

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al diseño y ejecución del Programa de Integración Social y Urbana (UR-L1188)
▪ Número de CT:	UR-T1311
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Vera Benitez, Luis Felipe (CSD/HUD) Líder del Equipo; Lince Marino, Matias Daniel (CSD/HUD) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Chaparro Garzon, Ana Isabel (ITE/IPS); Greco, Maria Sofia (LEG/SGO); Adler, Veronica (CSD/HUD); Catacoli Jimenez, Ruth (VPS/ESG); Quintero Garzon Maria Camila (CSD/HUD); Avila, Francy Dianela (CSD/HUD); Perez Moreno Silvia (CSD/HUD); Laporte De Armas, Maria Victoria (VPS/ESG); Mussi Rombys Conrado (CSC/CUR); Diaz Gill Virginia Maria (LEG/SGO); Hernandez Yader Antonio (CSD/HUD); De Barros Torres Gabriel (CSD/HUD); Chaparro, Ana Isabel (ITE/IPS)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	UR-L1188
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	23 Feb 2024
▪ Beneficiario:	República Oriental del Uruguay a través de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Sostenibilidad(W2A)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 2024
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2024-2030:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad; LGBTQ+; Afrodescendientes; Personas con discapacidad

### II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El préstamo de inversión UR-L1188 tiene como objetivo general es contribuir a la reducción de las barreras de integración socio urbanas en zonas precarias (AP) de Uruguay. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer las capacidades de gestión de la DINISU; (ii) mejorar el acceso al hábitat adecuado en AI; (iii) mejorar el acceso a soluciones habitacionales adecuadas en AP; y (iv) promover el desarrollo socioeconómico de los hogares residentes en AP.

### III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivo.** Esta cooperación técnica (CT) tiene como objetivo contribuir al diseño de componentes innovadores que agregarán valor al programa UR-L1188 ya aprobado para reducir las barreras de integración socio urbanas en AP.
- 3.2 **Antecedentes.** Uruguay es uno de los países más urbanizados de América Latina y El Caribe; 96% de sus 3,4 millones de habitantes residen en áreas urbanas. El dinamismo económico y las políticas sociales contribuyeron a la reducción de la pobreza, pasando de 33% de la población en 2006 a 10,4% en el primer semestre de 2020.<sup>1</sup> La pobreza monetaria alcanza a 88 mil hogares donde habitan 353 mil personas.<sup>2</sup> La pobreza se encuentra, a su vez, asociada a la precarización de las condiciones habitacionales de los Hogares Vulnerables (HV)<sup>3</sup>, ubicados principalmente, en Asentamientos Irregulares (AI).
- 3.3 Los desafíos que plantean los AI y las Zonas Precarias (Pa) representan algunos de los problemas más apremiantes en la región y en Uruguay. Su naturaleza espontánea y no planificada generalmente caracteriza a las IA y se encuentran en áreas con accesibilidad limitada y condiciones ambientales adversas, lo que tiene importantes implicaciones sanitarias, sociales y económicas. Estas IA a menudo carecen de cobertura, inversión y mantenimiento de infraestructura adecuados, lo que genera mayores niveles de riesgo. Las familias que residen en estos asentamientos enfrentan numerosas limitaciones, como un acceso limitado a la educación, instalaciones de atención médica, servicios básicos y oportunidades de empleo.
- 3.4 La instalación en estas áreas vulnerables está impulsada por compensaciones entre asequibilidad, proximidad a oportunidades y redes sociales existentes. Sin embargo, las consecuencias son graves, ya que la inseguridad en la tenencia de la tierra expone a los residentes a riesgos constantes, lo que dificulta las inversiones en mejoras de viviendas y servicios. Además, financieramente, aunque las AI abordan la necesidad inmediata de viviendas asequibles a nivel familiar individual, incurren en costos públicos y privados significativos. Del lado público, los costos se manifiestan en las inversiones necesarias para mejorar la IA. Esto incluye reorganizar el asentamiento para establecer un trazado de calles adecuado, reubicar a las familias para facilitar esta tarea y proporcionar infraestructura esencial, como caminos pavimentados, agua y saneamiento.
- 3.5 En Uruguay, las IA se caracterizan por ser relativamente pequeñas en comparación con otros asentamientos de la región: el 6% tiene más de 200 viviendas, el 12% tiene entre 121 y 200 viviendas, el 34% tiene entre 41 y 120 viviendas y el 45% tiene menos de 41 viviendas. Estas IA carecen de servicios urbanos básicos, tienen altos déficits de vivienda cuantitativos y cualitativos y tienen un bajo acceso a servicios sociales,

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Continua de Hogares. Uruguay, 2023.

<sup>2</sup> La línea de pobreza monetaria es el valor en dinero que necesita una persona al mes para adquirir una canasta básica de alimentos, servicios y otros bienes mínimos para vivir. En el caso uruguayo, los cálculos correspondientes a la indigencia y a la pobreza se realizan en base a la metodología 2006 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), obtenida a partir de la información que surge de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada entre 2005 y 2006 (Líneas de pobreza e indigencia 2006 Uruguay), con valores actualizados anualmente en pesos uruguayos.

<sup>3</sup> Se entiende por Hogares Vulnerables (HV) a aquellos que están expuestos a cambios abruptos en su nivel de vida debido a la precariedad de sus condiciones laborales o de ingresos, y que comúnmente residen en áreas precarias.

impactando negativamente la integración sociourbana en aspectos como la educación, el empleo y la salud. Sin embargo, las IA en Uruguay experimentaron un aumento notable entre 2011 y 2019, pasando de 589 a 637, con un crecimiento significativo en las zonas menos urbanizadas.<sup>4</sup>

- 3.6 Esta expansión ha creado barreras adicionales a la integración social y urbana, exacerbando las desigualdades territoriales. Cabe señalar que muchas AI se han establecido en el área metropolitana de Montevideo y sus zonas periféricas, generando importantes inequidades urbanas. Mientras Montevideo tiene barrios con niveles de pobreza del 1,2% de los hogares, otros alcanzan el 27,9%, concentrados principalmente en AP.<sup>5</sup>
- 3.7 **Aspectos de género.** La participación laboral femenina en Uruguay es 18% menos que la de los varones (56% vs 74%), además las mujeres tienen tasas más altas de trabajo informal y desempleo.<sup>6</sup> La falta de integración de los AI genera largas distancias a los sitios de cuidado y servicios, incrementando la carga de cuidados y reduciendo el tiempo de las mujeres para generar ingresos. Acercar los servicios de cuidado, y mejorar la empleabilidad formal en los AI puede ampliar la participación laboral de las mujeres. Además, el trabajo por cuenta propia, bajos ingresos e informalidad son factores que limitan el acceso a crédito de viviendas a mujeres, especialmente jefas de hogar (el 14% del total de hogares en AI tiene como referente de hogar a una mujer que vive sola con sus hijos.<sup>7</sup> Apoyar la titulación de la vivienda a nombre de mujeres (o compartida con la pareja) contribuye a su empoderamiento económico.
- 3.8 **Aspectos de Diversidad.** Los afrodescendientes (AD) que representan 11% de la población están sobrerrepresentados entre los pobres (20% vive bajo la línea de pobreza, 2,5 veces arriba de la tasa de pobreza nacional). Las condiciones y calidad de la vivienda también son peores para los AD: 67% habitan en viviendas consideradas peligrosas. Existe poca información sobre las condiciones de vida, acceso a servicios sociales y a oportunidades de desarrollo económico de las personas AD y LGBTQ+ que viven en AP. Además, cerca del 16,9% de la población declara algún tipo de discapacidad.<sup>8</sup> Las Personas con Discapacidades (PcD) severas suelen vivir en viviendas de menor calidad y/o en hacinamiento.<sup>9</sup> La exclusión de PcD afecta no solamente a ellos, sino también a los miembros del hogar al que pertenecen, quienes suelen tener menor nivel de empleo y educación.
- 3.9 **Justificación.** Desde 1999 el Banco y el país, a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), trabajan en programas para mejorar la calidad de vida en los AI, a través de Programas de Mejoramiento de Barrios, estando actualmente en ejecución el programa 4651/OC-UR. Entre 1999 y 2019, estos han logrado avances: (i) se redujeron las brechas de acceso a servicios urbanos y sociales interviniendo en 127 AI (más de 15.000 hogares); (ii) se aseguró la integralidad de

---

<sup>4</sup> [Centro de Estudios para el Desarrollo. Pobreza en Uruguay. Boletín Macroeconómico 2023.](#)

<sup>5</sup> [https://ced.uy/public/archivos/boletines/doc\\_47.pdf](https://ced.uy/public/archivos/boletines/doc_47.pdf)

<sup>6</sup> Duncan, G.J., & Brooks-Gunn, J. (Eds.). (1997). *Consequences of Growing Up Poor*. Russell Sage Foundation.

<sup>7</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). *Informe de Efectividad en el Desarrollo 2019: Resumen Ejecutivo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>8</sup> International Finance Corporation (IFC). *Her Home: Housing Finance for Women*. 2019; New America. *Why Property Rights Matter?*

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Encuesta Continua de Hogares. Uruguay, 2023; y Banco Mundial. *Inclusión Social en Uruguay*. 2020.

sus inversiones; (iii) se fortaleció la capacidad de gestión de los Gobiernos Departamentales (GD) para programar sus inversiones físicas y sociales, y la articulación con organismos públicos en el territorio; y (iv) se fortaleció al MVOT en la generación de políticas que eviten la conformación de nuevos AI. También avances en equidad de género a través de la titulación compartida o a nombre de mujeres.

- 3.10 El Banco cuenta con experiencia en financiamiento de operaciones relacionadas con adecuación y mejoramiento de AI en el Uruguay a través del Programa 1186/OC-UR de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) que originó en 2009 una línea CCLIP: Mejoramiento de Barrios (UR-X1003, de US\$390 millones/en ejecución) bajo la cual se ejecutaron dos préstamos (2052/OC-UR y 3097/OC-UR ambos por US\$70 millones de financiamiento), y el Programa de Mejoramiento de Barrios III (4651/OC-UR, aprobado en 2018 por US\$70 millones) actualmente en ejecución.
- 3.11 Esta CT apoyará el Programa de Integración Social y Urbana en el Uruguay (UR-L1188) actualmente que busca contribuir a la reducción de las barreras de integración socio urbanas en las Áreas Precarias (AP) de Uruguay.
- 3.12 **Alineación estratégica:** La CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad dado a la disminución de los déficits de infraestructura básica. También se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima a través de la incorporación de criterios de edificación verde en viviendas y soluciones climáticas en los espacios públicos; (ii) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población ya que apoya la titulación de vivienda a nombre de mujeres; (iii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana vía la capacitación en temas de eficiencia en la gestión y ejecución de proyectos; y (iv) protección social y desarrollo del capital humano ya que acompañará al desarrollo económico e humano de los beneficiarios, en especial a las mujeres.
- 3.13 **Estrategia del Grupo BID en Uruguay.** La CT está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Uruguay 2021-2025 (GN-3056) con las áreas prioritarias de: (i) gestión de los recursos públicos, ya que se buscará generar mejoras de eficiencias y sostenibilidad de las políticas públicas; (ii) desarrollo productivo sostenible, ya que apoya una mejora en la calidad de la infraestructura; y (iii) equidad e inclusión social, al apoyar a las poblaciones más vulnerables residentes en asentamientos irregulares y áreas adyacentes.
- 3.14 Por último, la CT se alinea con los marcos sectoriales de Desarrollo Urbano y Vivienda (GN-2732-11) ya que se encuentra alineada con las siguientes áreas de enfoque: (i) mejorar la infraestructura, los servicios y el apoyo a los asentamientos informales y (ii) garantizar el acceso universal a una vivienda de calidad, abordando las brechas de calidad y cantidad. También se encuentra alineada con la ventanilla 2 del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14) en sus áreas prioritarias de cambio climático y sostenibilidad ambiental e infraestructura sostenible y resiliente.

#### **IV. Descripción de las Actividades y Resultados**

- 4.1 **Componente I. Soluciones Tecnológicas Innovadoras para el Fortalecimiento Institucional (US\$100.000).** Este componente se enfoca en apoyar el desarrollo de avances tecnológicos para fortalecer las capacidades institucionales dentro del Programa de Integración Social y Urbana en el Uruguay UR-L1188. A través de este

componente se estudiarán, desarrollarán e implementarán herramientas y plataformas digitales de última generación para agilizar los procesos de gestión de proyectos. Estas soluciones abarcarán herramientas de diagnóstico, plataformas de asistencia técnica y sistemas de evaluación, facilitando una toma de decisiones y una asignación de recursos más eficiente.

- 4.2 **Componente II. Consideraciones sobre el Cambio Climático Integradas en Proyectos de Infraestructura Urbana (US\$150.000).** Este componente tiene como objetivo integrar consideraciones de cambio climático en el diseño y formulación de proyectos de infraestructura urbana y desarrollar sistemas de modelación y adaptación para asegurar la resiliencia de los barrios seleccionados para el Programa de Integración Social y Urbana en el Uruguay UR-L1188. Se financiarán metodologías ágiles y nuevas tecnologías de mapeo remoto las cuales permitirán identificar las principales amenazas climáticas y los sectores más vulnerables de los AI. Esto permitirá hacer un cruce de problemas, percepciones y soluciones innovadoras en temas de infraestructura *off-the-grid* o medidas de mitigación basadas en la naturaleza en espacios públicos o comunitarios.
- 4.3 **Componente III. Planificación Integrada de Servicios Sociales y Diseño de Redes (US\$100.000).** Este componente se centra en realizar investigaciones y diseñar un marco de red y planificación de servicios sociales integrados para que AP fomente el desarrollo socioeconómico de sus residentes. Las investigaciones deberán proveer datos sobre las brechas de servicios sociales existentes y grupos vulnerables asegurando que se recolecten datos sobre personas AD y LGBTQ.

## V. Presupuesto

- 5.1 La CT será financiada con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP) Ventanilla 2, Área prioritaria 1: Cambio climático y sostenibilidad ambiental (W2A) (GN-2819-14) y tendrá un presupuesto de US\$350.000 con un plazo de 24 meses. El seguimiento de la ejecución de la CT se hará con base en los indicadores de productos y resultados establecidos por la Matriz de Resultados. No se prevén recursos de contrapartida.

### Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/ Componente	BID (W2A)	Financiamiento Total
Componente I. Soluciones Tecnológicas Innovadoras para el Fortalecimiento Institucional	100.000	100.000
Componente II. Consideraciones sobre el cambio Climático Integradas en Proyectos de Infraestructura Urbana	150.000	150.000
Componente III. Planificación Integrada de Servicios Sociales y Diseño de Redes	100.000	100.000
<b>Total</b>	<b>350.000</b>	<b>350.000</b>

## VI. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 6.1 A solicitud del Gobierno de Uruguay, la agencia ejecutora será responsabilidad del Banco, bajo la responsabilidad técnica y supervisión de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD) y la División de Gobierno Fiscal y Municipal (FMM/CUR), en coordinación con la Representación del Banco en Uruguay (CSC/CUR) y tanto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)

como de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU). La Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) apoyará en la definición de los términos de referencia y alcance de los servicios, estudios, consultorías, producción de conocimiento y revisión de informes. Este esquema ha tenido éxito en otras operaciones con el país ya que el Banco es el principal socio multilateral de Uruguay en la estructuración y financiamiento de la cooperación técnica. Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta cooperación técnica serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de *creative commons*. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también licenciar la propiedad intelectual de dichos productos al beneficiario.

- 6.2 La justificación que el Banco asuma el rol de ejecutor se basa en la necesidad de tener un alto grado de coordinación e interlocución, particularmente con diferentes autoridades y las interacciones con experiencias de CSD/HUD para implementar de la manera más productiva la CT.
- 6.3 **Adquisiciones y Gestión Financiera.** Los procesos de contratación se llevarán desde la sede del Banco, y para cada uno de ellos, el equipo de proyecto contribuirá a una transferencia de conocimientos, aportando experiencias en planificación urbana realizadas en varios países de la región. Dichos procesos de contratación serán llevados a cabo en base a lo establecido en el Apéndice 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (modificado por el Anexo II del documento OP-619-4). Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo a la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices. Asimismo, los consultores individuales no desempeñarán funciones similares a las del personal del Banco o de cualquier beneficiario y no serán contratados para actuar como contraparte del Banco en nombre de cualquier beneficiario.
- 6.4 **Monitoreo y Supervisión.** Para el monitoreo y supervisión de las actividades de esta CT, el Banco llevará a cabo un plan de reuniones regulares con el beneficiario en donde se revisarán y validarán los resultados obtenidos. Adicionalmente, el Banco supervisará de manera constante el estado de avance de esta operación conforme los plazos acordados y calidad del trabajo realizado por consultores individuales, de manera de cumplir de manera efectiva con el objetivo de la CT.

## VII. Riesgos importantes

- 7.1 Los riesgos asociados a esta operación son bajos y están vinculados principalmente a la coordinación intersectorial requerida para integrar las recomendaciones de diseño y ejecución del programa y el diseño técnico necesario para la adaptación a los efectos del cambio climático en IA. Este riesgo será mitigado a través de instancias de coordinación técnica e interjurisdiccional lideradas por HUD/CUR en colaboración con otras divisiones y sus contrapartes. Además, el equipo del proyecto se involucra con el beneficiario en el apoyo a la discusión y elaboración de recomendaciones metodológicas en las etapas iniciales de la operación y en otras operaciones sectoriales en el país.

## VIII. Excepciones a las políticas del Banco

8.1 No se anticipan excepciones a las políticas del Banco.

**IX. Aspectos Ambientales y Sociales**

9.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_81136.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_99512.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_18879.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_30161.pdf](#)