y primera línea de seguimiento que permitieron realizar la primera evaluación de impacto de corto plazo del programa. Se justifica contar con el apoyo de la misma entidad pública debido a su gran experiencia en la recolección de datos, su facilidad de llegada a todas las comunidades del país (a través de la realización de los censos) y su conocimiento de la muestra de evaluación contando con la cartografía de las viviendas seleccionadas.

- 4.4 **Gestión del proyecto.** La CT pagará el costo de la auditoría externa final de los fondos ejecutados por la SIS, independiente de los estados financieros del proyecto por el plazo de ejecución del mismo, que deberá presentarse dentro de los noventa (90) días siguientes a la finalización del período de desembolsos. La contratación de la firma auditora deberá realizarse de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos por el Banco.
- 4.5 **Supervisión, Monitoreo y Evaluación.** El equipo de proyecto será responsable de la supervisión, monitoreo y la evaluación de la CT. El equipo de proyecto proveerá informes acerca del progreso de los indicadores de la CT.
- 4.6 La SIS preparará informes de progreso semestral para el Banco acerca del progreso de la administración de la línea de seguimiento del Componente 1 “Evaluación de impacto de mediano/largo plazo” (ver punto 1.2 en el Presupuesto Indicativo). Estos informes serán enviados al Banco a más tardar el 31 de julio y 31 de enero de cada año operativo. Además, estos informes seguirán los formatos solicitados por el Banco e incluirán información de las actividades financiadas y de los resultados alcanzados. Un informe final del proyecto deberá ser presentado a más tardar noventa (90) días después de finalizar el período de desembolso. A solicitud del Banco, otra información de avance del proyecto podrá ser requerida.
- 4.7 **Adquisiciones.** Las contrataciones para las consultorías de Asistencia Técnica del Componente 1 “Evaluación de impacto de mediano/largo plazo” (ver punto 1.1 en el Presupuesto Indicativo) y de servicios del Componente 2 “Diseminación del conocimiento” serán ejecutadas por el BID de conformidad con lo establecido en las políticas de adquisiciones del BID (GN-2765-1).
- 4.8 La Administración de la línea de seguimiento del componente 1 “Evaluación de impacto de mediano/largo plazo” (ver punto 1.2 en el Presupuesto Indicativo) será ejecutada por la SIS a través de su Unidad Coordinadora de Proyectos y Relaciones Internacionales. Para el mantenimiento de los registros contables se apoyará en la Unidad Financiera Institucional (UFI) de la Presidencia de la República por medio del Sistema de Administración Financiera (SAFI). Para las adquisiciones, se apoyará en la Dirección de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (DACI) de la Presidencia de la República. Las adquisiciones y las contrataciones serán ejecutadas por el OE de acuerdo con las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9) y las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9).

- 4.9 Los Términos de Referencia, para la contratación de las consultorías principales se incluyen en el Anexo III.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 Como todo estudio empírico que requiere recolección de datos, existe un riesgo de no poder localizar en la encuesta de seguimiento a un porcentaje de la muestra de mujeres involucradas en el estudio. Para aminorar este riesgo, se trabajará con la entidad encargada de la recolección de los datos en un protocolo de seguimiento para encontrar un porcentaje acordado de mujeres que se han trasladado a otros municipios.

VI. Excepciones a las Políticas del Banco

- 6.1 No existen excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 De acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta CT ha sido clasificada como Categoría "C", ya que no habrá impactos negativos ambientales o sociales vinculados con esta CT.

Anexos Requeridos:

Anexo I. [Solicitud del Cliente](#)

Anexo II. [Matriz de Resultados](#)

Anexo III. [Términos de Referencia](#)

Anexo IV. [Plan de Adquisiciones](#)

6 de noviembre de 2017

EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA CIUDAD MUJER EN EL SALVADOR

ES-T1279

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC)**, de conformidad con la comunicación de fecha 07 de julio de 2017 suscrita por Mariana Mendoza (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$425.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Fecha

APROBADO:

Andrew Robert Morrison

Jefe de División

División de Género y Diversidad
SCL/GDI

Fecha