

Modelo de Documento/Apéndice de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Implementación del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género - Fase II
▪ Número de CT:	PN-T1252
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Alvarez Marinelli, Horacio (SCL/EDU) Líder del Equipo; Freire Samudio, Carolina Angelica (SCL/SPH) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; King, Dana Michael (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Piras, Claudia (SCL/GDI) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Blandin Andino, Lourdes Gabriela (SCL/GDI); Blasco, Ivana (SCL/EDU); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Grigera, Ana Ines (SCL/GDI); Holguin Madrinan, Alejandra (SCL/SCL); Moreno Saldana, Menfis (CID/CPN); Noli Peschiera, Alessandra (SCL/EDU); Ochoa, David A. (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1162.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	22 Mar 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
▪ 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\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de junio 2021
▪ Tipos de consultores:	Individuales; Firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/EDU-Educacion
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo Asociado

2.1 Esta cooperación técnica está asociada a la segunda fase del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género (PN-L1162), la última de una serie programática de dos préstamos basados en políticas (PBP). Ambos programas están dirigidos a reducir la desigualdad de género en Panamá a través de la efectiva y oportuna implementación de políticas que incrementen la autonomía física y económica de las mujeres, y la gestión de políticas públicas para la igualdad de género.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es dar apoyo al Gobierno de Panamá en el cumplimiento de las condiciones de la Matriz de Políticas del PN-L1162 y para dar continuidad al proceso de reformas generadas en el marco de dicha operación.
- 3.2 Previo a la pandemia, Panamá mantenía un nivel de crecimiento sostenido en comparación al resto de América Latina y el Caribe (ALC). Entre 2008 y 2019, su Producto Interno Bruto (PIB) creció a un promedio de 6,1%, en contraste al 2,2% de la región, llegando a alcanzar un PIB per cápita de US\$32.850 en paridad de poder de compra en 2019. El crecimiento de la última década ha llevado al país a la franja alta de ingresos per cápita de la región. No obstante, el crecimiento económico no se ha traducido en la reducción significativa de brechas de pobreza y desigualdad. Por cada punto de crecimiento del PIB, la pobreza en Panamá bajó 0,15 puntos comparado con el promedio de 0,22 puntos en ALC. Se calcula que, a raíz de la pandemia del COVID-19, la pobreza podría aumentar en 7 puntos (BID, 2020).
- 3.3 Una de las principales dimensiones de la desigualdad en el país es la de género, la cual tiene un impacto directo en el bienestar de las mujeres y sus familias, así como en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2011; Morrison, et. al, 2007). En el 2018, Panamá ocupaba la posición 108 de 162 países con un índice de 0.46 en el Índice de Desigualdad de Género (IDG), lo cual contrasta con la posición 67 en el Índice de Desarrollo Humano. El Gobierno de Panamá logró avances significativos en materia de igualdad de género con la aprobación de la primera fase del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género (PN-L1156), que impulsó la instalación de políticas a nivel nacional para mejorar la salud física, la actividad económica y la toma de decisiones de las mujeres, tales como la instalación del Consejo Nacional para la Paridad de Género y la adopción del Plan Nacional de la Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración (EPIC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, y aunado a los retos de desigualdad que Panamá ya enfrentaba, la crisis socioeconómica provocada por la pandemia pone en riesgo estos avances en materia de igualdad de género, que figura como una de las áreas más impactadas por la crisis (IPG, 2020).
- 3.4 La desigualdad de género se manifiesta en dimensiones conexas e interrelacionadas, en tres grandes grupos: (i) la autonomía física se refiere al derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia, así como el pleno goce de su sexualidad y sus decisiones reproductivas; (ii) la autonomía económica se refiere a la independencia económica y la capacidad de generar y gestionar ingresos propios, en condiciones de igualdad con sus pares varones; y (iii) la autonomía en la toma de decisiones, o la capacidad de las mujeres de participar activamente en distintas instancias de poder en igualdad de condiciones (CEPAL, 2014). Todas estas dimensiones han sido fuertemente afectadas por la pandemia.
- 3.5 En cuanto a la **autonomía física de las mujeres**, la Violencia Contra la Mujer (VCM) es la forma más extrema de violación de los derechos humanos de las mujeres. Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER, 2015), el 16,4% de las mujeres panameñas mayores de quince años reportaron haber experimentado algún tipo de violencia de pareja, ya sea física o sexual, en algún momento de su vida.

Entre 2013 al 2018, se registraron 105,097 denuncias de delito por violencia doméstica. Igualmente, datos del Ministerio Público registran un aumento del 63,8% en denuncias por delito de violación entre el 2015 al 2019 (ONU Mujeres, 2020). Durante la pandemia, la violencia contra las mujeres ha aumentado, pasando de 21 femicidios en el 2019 (y 20 de promedio en años anteriores) a 31 femicidios y 5 tentativas de femicidios en el 2020, con un fuerte aumento en la Comarca Ngäbe Buglé, según datos del Ministerio Público.

- 3.6 Otro limitante de la autonomía física de las mujeres es el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Panamá presenta una de las tasas más altas de embarazo adolescente de la región (OPS et al., 2018); 16% de las adolescentes (15-19 años) estaban embarazadas (UNFPA, 2019) y 27,2% tenían un hijo, estaban embarazadas o lo habían estado alguna vez (ENASSER 2014-2015, 2018). Se anticipa un aumento en el embarazo adolescente por falta de acceso a métodos de planificación durante el periodo de la pandemia (UNFPA, 2020). Además, las mujeres indígenas tienen acceso limitado a métodos modernos de planificación familiar; la prevalencia en el uso de métodos modernos de planificación familiar en mujeres en edad reproductiva alcanzaba solo al 26.6% de las mujeres indígenas¹, en comparación al promedio nacional que alcanza el 46.4% (ENASSER, 2015)².
- 3.7 En materia de **autonomía económica**, la encuesta de hogares de agosto 2019 revela que, aún con mayor número de años de escolaridad promedio, la población económicamente activa femenina era del 55% versus 78.8% en hombres (ONU Mujeres, 2020). Las mujeres desempleadas son 8.8% versus 5,8% en hombres, alcanzando 19.2% para las mujeres versus 12,32% en hombres entre 15-29 años (ONU Mujeres, 2020). Existen disparidades económicas significativas como las de ingresos propios, donde 25.1% de las mujeres versus 6.8% de hombres no cuentan con ingresos propios. Esta dependencia económica se agudiza entre mujeres jóvenes (15-24 años) en el medio rural donde 41,4% de mujeres versus 7,9% de los hombres no cuentan con ingresos propios (ONU Mujeres, 2020). A marzo 2019, Panamá registraba 249.441 jóvenes (15 a 29 años) que ni estudian ni trabajan, con la proporción de mujeres en este grupo siendo del 65% (ONU Mujeres, 2020).
- 3.8 En el ámbito económico, las mujeres se encuentran entre los más impactados por la crisis del COVID-19. Los sectores con mayores despidos y suspensiones –hotelería, turismo, comercio minorista– cuentan con alta representación femenina (IPG, 2020). Las trabajadoras domésticas cuyos empleos han sido fuertemente impactados están en un 82% sin protección de seguro social (ONU Mujeres, 2020). Esto se traduce en que 47% de las mujeres vs. 30% de los hombres trabajan en sectores económicos con alto impacto negativo por la crisis (INEC, 2019). Las mujeres representan 34% de las jefaturas de hogar, para quienes la pérdida de empleo representa mayor riesgo de caer en pobreza. Se prevén impactos negativos sobre las mujeres jóvenes, quienes parten

¹ Panamá Salud Mesoamérica 2015 PN-G100

² https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf

de una situación ya de por sí desventajosa: sus tasas de desempleo superaban el 19% en 2019 (vs. 12% entre los jóvenes varones) (INEC, 2019).

- 3.9 El trabajo del cuidado es la principal causa de la baja tasa de actividad económica entre las mujeres (PNUD, 2017). De las mujeres fuera del mercado laboral, 57% son amas de casa y 37% aduce responsabilidades familiares como principal motivo que les impide trabajar (INEC, 2018). Se estima que una mejora en la Organización Social del Cuidado (OSC)³, supondría un incremento de 17 puntos en la tasa de actividad femenina (INEC, 2018). La sobrecarga de las responsabilidades del cuidado durante la pandemia es uno de los factores principales para la reducción de actividad económica de mujeres: 7 de 10 se hicieron cargo de la mayor parte del cuidado de las personas dependientes frente a 3 de cada 10 hombres (CIEPS, 2020).
- 3.10 La crisis apela los avances encaminados por el estado panameño en materia de igualdad de género, en un momento en el cual las políticas con enfoque de género son cruciales para mitigar los impactos diferenciados de la pandemia. En respuesta, el Gobierno de Panamá solicitó aprobar la operación PN-L1162 en el 2021, cuyo objetivo es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional para lograr la autonomía física y económica de las mujeres, así como mejorar la capacidad de gestión de las políticas de género. Esta cooperación técnica apoyará la preparación de PN-L1162, el cumplimiento de su Matriz de Políticas y Matriz de Resultados y a consolidar las políticas impulsadas por la serie programática.
- 3.11 La cooperación técnica es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3190) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad y (ii) productividad e innovación, puesto que financia acciones dirigidas a mejorar la atención prestada a mujeres en materia de salud y violencia, y a fomentar una mayor participación de ellas en el mercado laboral, en el ámbito del emprendimiento, acceso a mercados y financiamiento, en igualdad de oportunidades. La CT también se alinea con las áreas transversales de: (i) igualdad de género y diversidad; y (ii) capacidad institucional y estado de derecho, dado que incluye acciones para el cierre de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, incluyendo a mujeres indígenas, y permitirá desarrollar productos para potenciar la capacidad institucional de respuesta en apoyo a mujeres en condición de vulnerabilidad. Adicionalmente, el programa contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-8) mediante acciones tendientes a: reducir la tasa de mortalidad materna, empleo formal para mujeres, beneficiarios que reciben servicios de salud (necesidades insatisfechas de salud familiar), y mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico. La operación también contribuye al Pilar de “mejorar la prestación de servicios básicos a las personas en situación de pobreza” y al área transversal de género y diversidad de la Estrategia de

³ La forma en que las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, de manera interrelacionada, producen y distribuyen el cuidado (Rodríguez y Marzonetto, 2015),

País del Grupo del BID con Panamá (2015-2019) (GN-2838). También aporta al cumplimiento de “reducir la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años” y al objetivo estratégico de “fortalecer el perfil educativo de la población” de la Matriz de Resultados de la Estrategia de País. Finalmente, es consistente con los siguientes documentos de Marco Sectorial del Banco: (i) Género y Diversidad (GN-2800-8), (ii) Salud y Nutrición (GN-2735-7), (iii) Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), (iv) Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7), (v) Trabajo (GN-2741-7) y (vi) Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5) y la política operativa de pueblos indígenas (OP-765).

- 3.12 Los objetivos de la CT también están alineados con los del Programa de Desarrollo Estratégico de OC para el Desarrollo Social (SOC) (GN-2819-1), ya que busca reducir las brechas de género en Panamá que frenan el crecimiento del país.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Promoción de la autonomía física de las mujeres (USD \$ 134.500,00).** Este componente impulsará acciones para lograr el cumplimiento y consolidación de la Matriz de Políticas del PN-L1162 enfocadas en mejorar los servicios ofrecidos a las mujeres víctimas de violencia, fortalecer los servicios de salud sexual y reproductiva, particularmente aquellos dirigidos a las mujeres indígenas.
- 4.2 En el área de VCM, financiará: i) la elaboración de un Plan de acción para fortalecer al Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género (SPEVDG) de la Policía Nacional. El Plan será basado en las recomendaciones de la evaluación de SPEVDG actualmente en curso y tendrá el objetivo de mejorar los servicios que ofrece a las víctimas de violencia de género; ii) la evaluación del proceso de implementación del protocolo de atención a las víctimas de violencia doméstica y del sistema de información (DATA INAMU) y la implementación del piloto de escalamiento del modelo de atención con pertinencia cultural, que se enfocará en desarrollar capacidad institucional de aplicación del modelo por parte del personal de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMUS) y de las lideresas comunitarias.
- 4.3 En cuanto a las políticas de servicios de salud sexual y reproductiva, se financiará i) el diseño e implementación de un programa piloto del Modelo de Orientación y Consejería en Planificación Familiar con enfoque intercultural. El Modelo pone a disposición del Sistema Público de Salud de Panamá un esquema de orientación/consejería en anticoncepción en el contexto integral actual de salud sexual y reproductiva enmarcado en el componente de Planificación Familiar de la Norma Nacional de Salud Integral de la Mujer para su aplicación efectiva en las regiones de salud de las comarcas indígenas, que permita mejorar el acceso y uso de métodos anticonceptivos.
- 4.4 **Componente 2. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres (USD \$ 115.500,00).** Este componente impulsará acciones para lograr el cumplimiento y consolidación de políticas dirigidas al cierre de brechas económicas de género y la toma de decisión de la Matriz de Políticas del PN-L1162.

4.5 Para avanzar las políticas de autonomía económica, se financiará: i) el desarrollo de una política pública de empleabilidad de jóvenes y mujeres en condición de vulnerabilidad y una estrategia nacional de emprendimiento femenino. Esta estrategia incluirá acciones específicas para mejorar el acceso al sistema financiero de las mujeres empresarias y emprendedoras y buscará fomentar la cultura emprendedora femenina que conduzca a un emprendimiento estable. Se desarrollará en coordinación con el MIDES y la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y el Consejo Nacional para la Paridad de Género (CNPGE). La política pública permitirá consolidar acciones y lineamientos interinstitucionales que fomenten su empleabilidad. Será elaborada con el Ministerio de Trabajo (MITRADEL), MIDES y el CNPGE; ii) la revisión técnica de los estándares de centros que ofrecen servicios de cuidado con los que cuenta el estado para apoyar el desarrollo de la Estrategia Nacional de Cuidados en coordinación con el MIDES y la Mesa Nacional de Cuidados.

4.6 Adicionalmente, se apoyará el establecimiento de una Mesa Nacional de Estadísticas de Género, que permitirá mayor coordinación y esfuerzo conjunto entre las entidades de gobierno para producir data estadística desagregada por género que informe las decisiones de política pública para cerrar brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en Panamá. Se incluirán también recursos de apoyo para lograr un desarrollo y seguimiento adecuado al cumplimiento de la matriz de política y la matriz de resultados del PN-L1162.

4.7 El costo total de esta CT es de US\$250.000 a ser financiados por el Fondo Social. Los montos estimados por componente y actividades se detallan a continuación:

Tabla 1. Presupuesto Indicativo

Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1. Promoción de la autonomía física de las mujeres	Consultor individual	\$25.000,00	\$25.000,00
	Consultor individual	\$44.500,00	\$44.500,00
	Firma consultora	\$65.000,00	\$65.000,00
Componente 2. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres	Consultor individual	\$45.500,00	\$45.500,00
	Consultor individual	\$20.000,00	\$20.000,00
	Consultor individual	\$15.000,00	\$15.000,00
	Consultor individual	\$35.000,00	\$35.000,00
TOTAL		\$250.000,00	\$250.000,00

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

5.1 Por solicitud del Gobierno, el BID será el ejecutor de esta cooperación. Lo anterior se justifica dada la falta de capacidad técnica y operativa de parte de la contraparte para coordinar y ejecutar las acciones que se financiarán. Esto está de acuerdo con lo establecido en el Apéndice 10 como modificado (OP-619-4) (Criterios Aplicados a la Contratación por el Banco) de las Guías Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), en particular porque el beneficiario y el Banco acuerdan que la contratación por parte del Banco mejoraría la independencia de las evaluaciones y la

capacidad de coordinación. CID/CPN actuará como Unidad de Responsabilidad Básica (URB) de contrataciones. El Banco trabajará de cerca con los ministerios para asegurar el diálogo directo e involucramiento de autoridades claves.

- 5.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales (AM-650); (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual (GN-2765-4 y OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría (GN-2303-28). Se prevé la contratación directa de la Asociación Panameña de Planificación Familiar (APLAFA), para el piloto del Modelo de Orientación y Consejería en Planificación Familiar, dado que es la única entidad en el país dedicada a brindar servicios especializados de educación, cuidado y atención de la salud sexual y reproductiva y con experiencia atendiendo a pueblos indígenas desde un enfoque intercultural.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 En principio, el proyecto no tiene riesgos sustanciales de implementación identificados. En primer lugar, porque el Banco ejecutará la CT y además se cuenta con un equipo altamente calificado y con experiencia para la ejecución de las acciones. Por otra parte, se cuenta con un compromiso firme por parte del gobierno para sacar adelante las acciones incluidas en la Matriz de Política. La operación se ejecutará dentro del periodo del Gobierno en curso por lo que no se anticipan cambios sustanciales de contrapartes. Las cinco divisiones del Banco involucradas en esta operación (EDU, GDI, SPH, LMK, ICS) trabajarán estrechamente con las contrapartes para mitigar posibles riesgos en la ejecución del proyecto y contarán con técnicos consultores para asegurar asistencia técnica y supervisión continua de las actividades.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 La presente CT no tiene excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Esta CT no tiene previsto tener impactos medioambientales o sociales y su clasificación es “C” en concordancia con la directriz B3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias OP-703 (ver [Informe de Filtro de Política de Salvaguardias](#) y [Formulario de Selección de Salvaguardas](#))

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1252](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1252](#)

[Términos de Referencia - PN-T1252](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1252](#)