

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PANAMÁ**

### **PROGRAMA DE APOYO A POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO II**

**(PN-L1162)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Horacio Álvarez Marinelli (SCL/EDU), Jefe de Equipo; Dana King (IFD/ICS), Jefa de Equipo Alterno; Claudia Piras (SCL/GDI), Jefa de Equipo Alterno; Carolina Freire (SCL/SPH), Jefa de Equipo Alterno; Ana Grigera (SCL/GDI); Alessandra Noli e Ivana Blasco (SCL/EDU); Rosangela Bando (SPD/SPD); David Ochoa (VPC/FMP); Emmanuelle Sánchez-Monín (SCL/SPH); Galileo Solís (IFD/CTI); Waldo Tapia (SCL/LMK); Carlos Garcimartin y Menfis Moreno (CID/CPN); José Larios (IFD/FMM); Enrique Barragán (LEG/SGO); Steven Collins (VPS/ESG); Cristina Pombo (SCL/SCL); María Ángeles Sallé y Leonor Calderón, consultoras.

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática y justificación .....	2
B. Objetivos, componentes y costo .....	14
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>19</b>
A. Instrumentos de financiamiento .....	19
B. Riesgos ambientales y sociales .....	20
C. Riesgos fiduciarios.....	20
D. Otros riesgos del proyecto.....	20
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN .....</b>	<b>21</b>
A. Resumen de los arreglos de implementación.....	21
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados .....	22
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>22</b>

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Política
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	<a href="#">Carta de Política</a>
EER#2	<a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a>
EER#3	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	<a href="#">Hitos normativos en torno a la equidad de género en Panamá</a>
EEO#2	<a href="#">Detalle de operaciones financiadas por el BID en materia de Género en Panamá</a>
EEO#3	<a href="#">Proyectos de otras organizaciones en temas de género en Panamá</a>
EEO#4	<a href="#">Principales instituciones e iniciativas recientes en materia de género en Panamá</a>
EEO#5	<a href="#">Instituciones por medio de verificación</a>
EEO#6	<a href="#">Matriz comparativa de políticas</a>
EEO#7	<a href="#">Referencias</a>
EEO#8	<a href="#">Lecciones aprendidas y evidencia en la promoción de la igualdad de género</a>

ABREVIATURAS	
ADP	Asociación de Directoras de Panamá
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIEPS	Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales
CINAMU	Centros del Instituto Nacional de la Mujer
CNDIPI	Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CO	Capital Ordinario
CONAMA	Consejo Nacional de Atención a la Madre Adolescente
CONE	Cuidados Obstétricos y Neonatales
CT	Coordinador Técnico
ENASSER	Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
EPIC	Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración, según siglas en inglés
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEM	Monitor Global de Emprendimiento, según siglas en inglés
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IIG	Índice de Igualdad de Género
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPG	Iniciativa de Paridad de Género
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad
MITRADEL	Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral
MOCAPF	Modelo de Orientación y Consejería en Anticoncepción y Planificación Familiar
OE	Organismo Ejecutor
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPVG	Observatorio Panameño contra la Violencia de Género
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas
PDIP	Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Paridad de poder de compra, según siglas en inglés
RMM	Razón de Mortalidad Materna
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas, según siglas en inglés
SPEVDG	Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género
STEM	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, según siglas en inglés
VSBG	Violencia sexual y basada en género
WEF	Foro Económico Mundial, según siglas en inglés
WHO	Organización Mundial de la Salud, según siglas en inglés

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**PROGRAMA DE APOYO A POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO II**  
**(PN-L1162)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
República de Panamá			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	12 meses
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Período de gracia:	2 años <sup>(b)</sup>
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR <sup>(c)</sup>
BID (Capital Ordinario):	150.000.000	100	Comisión de crédito:	(d)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(d)
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	11 años
Total:	150.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo de la serie programática es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, a través de la efectiva y oportuna implementación de políticas dirigidas a promover la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Esta segunda operación tiene por objetivo contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional y la capacidad de gestión de las políticas de género, dentro del proceso de respuesta y recuperación a la crisis por la pandemia de COVID-19, mediante los siguientes objetivos específicos: (i) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VSBG; (ii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá; (iii) promover oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas; y (iv) contribuir a fortalecer el liderazgo de las mujeres.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento:</b> El primer y único desembolso está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de políticas de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política ( <a href="#">EER#1</a> ) y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (¶3.4).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos <sup>(e)</sup>:</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/>		PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
<b>Temas Transversales <sup>(f)</sup>:</b>	GE <input checked="" type="checkbox"/>	y DI <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	y ES <input type="checkbox"/>
				IC <input checked="" type="checkbox"/>

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés, de productos básicos y de protección contra catástrofes. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

<sup>(c)</sup> En consistencia con el documento FN-729 (Estrategia y Preparación Operacional para Ejecutar la Transición de la LIBOR en el Balance General del BID) y el documento CF-257-1 (Remplazo de la Tasa Base para Préstamos con Garantía Soberana basada en Libor), este préstamo estará sujeto a la tasa de interés basada en SOFR ya sea sobre la base de una notificación al Prestatario por parte del Banco, o mediante la solicitud del Prestatario, de conformidad con las disposiciones del Contrato de Préstamo.

<sup>(d)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(e)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(f)</sup> GE (Igualdad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

#### 1. Programa de apoyo a las políticas de igualdad de género

- 1.1 La presente operación es la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). El objetivo de la serie es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, a través de la implementación de políticas dirigidas a promover la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres, así como fortalecer la institucionalidad de género del país. La primera operación (4777/OC-PN) fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 1 de mayo de 2019 por un total de US\$150 millones, y cumplió con las condiciones contractuales para el primer y único desembolso el 16 de septiembre del mismo año<sup>1</sup>.
- 1.2 Entre las condiciones de política impulsadas en la primera operación, caben destacar: (i) acciones para promover la autonomía física, tales como el establecimiento del Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género (SPEVDG), así como la expansión de servicios y adopción de protocolos y sistemas de información, para la atención y registro de casos de violencia sexual y basada en género (VSBG). También se actualizaron las normativas y protocolos de los programas de salud integral de la mujer y las estrategias operativas para su cumplimiento, al tiempo que se perfeccionó la normativa para la atención y prevención del embarazo adolescente. Se emprendieron también (ii) acciones para promover la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Se estableció el Consejo Nacional para la Paridad de Género y su plan de acción, que incluye compromisos para mejorar la empleabilidad de las mujeres, cerrar las brechas económicas, fomentar la empleabilidad y el liderazgo femenino empresarial. Por último, (iii) se adoptaron medidas para mejorar la capacidad de gestión de políticas de género, tales como el fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y la expansión de su red de centros (CINAMU), así como la creación de un programa de certificación organizacional, el Sello de Igualdad, para las entidades del sector público. En los siguientes incisos se profundizará sobre las acciones emprendidas durante la primera operación.
- 1.3 Esta segunda operación da continuidad a los procesos de reforma emprendidos, al tiempo que apalanca las acciones que el Gobierno de Panamá está impulsando para mitigar el impacto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 sobre las mujeres y la igualdad de género.

#### 2. Desempeño macroeconómico reciente

- 1.4 **Contexto macroeconómico.** Panamá mantenía un nivel de crecimiento acelerado y sostenido en comparación con el resto de América Latina y el Caribe (ALC), previo a la pandemia. Entre 2007 y 2019, su Producto Interno Bruto (PIB) creció a un promedio de 6,54%, en contraste al 2,2% de la región. Panamá llegó a alcanzar la categoría de altos ingresos en 2019, con un PIB per cápita de US\$32.850 en términos de paridad de poder de compra (PPP, según siglas en

---

<sup>1</sup> Ver Anexo II

inglés), según el Fondo Monetario Internacional<sup>[1]</sup><sup>2</sup>. Sin embargo, la economía panameña ha sido una de las más golpeadas por la pandemia de COVID-19. El PIB cayó 17,9% en términos reales en 2020<sup>[2]</sup>, teniendo consecuencias notables en diversos ámbitos, incluyendo el que Panamá perdiese recientemente la categoría de país de altos ingresos. Además, el déficit del Sector Público No Financiero ha alcanzado el 10,1% del PIB, mientras que la deuda ha pasado del 46,4% al 69,8% del PIB<sup>[3]</sup>, causando recortes al gasto público y un renovado interés por mejorar la eficiencia del gasto y la inversión pública.

- 1.5 La respuesta del gobierno a la pandemia se ha enfocado en aumentar el gasto sanitario, ampliar el espacio fiscal, dar apoyo a las personas afectadas y fortalecer la liquidez del sistema bancario. En particular, se suspendió la regla fiscal, que limitaba el déficit al 2,75% en 2020, y se reestructuró el presupuesto del Estado de ese año para orientarlo hacia la mitigación de la pandemia. En total, el gobierno destinó \$1.405,3 millones (2,6% del PIB) para enfrentar la pandemia en 2020, de los cuales un 76% se designó a programas de apoyo social, acabando a finales de este año, y un 20,7% en gasto sanitario.
- 1.6 Aun antes de la crisis, el dinamismo económico no se había traducido en avances sociales equivalentes. Uno de cada cinco panameños (21,5%) en 2019 era pobre, una tasa relativamente alta en comparación a países de similares ingresos. La pobreza era especialmente elevada en las áreas rurales y comarcales, donde llegó a superar el 80%. La desigualdad también era de las más altas de la región<sup>[4]</sup>. La crisis económica provocada por la COVID-19 amenaza ahora con profundizar dichas brechas. Se estima, por ejemplo, que el desempleo ha crecido de 7,1% a 18,5% motivo de la pandemia<sup>[5]</sup>. Además, se calcula que la pobreza aumentó en 12,5 puntos porcentuales<sup>[45]</sup>. Los datos económicos más recientes apuntan, como se verá en el próximo capítulo, a que la crisis está afectando desproporcionadamente a las mujeres, no solo en sus autonomías económica, física, y en la toma de decisiones, pero también a nivel institucional, con recortes presupuestarios que tendrán impacto directo sobre ellas.

### 3. La igualdad de género y la crisis de la COVID-19

- 1.7 **La igualdad de género tiene un impacto directo en el bienestar de las mujeres, sus familias, y en la recuperación de los países.** A su vez, tiene impacto directo sobre la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible<sup>[6]</sup><sup>[7]</sup>. Se estima que el crecimiento del ingreso laboral femenino y una mayor tasa de participación de mujeres en la fuerza de trabajo, explican un 30% de la reducción de la pobreza extrema de ALC entre 2000 y 2010<sup>[8]</sup>. Diversos estudios dan cuenta que la desigualdad de género, fruto de barreras culturales, institucionales, o legales, es una suerte de impuesto que distorsiona la asignación del capital humano, generando una reducción en el ingreso de los países<sup>[9]</sup><sup>[10]</sup><sup>[7]</sup>. Existe también consenso entre organismos internacionales respecto a la necesidad de mantener un enfoque de género en los planes de recuperación, para que sea más rápida y efectiva<sup>[11]</sup><sup>[12]</sup><sup>[13]</sup>.
- 1.8 **El Gobierno de Panamá ha impulsado, desde hace casi tres décadas, políticas en pro de la igualdad de género.** Sin embargo, aún no han sido

---

<sup>2</sup> Ver referencias en [EEO#7](#).

suficientes para eliminar las profundas desigualdades que afectan a las mujeres en el país. Dichas desigualdades quedan sintetizadas en el Índice de Igualdad de Género (IIG)<sup>3</sup>, que en 2019 colocaba a Panamá en la posición 94 de un total de 189 naciones[14]. En el mismo año ocupó la posición 57 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Esto permite evidenciar los costos y las pérdidas significativas a causa de las brechas entre hombres y mujeres en el desarrollo humano, las cuales son estructurales, persistentes y significativas[15].

- 1.9 **La crisis de la COVID-19 amenaza con profundizar dichas brechas y pone en riesgo los avances logrados por el Estado.** En Panamá, como en otros países de ALC, la pandemia ha ubicado a las mujeres en la encrucijada, sin precedentes, de múltiples impactos superpuestos y desproporcionados[16]. Por un lado, las mujeres han sido quienes han llevado la carga más pesada y de mayor riesgo de contagio como trabajadoras de primera línea o esenciales, estando supra representadas en el sector salud donde superan el 90% del personal de enfermería, o como cajeras en supermercados y farmacias, únicos comercios abiertos durante los confinamientos[17]. Adicionalmente, las medidas tomadas durante la crisis sanitaria, tales como cuarentenas y restricciones de movilidad, han generado barreras de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, afectando más a las mujeres indígenas en áreas de difícil acceso[18]. Igualmente, ha generado afectaciones críticas para la seguridad física de las mujeres, desencadenando un aumento en femicidios[19], aumentando los riesgos de VSBG y doméstica y limitando el acceso de las víctimas a servicios esenciales[15]. En términos laborales, las mujeres en Panamá han perdido empleos e ingresos en forma desproporcionada, con una tasa de desempleo de casi el doble de los hombres (25% vs 13%). Esto, en parte, por ser mayoría en los sectores más afectados como el turismo, restaurantes y el comercio minorista. Los sectores de alto impacto negativo por la pandemia agrupan un 46,5% de las mujeres empleadas vs. un 29,6% de los hombres[17][44]. Finalmente, ante el cierre prácticamente total de servicios escolares y de desarrollo infantil, se han intensificado de manera desigual sus responsabilidades de cuidados, provocando su salida involuntaria del mercado laboral[20].
- 1.10 La desigualdad preexistente y el impacto directo de la pandemia sobre las mujeres constituye una barrera para que una generación entera de mujeres no alcance su potencial[21]. Si dichos impactos no se mitigan proactivamente, se vislumbra la posibilidad de: (i) frenar el ritmo de avances institucionales de los últimos años y provocar importantes retrocesos o debilitamiento en la capacidad del estado y del sector privado de avanzar con su agenda y compromiso de igualdad de género[22]; (ii) profundizar sobre el corto, mediano y largo plazo las desigualdades de género en las distintas autonomías[15]; (iii) profundizar la vulnerabilidad de segmentos poblaciones de mujeres ya en situaciones de alta vulnerabilidad<sup>4</sup>[15]; y (iv) debilitar la recuperación y reactivación económica, con el desaprovechamiento de un segmento poblacional tan importante y con la mayor tasa de formación[23].

---

<sup>3</sup> El IIG incluye una serie de indicadores en salud reproductiva (muerte materna y natalidad adolescente), empoderamiento (porcentaje de escaños en el parlamento; logros en educación secundaria y superior) y actividad económica (tasa de participación en el mercado laboral).

<sup>4</sup> Tales como mujeres jóvenes rurales, madres solteras, sin formación secundaria, sin empleo, víctimas de violencia; y mujeres de grupos subrepresentados, como mujeres indígenas, afrodescendientes, entre otras.

**1.11 El Gobierno de Panamá mantiene su compromiso con la igualdad de género.**

Aunque se ha visto obligado a enfocar sus recursos financieros y humanos en la atención de la pandemia<sup>5</sup>, éste se comprometió a destinar recursos y dar cumplimiento a las condiciones de política de la presente operación, delineadas y acordadas previo a la crisis que hoy enfrenta el país. En este sentido, el gobierno está convencido que una perspectiva de género es necesaria para una respuesta efectiva a la crisis y su recuperación, ante la posibilidad que ésta profundice las desigualdades y vulnerabilidades en todas las autonomías de las mujeres[12]. Ante esta realidad, y dada la flexibilidad que otorga el instrumento programático ante situaciones imprevistas como la crisis sanitaria, es imperativo continuar el trabajo conjunto con el Gobierno de Panamá en la implementación de políticas con enfoque de género que mitiguen los impactos diferenciados de la crisis y esto es, precisamente, lo que busca esta operación.

**4. Autonomía física de las mujeres**

**1.12 Violencia sexual y basada en género (VSBG).** La VSBG, consecuencia grave de la desigualdad de género, representa un importante desafío para Panamá. Previo a la pandemia, 16,4% de mujeres de 15 a 49 años reportaban haber experimentado, en algún momento de su vida, violencia física o sexual. Entre 2015 y 2019, el Ministerio Público registró un aumento del 63,8% en denuncias por delito de violación[15]. Igualmente, entre 2018 y 2019 hubo un aumento de 1.147 denuncias de violencia doméstica, llegando a 16.851[15] por año. La VSBG se diferencia a lo largo del territorio nacional, siendo particularmente marcada en zonas rurales y comarcales, así como entre las mujeres afrodescendientes, indígenas y migrantes. A escala nacional, un 4,6% de mujeres de 15 a 49 años reportaban haber experimentado violencia física en los últimos 12 meses. En la provincia de Bocas del Toro y las Comarcas Ngäbe-Buglé y Emberá-Wounaan, las tasas eran sustancialmente más elevadas, con 11,3%, 9,5% y 9% respectivamente[26]. Cabe recalcar que, actualmente, el país carece de información estadísticamente representativa actualizada respecto a la prevalencia y características de la VSBG a escala nacional. La información administrativa es incompleta, pues sólo incluye los casos denunciados. La última encuesta con datos representativos nacionales es la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER), relevada en 2014-2015.

**1.13 La primera operación incorporó acciones dirigidas al fortalecimiento de la institucionalidad para atender la VSBG.** Por ejemplo, promovió la reglamentación e implementación, por parte del Ministerio de Seguridad (MINSEG), del SPEVDG<sup>6</sup>. En el caso del INAMU, aprobó un plan de fortalecimiento institucional para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas por ley en materia de VSBG. Además, se crearon los CINAMU, unidades territoriales del INAMU para el fomento de las autonomías en favor de las mujeres en el país. Se estableció un protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia y se inició la implementación del sistema de recolección, centralización y sistematización de datos y su plataforma informática DATA INAMU, como herramienta básica de estadísticas administrativas sobre VSBG.

<sup>5</sup> MINSA destinó US\$210,6 millones (0,40% del PIB) en el tratamiento y prevención del COVID-19 en 2020[25]. En 2021, presupuestó US\$99,6 millones adicionales (0,17% del PIB)[26].

<sup>6</sup> Para asegurar cumplimiento de lo estipulado en el artículo 31 de la Ley 82 del 24 de octubre de 2013, que asigna las funciones del Ministerio de Seguridad para la prevención y sanción de hechos de VSBG.

- 1.14 **La crisis ha aumentado los riesgos de VSBG y ha disminuido la posibilidad de realizar denuncias.** Aunque aumentaron los registros de femicidios en 2020, esto contrasta con la disminución de denuncias durante el confinamiento. Según cifras del Ministerio Público, el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género (OPVG) señala la disminución de denuncias de violencia sexual (-22%) y de violencia doméstica (-15%) entre enero y agosto del 2019 y 2020[27]. Esto puede deberse a la implementación de la ley seca<sup>7</sup> coincidiendo con una disminución de denuncias de violencia doméstica según las estadísticas del Ministerio Público[28][29]. Por otro lado, se sospecha un subregistro de denuncias dadas las dificultades que generó la crisis para interponerlas[29]. En otros países de la región en los que se implementaron similares medidas de restricción de movilidad, las denuncias de violencia doméstica aumentaron significativamente durante la pandemia[12][30]. Aún no se cuenta con estudios que den cuenta del porqué de estas variaciones.
- 1.15 **Salud sexual y reproductiva de la mujer.** Previo a la pandemia, Panamá presentaba una de las tasas más altas de mortalidad materna, con 95 muertes por cada 100.000 (razón de mortalidad materna o RMM) nacidos vivos, superior a la de países de ingresos similares como Chile (22) y Costa Rica (25)[31]. Dicha tasa escondía, además, una enorme brecha interna: mientras en la Provincia de Panamá la RMM fue 42, en la Comarca Ngäbe Bugle alcanzó 248[32]. Un limitado acceso a servicios de salud y la pobreza extrema son algunos de los factores que contribuyeron a que un 32% de los casos de muertes maternas se concentraran en dicha comarca, cuya población representa 5% de la población del país. Mientras tanto, la provincia de Panamá, con 39% de la población, solo representó el 23% de los casos[15]. El país presentaba también una de las tasas más altas de embarazo adolescente de la región[33]. En 2018, la tasa de fecundidad de 15 a 19 años fue de 73,4 por cada 1.000 mujeres y de 2,9 por cada 1.000 niñas de 10 a 14 años al 2018[15]. Según la ENASSER 2014-2015[26], 16% de las adolescentes en Panamá estaban embarazadas y 27,2% tenían un hijo, estaban embarazadas o lo habían estado alguna vez. Todo esto tiene sus raíces en el acceso diferencial a atención profesional hospitalaria y a métodos anticonceptivos modernos (de larga duración), particularmente para la población indígena (según datos de ENASSER, 35,6% de las mujeres indígenas casadas o unidas tenían necesidades insatisfechas en planificación familiar). Asimismo, tan solo 25,7% de mujeres indígenas entre 15 y 49 años utilizaban anticonceptivos vs 51,8% del mismo grupo etario en el área rural), así como la ausencia de una estrategia integral de prevención del embarazo adolescente.
- 1.16 **El gobierno ha emprendido acciones para revertir esta situación.** Como parte de las acciones de política de la primera operación, el Ministerio de Salud (MINSA) aprobó una actualización de las Normas Técnico-Administrativas y Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer, incluyendo las pautas del programa de planificación familiar y protocolos para la atención de víctimas de violencia sexual. Asimismo, se aprobaron las estrategias operativas que respaldan el cumplimiento de estas normas en las áreas comarcales y áreas rurales dispersas de Panamá, a saber: (i) Modelo de Orientación y Consejería en Anticoncepción y Planificación Familiar (MOCAPF); y (ii) Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales (CONE). Además, se aprobó el Reglamento de la Ley

---

<sup>7</sup> Artículo 7 del Decreto Ejecutivo 507 de 24 de marzo.  
[https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28987\\_B/GacetaNo\\_28987b\\_20200324.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28987_B/GacetaNo_28987b_20200324.pdf)

29 y la Ley 60, sobre la menor embarazada, que define las funciones de las distintas entidades estatales responsables de su atención y de establecer estrategias para prevenir su deserción escolar<sup>8</sup>. También, en el 2019, el Gobierno de Panamá desarrolló, con el apoyo de EuroSocial, una estrategia integral de prevención del embarazo adolescente.

- 1.17 **La crisis sanitaria interrumpió la implementación de algunas de estas políticas y estrategias operativas.** Por una parte, como se indicó anteriormente, el MINSA debió enfocar todos sus esfuerzos en la prevención y tratamiento de COVID-19. En general, el acceso y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva sufrieron deterioro durante la pandemia, particularmente para adolescentes y mujeres indígenas en las áreas rurales y comarcales de difícil acceso y con movilidad restringida[18]. Por otra parte, el cierre de escuelas impidió que el plan de prevención del embarazo adolescente se pusiera en marcha. Las acciones están previstas para ser retomadas una vez el ciclo escolar se regularice. A la fecha, la mayoría de las escuelas del país permanecen en modalidad a distancia, atrasando la implementación del plan. Se estima que en ALC, dadas las limitaciones de acceso a métodos anticonceptivos y servicios de planificación durante la pandemia, la tasa de fecundidad adolescente podría aumentar entre 6 y 11 puntos porcentuales, representando 5 años de retroceso en su reducción[34]. Esto hace que las acciones de política incluidas en la presente operación sean aún más relevantes, llamadas a mitigar los efectos de la pandemia sobre las mujeres y evitar que esta situación continúe empeorando.

## 5. Autonomía económica y en la toma de decisiones

- 1.18 **En materia de autonomía económica y de toma de decisiones de las mujeres, existían brechas marcadas previo a la pandemia.** Durante los últimos 15 años se observaron importantes avances en términos de la tasa de participación femenina, que pasó del 47% al 55% entre 2005 y 2019, pero está aún por debajo de la masculina (79%). La participación de mujeres jóvenes, indígenas y en situación de pobreza es más baja aún[35]. Además, la tasa de desempleo en mujeres alcanza el 8,8%, mientras que la de los hombres es del 5,8%. Esta situación se agudiza entre trabajadores jóvenes (menores de 29 años), donde la brecha alcanza siete puntos porcentuales (19,2% vs. 12,3%). En materia educativa, se evidencian progresos sustanciales en la educación terciaria, donde el 60% de los matriculados y casi 70% de los egresados son mujeres. Sin embargo, las jóvenes representan solo 3 de cada 10 personas matriculadas en carreras de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, según siglas en inglés)[36]. Además, el 90% de las mujeres matriculadas en la formación profesional y vocacional se dirigen a ramas como belleza y estética, artesanías y modistería y textil[37]. En términos de emprendimiento, el país figura como el tercer país de la región con la menor tasa de emprendimiento temprano femenino (14,2%) y la última posición regional en términos de emprendimiento establecido liderado por mujeres (3,8%). Los negocios liderados por mujeres se concentran en sectores con menores rendimientos, inferior introducción de tecnología, baja actividad exportadora, limitadas redes de contactos y un tamaño pequeño o “unipersonal”[35][38].

---

<sup>8</sup> Dicha ley había permanecido sin regulación desde 2016 y su reglamentación fue aprobada mediante el decreto ejecutivo No. 27 del 4 de junio de 2019.

- 1.19 El trabajo del cuidado es la principal causa de la baja tasa de actividad económica entre las mujeres[14]. Éstas destinan 20,3% de su tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que los hombres sólo un 10%[9]. De las mujeres fuera del mercado laboral, un 37% aduce responsabilidades familiares como principal motivo que les impide trabajar[36]. Adicionalmente, existe una escasez persistente de mujeres en puestos directivos de las empresas[39]. Mientras que las mujeres cuentan con una participación similar a la de los hombres en niveles directivos intermedios y superiores, más de un 70% de las empresas no cuenta con mujeres directivas, y 3 de cada 10 empresas cuentan con una mujer como CEO o Presidenta de la Junta Directiva[39]. En 2019, el informe de cumplimiento de la Ley 56<sup>9</sup>, que establece una proporción mínima del 30% en puestos directivos de empresas mixtas o estatales, revelaba que solo 16,4% de los puestos directivos en el sector público y privado eran ocupados por mujeres[40]. Finalmente, aun cuando la población indígena tiene altas tasas de actividad económica (más del 60% en las mujeres y más del 80% en los hombres), tiene bajos niveles de formalidad y exclusión del empleo asalariado. Sólo 6% de las indígenas son asalariadas, frente a 65% de las mujeres a nivel nacional, y la precariedad de las actividades que realizan podrían bien calificarse como de subsistencia.
- 1.20 **La primera operación de esta serie sentó las bases institucionales para enfrentar las brechas económicas de género previas a la pandemia.** Éstas serán clave para los procesos de recuperación económica postpandemia. Por ejemplo, se estructuró el Consejo Nacional para la Paridad de Género, integrado por actores del sector público y privado, que estableció un plan de acción conjunto para reducir las brechas económicas existentes previo a la pandemia. Durante la crisis, dicho Consejo estableció un nuevo plan de acción para hacer frente a la crisis económica y lograr una recuperación más acelerada y equitativa con las mujeres. Por otra parte, se creó la Mesa Interinstitucional de Cuidados, la cual, con el apoyo del BID y de ONU Mujeres, está elaborando una estrategia que apunta a la ampliación de los servicios de cuidado que faciliten el acceso de las mujeres al mercado laboral, así como la generación de empleo femenino a través de la formalización del sector del cuidado. Además, se creó el Comité Asesor de Mujeres Indígenas para la incorporación de la perspectiva de género en el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, fundamental para el impulso de la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres indígenas en la recuperación económica.
- 1.21 **La crisis socioeconómica desencadenada por la pandemia ha afectado con mayor intensidad la autonomía económica de las mujeres.** El 46,5% de las mujeres se encuentran ocupadas en sectores con alto impacto negativo por la crisis<sup>10</sup> vs un 29,6% de los hombres. Según registros del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), la tasa de suspensión de contratos<sup>11</sup> desde marzo 2020 a mayo 2021 ha sido mayor, proporcionalmente, para las mujeres que

<sup>9</sup> Decreto ejecutivo 241-A del 11 de julio del 2018, que reglamenta la Ley 56 del 11 de julio del 2017: <https://inamu.gob.pa/wp-content/uploads/2018/10/DECRETO-EJECUTIVO-241-Que-reglamenta-la-Ley-56-de-11-julio-de-2017.pdf>

<sup>10</sup> Entiéndase alto impacto por sectores que han sufrido mayor descenso de ocupación y mayor suspensión de contratos, como comercio, turismo, hoteles, restaurantes.

<sup>11</sup> Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 81 del 20 de marzo de 2020, que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo: <https://www.mitradel.gob.pa/decretoscovid19/decreto-ejecutivo-no-81-de-20-de-marzo-de-2020-suspension-de-contratos-mitradel/>

para los hombres (15,1% vs. 14,6% en 2020), al tiempo que la tasa de reactivación de contratos suspendidos<sup>12</sup> ha sido menor para las mujeres que para los hombres (53% vs. 61%) y la participación femenina en las nuevas contrataciones ha sido aún inferior (29% vs. 71% en 2020 y 27% vs. 73% en los primeros meses de 2021)<sup>13</sup>. En términos de empresarialidad, las mujeres también fueron más afectadas: el 56% de las empresarias en Panamá concentran sus negocios en los sectores vulnerables a la crisis vs el 41% de los empresarios<sup>[17]</sup> y un 74% de las empresarias que cerraron sus negocios en 2020 lo hicieron por la pandemia vs. un 63% de los hombres<sup>[41]</sup>. A su vez, las mujeres enfrentan limitaciones para acceder a sectores que muestran potencial económico durante y postcrisis, pues se encuentran subrepresentadas en los sectores tecnológicos (36% del total de propietarias de empresas)<sup>[41]</sup>. Por último, durante el confinamiento, 7 de cada 10 mujeres se han ocupado de las tareas del cuidado vs. 3 de cada 10 hombres<sup>[42]</sup>. A nivel regional, los análisis observan que las mujeres tienen mayor probabilidad de perder sus empleos debido a mayores necesidades de cuidado de niños<sup>[43]</sup>.

## **6. Avances en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de políticas de género**

### **1.22 El Estado panameño lleva más de tres décadas avanzando en la implementación de políticas públicas en materia de igualdad de género.**

Además de la suscripción de los distintos acuerdos internacionales, el país ha promulgado legislación para lograr la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres<sup>14</sup>. Una de las principales piezas normativas, la Ley de Igualdad de Oportunidades (Ley No. 4 de 1999), establece el marco general para que las políticas estatales propendan a eliminar la discriminación y promover la igualdad de género en los ámbitos económico, político, social y cultural, entre otros. Dicha ley establece, además, la creación de “organismos especializados encargados de la coordinación, promoción, desarrollo y fiscalización de la política pública de promoción de igualdad de oportunidades de las mujeres” (Artículo 31). En 2008 se creó el INAMU<sup>15</sup>, paso crucial para construir una institucionalidad de género en el país. A partir del 2015, se inicia la extensión territorial de los servicios del INAMU a través de los CINAMU. Recientemente, Panamá ha dado pasos importantes en pro de la igualdad de género con el involucramiento del sector privado en la construcción de la política pública a través de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), acción que fuera apoyada por el BID y el Foro Económico Mundial (WEF, según siglas en inglés).

### **1.23 La primera operación permitió un avance para fortalecer la capacidad de gestión de políticas de género a nivel nacional.** El país creó el Consejo Nacional para la Paridad de Género y puso en marcha la IPG, un espacio de diálogo público-privado que apunta al cierre de brechas salariales y laborales<sup>16</sup>. También incluyó la elaboración de un plan de fortalecimiento institucional del

<sup>12</sup> La Ley N° 201 de 25 de febrero de 2021 establece medidas temporales para preservar el empleo, normalizar las relaciones de trabajo y dicta otras disposiciones.

<sup>13</sup> Datos del MITRADEL.

<sup>14</sup> [EEO#1.](#)

<sup>15</sup> [EEO#4.](#)

<sup>16</sup> Está integrada por 11 entidades estatales, de las cuales cinco son Ministerios, cuatro organizaciones gremiales del sector privado, cuatro organismos internacionales y fundaciones, así como siete empresarias y empresarios prominentes del país.

INAMU, la creación de los CINAMU como sus unidades territoriales, y la aprobación del Programa Sello de Igualdad en el Sector Público.

- 1.24 **La crisis de la COVID-19 evidencia la necesidad de continuar fortaleciendo la institucionalidad de género.** La creación de la IPG permitió generar una articulación interinstitucional y multisectorial para avanzar acciones en materia de igualdad de género, cuya relevancia se hizo más evidente a raíz de la pandemia. A pesar de su reciente adopción, la IPG generó diálogos y análisis que permitieron visibilizar el impacto diferenciado de la crisis sobre las mujeres, y una propuesta para asegurar la inclusión del enfoque de género en la respuesta estatal<sup>17</sup>. Asimismo, en la primera operación de la serie se incluyó la elaboración de un plan de fortalecimiento institucional del INAMU, cuya implementación se ha visto limitada debido a la situación provocada por la pandemia. Ha habido una tendencia general de aumento de violencia y femicidios en los últimos años, así como las tasas de embarazo adolescente, que evidencian la necesidad de continuar fortaleciendo la institucionalidad de género. Por último, COVID-19 trajo consigo una seria crisis económica y fiscal. Esto hace indispensable concentrar los recursos del estado no sólo en atender la crisis, sino también en mitigar sus efectos, acrecentando la necesidad de hacer un uso más eficiente de los fondos públicos.
- 1.25 **Estrategia del proyecto y valor agregado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** Este programa es la segunda de dos operaciones bajo la modalidad de PBP. Esta segunda operación apunta a la continuación y consolidación de las acciones de política de la primera operación de la serie. Tanto las condiciones de política por cumplir en la segunda operación, como las cumplidas en la primera, han recibido el apoyo del Banco y de otros socios multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ONU Mujeres y la Comisión Europea, con quienes se ha trabajado cercanamente para coordinar apoyos técnicos hacia el gobierno para el cierre de brechas. Dichas acciones incluyen apoyos puntuales mediante cooperaciones técnicas y programas de crédito sectoriales<sup>18</sup>. La experiencia regional del BID y el impulso con el WEF de las IPG en ocho países de ALC, así como la implementación del Marco de Acción de Empleo con Perspectiva de Género (GN-3057), colocan al BID en una posición privilegiada para apoyar al Gobierno de Panamá en este tema. Adicionalmente, se destaca la importancia de esta operación para el Banco, estrechamente alineada a la prioridad de la Visión 2025 que es aumentar la inversión directa en el tema de género. En este sentido, también es de suma importancia continuar apoyando al país con las acciones de política necesarias para seguir impulsando el tema en el mediano plazo.
- 1.26 El Banco ha colaborado activamente con el Gobierno en el diseño e implementación de las políticas incluidas en esta serie programática. En materia de autonomía física, la operación Fortalecimiento del Modelo de los CINAMUs (ATN/OC-16342-PN) y la Estandarización de Datos de Femicidio para su Comparabilidad en la Región (ATN/CI-16865-RG), han apoyado al gobierno en el fortalecimiento de la red de CINAMU y la prestación de servicios, como en el establecimiento de sistemas de información de VSBG. En materia de autonomía

<sup>17</sup> Acciones de la IPG Panamá en el marco de COVID-19: <https://www.iniciativaparidadgeneropanama.net/crisis-covid/>

<sup>18</sup> [EEO#2](#)

económica, con la Iniciativa Público-Privada para reducir Brechas Económicas de Género (ATN/OC-16498-RG) y las Iniciativas de Paridad de Género: Acelerando la Participación Económica de las Mujeres (ATN/CF-18183-RG), se estableció el marco institucional de la IPG y su plan de acción. Asimismo, las operaciones Apoyo a la Implementación del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género Fase I (ATN/OC-17841-PN) y Fase II (ATN/OC-18640-PN) han incluido recursos para el diseño y evaluación de las políticas vinculadas a la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva y las estrategias de emprendimiento de mujeres, como de fortalecimiento institucional. Por último, Apoyo para la Promoción del Empresariado Indígena en Panamá (ATN/MG-17436-PN) se enfocó en el diseño de la estrategia de empresariado para las mujeres indígenas.

- 1.27 **Lecciones aprendidas.** La literatura resalta diferentes programas y políticas públicas que han demostrado efectividad en la promoción de la autonomía física y económica de las mujeres, que han sido incorporadas en esta serie ([EEO#8](#)). Esta segunda operación incorpora también lecciones de la primera (4594/OC-PN), así como de la serie PBP de género de Argentina (4622/OC-AR), tales como la importancia de contar con cooperación técnica que apoye al gobierno ante desafíos de coordinación intersectorial y debilidad institucional. La operación incorpora lecciones de la experiencia operativa del Banco, recogida en marcos sectoriales y recomendaciones de la Evaluación del Apoyo del Banco a los Temas de Género y Diversidad (RE-518-2). En particular, la Matriz de Resultados contiene múltiples indicadores a nivel de resultados y la Matriz de Políticas incluye evaluaciones que permitirán medir la efectividad de las políticas impulsadas por el Banco. Adicionalmente, durante la preparación de la operación, se ha profundizado el diálogo con el país en múltiples sectores, incrementando la relevancia de las acciones de política y el aporte técnico del Banco a las contrapartes. El Marco Sectorial de Salud y Protección Social (GN-2735-7) identifica la eliminación de barreras culturales como elemento clave para aumentar acceso de poblaciones indígenas y rurales a servicios de salud. Los estudios de salud intercultural<sup>19</sup> realizados para la implementación de las dos operaciones del Programa de Salud Mesoamérica en Panamá (GRT/HE-13116-PN; GRT/HE-13117-PN y GRT/HE-15092-PN; GRT/HE-15093-PN) confirmaron el peso de las barreras sociales y culturales para el acceso de las poblaciones de las comarcas indígenas a servicios de salud con pertinencia cultural. Estas lecciones fueron incorporadas en el Componente 2, específicamente en el diseño del piloto del MOCAPF. El Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7) identifica la importancia de invertir en recursos humanos capacitados. Esta lección se incorpora en el Componente 2, a través del fortalecimiento del SPEVDG de la Policía Nacional. Finalmente, tanto el Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8) como el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) recomiendan construir Alianzas Público-Privadas para promover acceso al empleo formal y empleabilidad. Esto se incorpora en el Componente 3, con la expansión del Sello de Igualdad y la institucionalización del Consejo Nacional para la Paridad de Género. Más recientemente, el Marco de Acción de Empleo con Perspectiva de Género (GN-3057) llama a incrementar la igualdad de acceso al mercado laboral para mujeres mediante la promoción de prácticas empresariales inclusivas, políticas

---

<sup>19</sup> Kolodin, Susan, et al. (BID). Asuntos de familia: estudio cualitativo sobre las redes sociales durante el embarazo y parto en Mesoamérica. 2015.

públicas inteligentes, y mayor articulación entre los dos sectores para cerrar brechas de género, lo cual se refleja en las acciones del Componente 3.

- 1.28 **Coordinación con otras agencias internacionales de desarrollo.** La promoción de la igualdad de género en Panamá ha contado con el apoyo sostenido de varias agencias de desarrollo en las últimas décadas, entre las cuales destaca el trabajo conjunto con PNUD, ONU Mujeres, UNFPA, la Comisión Europea, entre otros<sup>20</sup>. Dichos esfuerzos se consideraron en la preparación de esta operación, para generar sinergias y complementar el trabajo realizado. Por último, en el proceso de desarrollo de la IPG, liderada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el apoyo del Banco, se han consultado expertos de distintas agencias en el país para aprovechar sus lecciones aprendidas y recomendaciones.
- 1.29 **Balance de las acciones de políticas.** Las acciones de política de la segunda operación de esta serie apuntan, en su mayoría, a la implementación y concreción de las reformas y al fortalecimiento de la institucionalidad a cargo de éstas, iniciadas en la primera operación. Conjuntamente, la serie contribuirá a cerrar las siguientes brechas: (i) ampliar y consolidar la calidad de servicios públicos dirigidos a fortalecer la autonomía física, económica y la toma de decisiones de las mujeres; (ii) generar mecanismos de coordinación entre los sectores público y privado para que dicha oferta tenga mayor calidad, pertinencia y sostenibilidad; (iii) producir información para mejorar el diseño de políticas públicas y fortalecer la institucionalidad a cargo de las mismas; y (iv) profundizar la transversalización de una perspectiva de género en la institucionalidad y el sistema presupuestario público. Entre las acciones se incluyen evaluaciones que miden la efectividad de las políticas impulsadas en la primera operación. Éstas permitirán identificar oportunidades de mejora necesarias y esfuerzos adicionales que deberán emprenderse para fortalecer la entrega de servicios con miras a la evaluación de resultados de la serie programática, prevista para 2023-2024.
- 1.30 **Desafíos pendientes.** Aun considerando el alcance de esta operación, existen acciones que no forman parte y que precisarán reformas en un futuro cercano. Se deberá abordar, por ejemplo, el continuo fortalecimiento de la capacidad de los distintos niveles de gobierno para gestionar la temática de género, incluyendo la disponibilidad de estadísticas e indicadores sobre la materia, así como el tema de elevar el rango institucional del INAMU cuando las condiciones económicas y fiscales lo permitan. Esto permitirá que la institución esté en mejor capacidad, como mecanismo principal de la igualdad de género en el país, de impulsar aún más la transversalización de las políticas de género en el estado. También le asegurará un espacio permanente en el Consejo de Gabinete, con voz y voto, teniendo así una mayor injerencia en las decisiones gubernamentales. Se resalta la disposición del Grupo BID para seguir apoyando al país en este sector clave, a través de sus instrumentos financieros y no financieros.
- 1.31 **Alineación estratégica.** Este programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al establecer una política pública para fomentar empleabilidad de mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica; y (ii) Productividad e Innovación, al implementar una estrategia de emprendimiento femenino y para

---

<sup>20</sup> [EEO#3](#)

inserción de niñas y mujeres en carreras STEM. El programa también se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, a través de la promoción de políticas de igualdad de género, con especial énfasis en mujeres indígenas; y (ii) Capacidad Institucional y el Estado de Derecho, con el fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión de políticas de género por medio del desarrollo de un presupuesto por resultados con etiquetado de género<sup>21</sup> y al instalar la capacidad de gestión del Sello de Igualdad Público<sup>22</sup> en el INAMU. Adicionalmente, el programa contribuirá a las metas del Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID 2020-2023 (GN-2727-12) en lo que respecta a: beneficiarios de servicios de salud, beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza, beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo, mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico, países con marcos reforzados de políticas de igualdad de género y diversidad, beneficiarios designados de servicios públicos que han sido adaptados para grupos diversos, y países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas.

- 1.32 El programa está alineado con los objetivos de la Estrategia de País del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055), en sus siguientes pilares: (i) modernizar la gestión pública, al aprobarse una hoja de ruta para el desarrollo de un presupuesto por resultados que incluye etiquetado de género; (ii) mejorar la provisión de servicios básicos al evaluar la implementación del MOCAPF (incluyendo desarrollo de un plan de escalamiento) y la Estrategia CONE; y (iii) reactivar y diversificar la actividad productiva al aprobarse una estrategia nacional de emprendimiento femenino, una estrategia de empoderamiento económico de mujeres indígenas y una política pública para fomentar la empleabilidad de mujeres jóvenes y mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. El programa también está alineado con todas las líneas de acción específicas de la Actualización del Plan de Acción de Género para Operaciones 2020-2021 (GN-2531-19, párrafo 3.6). Asimismo, se alinea con el Plan de Acción de Diversidad (GN-3001, párrafo 3.2), a través de la línea de acción específica de definición de agendas e integración transversal, con foco en mujeres indígenas. La operación fue incluida en la Actualización del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2021 (GN-3034-2).
- 1.33 El programa es consistente con los siguientes documentos de Marco Sectorial del Banco: (i) Género y Diversidad (GN-2800-8), en cuanto a “mejorar el bienestar de las mujeres y niñas mediante el incremento de acceso a servicios públicos de calidad”, “ampliar las oportunidades económicas de las mujeres mediante su acceso a puestos de trabajo más productivos”, y “ampliar la voz y agencia de la mujer mediante el apoyo a la prevención, atención y reducción de la VSBG”; (ii) Salud y Nutrición (GN-2735-9), en relación con el “fortalecimiento de los abordajes intersectoriales de educación y comunicación para el cambio de conductas y la adopción de estilos de vida saludables”, y “reducción de las barreras económicas, de género, étnicas o culturales para incentivar la utilización de los servicios de salud”; (iii) Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), en materia de “ampliar el acceso de adolescentes y jóvenes a programas que busquen contribuir a la prevención o mitigación de los principales riesgos

<sup>21</sup> El etiquetado de género es una metodología que permite identificar las acciones que desde la Administración Pública se llevan a cabo para disminuir la desigualdad de género, lo cual permite la definición de metas y el monitoreo de resultados.

<sup>22</sup> Es un programa de certificación para empresas públicas y privadas que promueve la igualdad de género y el empoderamiento femenino en el mundo empresarial. Ver: <https://www.selloigualdadgenero.org/programa/>

asociados a la vulnerabilidad juvenil”; (iv) Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7), en su dimensión de “jóvenes y mujeres en riesgo acceden a programas integrales y efectivos para la prevención y atención social del delito y la violencia”, e “impulsar estrategias policiales de acercamiento a la comunidad, teniendo en cuenta sus características socio-demográficas (edad, etnicidad y género”); (v) Trabajo (GN-2741-9) en relación con reducir las barreras de género en el mercado laboral y seguridad social, para “promover trayectorias laborales exitosas y con ello lograr, simultáneamente, una mayor productividad e inclusión social”; (vi) Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8), en cuanto a la Dimensión de éxito 3, “las economías de ALC realizan avances perceptibles en la obtención del capital humano altamente calificado necesario para sustentar y seguir desarrollando sus sistemas de innovación”; (vii) Desarrollo de Habilidades (GN-3012-3), en cuanto a “promover activamente la generación y el uso de información empírica para guiar las decisiones relativas al desarrollo de habilidades” y; (viii) Desarrollo Infantil Temprano (GN-2966-2), en sus líneas de acción 2 y 3, a decir “implementar servicios de Desarrollo Infantil Temprano con calidad a escala” y “fortalecer la calidad de la fuerza laboral y mejorar sus condiciones de trabajo”.

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.34 El objetivo de la serie programática es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, a través de la efectiva y oportuna implementación de políticas dirigidas a promover la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Esta segunda operación tiene por objetivo contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional y la capacidad de gestión de las políticas de género, dentro del proceso de respuesta y recuperación a la crisis por la pandemia de COVID-19, mediante los siguientes objetivos específicos: (i) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VSBG; (ii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá; (iii) promover oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas; y (iv) contribuir a fortalecer el liderazgo de las mujeres<sup>23</sup>.
- 1.35 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo específico de este componente es asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II) y la Carta de Políticas ([EER#1](#)).
- 1.36 **Componente 2. Promoción de la autonomía física de las mujeres.** Los objetivos específicos a los que contribuirá este componente son: (i) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VSBG; y (ii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas.
- 1.37 En el área de VSBG, las acciones de política que integran este componente son: (i) la evaluación de la implementación del SPEVDG de la Policía Nacional y la aprobación de un Plan de Acción para su fortalecimiento (2.2.1); y (ii) la evaluación del proceso de implementación del protocolo de atención a las víctimas de

---

<sup>23</sup> Estos objetivos específicos mantienen la definición establecida en la primera operación (aunque en aquel momento se denominaban resultados)

violencia y del sistema de información de los CINAMU y el compromiso presupuestario por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para llevar a cabo la tercera ronda de la ENASSER en 2022, con un módulo de violencia doméstica fortalecido (2.2.2).

- 1.38 En cuanto a las acciones de política para fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, éstas procurarán: (i) el diseño e implementación de un sistema de mejora de la calidad de la atención integral de la mujer, que incluya la evaluación de la implementación de los distintos Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer (2.2.3); (ii) la implementación de un piloto del MOCAPF y plan nacional de escalamiento, la evaluación del grado de implementación de la Estrategia CONE en al menos una de las tres regiones comarcales (2.2.4)<sup>24</sup>; y (iii) la aprobación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia y el Acompañamiento a las Madres y Padres Adolescentes por parte del Consejo Nacional de Atención a la Madre Adolescente (CONAMA)<sup>25</sup> (2.2.5).
- 1.39 Las acciones de política 2.2.1 y 2.2.2, incluidas originalmente en la matriz de políticas indicativas de la primera, sufrieron cambios menores. En la 2.2.1, en lugar de implementar un diplomado en violencia de género, se convino hacer el plan de acción para fortalecer el SPEDVG, una medida con un alcance más amplio que permitirá, luego de la evaluación, establecer las medidas correctivas necesarias, que podrán incluir la formación del funcionariado. Se ajustó en la medida 2.2.2 el plan original de hacer una Encuesta Nacional de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres (EPCVM). En su lugar, se convino ampliar el módulo de VSBG de la ENASSER y lograr el compromiso presupuestario del MEF para incluir el financiamiento necesario para realizarla en 2022, una vez las restricciones impuestas por la pandemia se levanten. Su realización es fundamental dado que a través de esta encuesta se medirán algunos indicadores de la Matriz de Resultados.
- 1.40 También respecto a la condición 2.2.4, se había previsto implementar el MOCAPF y la estrategia CONE en las tres comarcas indígenas. Esto no fue posible debido a las restricciones que impuso la pandemia. Se acordó, en su lugar, realizar un piloto del MOCAPF y evaluar el grado de implementación de la estrategia CONE en, cuando menos, la Comarca Ngäbe, en la cual habita más del 70% de la población indígena que vive en las comarcas. Adicionalmente, esta condición previamente indicaba la implementación de la ENASSER, que no fue posible por lo antes expuesto. Se convino, en su lugar, asegurar los recursos presupuestarios para llevarla a cabo en 2022, con un módulo de violencia doméstica fortalecido. Se fortaleció la condición 2.2.5 con el desarrollo de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia, la cual incluirá la implementación del plan de educación sexual. Esta dará estricto cumplimiento a lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 60 del 30 de noviembre de 2016 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Ejecutivo del 27 de junio de 2019. La estrategia tendrá un mayor alcance e incluirá a las madres y padres de familia, así como madres adolescentes que se han retirado de la escuela. Las modificaciones no alteran los objetivos ni los resultados originalmente trazados y, en el caso de la condición 2.2.2,

---

<sup>24</sup> Este modelo fue diseñado de la mano con autoridades y comunidades indígenas comarcales.

<sup>25</sup> Establecido mediante la Ley 60 del 30 de noviembre del 2016, en su artículo 9: <https://www.senniaf.gob.pa/wp-content/uploads/2014/11/Ley-60.pdf>

únicamente se retrasa temporalmente la medición de los indicadores por la postergación de la realización de la ENASSER hasta 2022.

- 1.41 **Componente 3. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres.** Los objetivos específicos a los que contribuirá este componente son: (i) promover oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas; y (ii) contribuir a fortalecer el liderazgo de las mujeres.
- 1.42 En cuanto a promover oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo, las acciones de política que integran este componente están dirigidas a: (i) la aprobación e implementación de una política pública para fomentar la empleabilidad e inserción laboral de mujeres jóvenes y mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica; (ii) una estrategia nacional para la integración de niñas y jóvenes en las disciplinas y empleos STEM; y (iii) una estrategia nacional de emprendimiento femenino, que incluya acciones específicas para mejorar el acceso al sistema financiero de las mujeres empresarias y emprendedoras (3.2.1).
- 1.43 A su vez, este componente incluirá: (i) la aprobación de los lineamientos de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC) que favorezca la autonomía, atención y asistencia a la primera infancia y a las personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad entre hombres y mujeres (3.2.2); (ii) la evaluación del proceso de implementación del Plan Nacional de la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial (EPIC, por sus siglas en inglés) y la aprobación de una Reglamentación actualizada de la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades en materia de igualdad salarial (3.2.3); (iii) la sistematización de lecciones aprendidas de la primera fase de aplicación e institucionalización del Sello de Igualdad SIGénero Panamá y su expansión a cuando menos 8 empresas que operan en el país (3.2.4); (iv) la aprobación e implementación de un plan de empoderamiento económico de las mujeres indígenas, en el marco del Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá (PDIPIP) y evaluación del funcionamiento del Comité Asesor de Mujeres Indígenas en el marco del (Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CNDIPI) (3.2.5); y (v) la evaluación de la implementación de la Ley 56<sup>26</sup>, que incluya un análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades establecidas en ésta (3.2.6). Las condiciones 3.2.1 y 3.2.3 sufrieron ajustes menores de redacción y precisión de las condiciones de política. En cuanto a la condición 3.2.2, la aprobación de los lineamientos del SNC constituye un paso previo a lo que establecía la condición originalmente, el desarrollo de la Estrategia Nacional de Cuidados. Ésta enfrentó dificultades en su concreción debido a que la pandemia impidió la realización de grupos focales, encuestas y estudios cualitativos relacionados con la organización social del cuidado, los cuales son imperativos para su diseño. Los lineamientos permitirán delimitar los distintos elementos necesarios para la construcción de la estrategia, por lo que son un paso concreto en la consecución del resultado y no modifica lo que se tenía originalmente previsto. En cuanto a la condición 3.2.4, se redujo el número de empresas con SIGénero dado que no fue posible avanzar al ritmo previsto originalmente dadas las restricciones presupuestarias y de movilidad impuestas por la pandemia. No obstante, se logró el objetivo previsto en cuanto al aprendizaje sobre el proceso

---

<sup>26</sup> Ver <https://inamu.gob.pa/wp-content/uploads/2018/10/LEY-56-Que-establece-la-participaci%C3%B3n-de-las-mujeres-en-las-juntas-directivas-estatales.pdf>

de aplicación y la definición de la metodología y costos. Estos ajustes no implican cambios ni en los objetivos, ni en los resultados del programa.

- 1.44 **Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las políticas de género.** Este componente contribuirá transversalmente al logro de los objetivos específicos al fortalecer la gestión de las políticas de género y generar sinergias entre actores del sector público y privado en favor del cierre de brechas entre mujeres y hombres. El mismo contribuye al logro de los objetivos a través de: (i) la institucionalización del Consejo Nacional para la Paridad de Género mediante la consolidación de un sistema de coordinación, gestión, monitoreo y evaluación, así como la elaboración de un plan de sostenibilidad financiera (4.2.1); (ii) la aprobación de un Marco de Acción (Hoja de Ruta) para la transversalización y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluya un presupuesto basado en resultados con etiquetado de género, así como el fortalecimiento de INAMU y la institucionalidad que estará a su cargo (4.2.2); (iii) la asignación presupuestaria para la extensión de la red de servicios de CINAMU para incluir a cada una de las comarcas en 2022, y el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de la red provincial de CINAMU (4.2.3); y (iv) la implementación del Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público, estableciendo la capacidad institucional en el INAMU para su desarrollo y adopción en cuando menos seis entidades estatales (4.2.4).
- 1.45 En cuanto a la institucionalidad, la matriz indicativa incluía en la condición 4.2.2 la presentación a la Asamblea Nacional de Diputados, por parte del Ejecutivo, de un anteproyecto de ley para modificar el rango institucional del INAMU. La crisis económica y fiscal provocada por la pandemia hizo esto inviable, dado que supone un incremento adicional en los gastos corrientes del estado. En su lugar, se desarrollará, con acompañamiento técnico del PNUD por 4 años, el marco para implementar un presupuesto basado en resultados con etiquetado de género, el cual permitirá transversalizar esta temática en la planificación y ejecución financiera de las entidades estatales por una vía complementaria. Esta medida garantiza el logro de uno de los objetivos fundamentales de la gestión de las políticas públicas de género, al introducir la visualización del tema estructuralmente a través del presupuesto público. De hecho, en la primera operación de esta serie se había identificado la introducción del presupuesto con enfoque de género como una de las tareas pendientes de la serie, lo cual ahora se está logrando con la introducción de esta condición. Aunque es un cambio relevante en relación con la política original, la nueva acción acordada con el gobierno está, igualmente, alineada con la consecución de los objetivos de desarrollo y resultados de la operación. Se cuenta, además, con la voluntad del gobierno de elevar el rango institucional del INAMU en el futuro cercano, una vez superada la crisis actual. Respecto al primer numeral de la condición 4.2.3 referente a la extensión de la red de servicios de CINAMU, el cambio se debe a las restricciones de movilidad y acceso a la comarca Guna Yala y los fuertes recortes presupuestarios a causa de la pandemia. Estos contribuyeron a retrasar la extensión de servicios de la red a dicha comarca. Sin embargo, el compromiso del Gobierno Nacional se mantiene al designar los recursos presupuestarios para lograr esta extensión en el 2022. Estos cambios no modifican los objetivos ni los resultados originales del programa.
- 1.46 **Cambios en las condiciones de política.** En esta operación, se mantuvieron las dieciséis acciones indicativas originales. Siete tuvieron cambios moderados

relativos a la crisis COVID-19 y se modificaron en consenso con las autoridades gubernamentales (2.2.1, 2.2.2, 2.2.4, 3.2.2, 3.2.4, 4.2.2, y 4.2.3). Dado el compromiso del Gobierno Nacional con la igualdad de género se logró proceder con las líneas de acción pactadas durante la primera operación, encontrando alternativas cuando la condición debía modificarse debido a las múltiples restricciones impuestas por la pandemia. De esta cuenta, se continúa trabajando en pro del objetivo general de desarrollo y los objetivos específicos originalmente previstos. Los cambios incorporados no afectan los resultados ni el alcance original del programa, dado que no se ha eliminado ninguna condición de política y las modificaciones mantienen el objetivo original que perseguía cada una de las condiciones. Se ha mantenido la población objetivo y, en algunos casos, se ha logrado fortalecer el alcance de la condición originalmente prevista. Este instrumento programático ha sido pertinente y clave en la definición de las condiciones de la segunda operación de la serie, dada su flexibilidad ante situaciones imprevistas como la crisis sanitaria. En Anexo se incluyen las condiciones indicativas originales y las nuevas condiciones de la Matriz de Políticas, con una justificación de los cambios ([EEO#6](#)).

- 1.47 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos de esta operación son las mujeres (niñas, jóvenes y adultas) que residen en Panamá, abarcando una gran cantidad de perfiles y grupos por tratarse de una operación de carácter multidimensional y transversal (§1.7). En materia de autonomía física, serán sus beneficiarias las mujeres víctimas de VSBG, con el fortalecimiento del Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica, la evaluación de la implementación del protocolo de atención a las víctimas de violencia de los Centros del Instituto Nacional de la mujer (CINAMU) y la inclusión de esta temática en una encuesta nacional que permitirá conocer en profundidad sus necesidades en este campo (§1.12). Asimismo, la operación beneficiará la salud de las mujeres (en especial jóvenes, madres adolescentes y mujeres residentes en las comarcas indígenas) a través de la mejora de la calidad de la atención integral en salud, la aprobación de una Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente, la instauración del MOCAPF y la mejora de la implementación de la Estrategia CONE, entre otras (§1.15). En materia de autonomía económica y en la toma de decisiones, la operación contribuirá a la inserción y desarrollo profesional de las mujeres, sobre todo las jóvenes y las afectadas por situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, en el empleo dependiente e independiente, y en la ampliación de oportunidades de inclusión social y desarrollo económico para aquellas más impactadas por la pobreza multidimensional y las desigualdades étnicas y de género (§1.18-§1.19). También serán beneficiadas las mujeres que, por la estructura de la organización social del cuidado no han podido ingresar al mercado laboral y a aquellas que tendrán un mejor balance entre la vida laboral y la vida familiar, con el impulso de la Estrategia Nacional de Cuidados.

## C. Indicadores claves de resultados

- 1.48 **Indicadores de impacto y resultado.** Las acciones de política que impulsa la serie programática buscan contribuir a incrementar la autonomía física y económica de las mujeres. Este objetivo será medido a través de cuatro indicadores de impacto de largo plazo: (i) incidencia de la violencia física o sexual; (ii) tasa de mortalidad materna; (iii) adolescentes (15 a 19 años) indígenas alguna vez embarazadas; y (iv) brecha de género en participación laboral. A nivel de resultados, las acciones de política buscan fortalecer el marco normativo e

institucional dirigido a promover la autonomía física y económica de las mujeres y, transversalmente, la capacidad de gestión pública de las políticas de género. Dada la naturaleza del proyecto, este objetivo será medido a través de diez indicadores que den cuenta del uso de servicios o programas que son impactados por las acciones de política promovidas por esta operación: (i) número de policías designados específicamente a casos de VSBG; (ii) porcentaje de clientes atendidos por un CINAMU que reciben atención de acuerdo con el protocolo de atención; (iii) mujeres casadas o unidas en áreas rurales con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar; (iv) mujeres de 15 a 49 años en áreas rurales que usan anticonceptivos; (v) mujeres indígenas casadas o unidas con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar; (vi) mujeres indígenas de 15 a 49 años que usan anticonceptivos; (vii) número de empresas que participan en el proceso de certificación para el sello de igualdad de género; (viii) número de empresas que se adhieren a la IPG; (ix) representación de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector público; y (x) representación de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector privado.

- 1.49 **Análisis económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011<sup>27</sup> y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)<sup>28</sup>, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros<sup>29</sup>, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** La operación ha sido estructurada como un Préstamo en Apoyo de Reformas de Políticas bajo la modalidad de PBP, con base en los lineamientos establecidos en el documento “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-2)”. La serie está integrada por dos operaciones contractualmente independientes, cada una de un solo desembolso, pero vinculadas técnicamente. La elección de este instrumento se justifica para implementar reformas de mediano plazo, en un contexto de

<sup>27</sup> RE-397-1: “Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política”.

<sup>28</sup> *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations.* Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero de 2012.

<sup>29</sup> Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

capacidad de implementación creciente. Además, el instrumento programático brinda flexibilidad para adaptarse a nueva información y al cambio de las circunstancias durante la ejecución.

- 2.2 **Dimensionamiento de la operación.** De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27, literal (b) del documento (CS-3633-2), el dimensionamiento de la operación se realizó en función de las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimenta el país y no guardan relación directa con los costos vinculados a las reformas convenidas en la operación, que recaigan en el prestatario. El monto de la presente operación será de US\$150 millones provenientes de los recursos del Capital Ordinario (CO), que complementarán las necesidades de financiamiento anuales del Gobierno de Panamá. Éstas ascienden a unos US\$6 mil millones, por lo que la operación representa un 2,5% de dichas necesidades. La operación (US\$150 millones) representa el 1,85% del saldo del financiamiento multilateral a julio de 2021<sup>30</sup>.

## **B. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.3 En atención a la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este programa no requiere clasificación de impactos ex-ante. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevén efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales.

## **C. Riesgos fiduciarios**

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. El financiamiento de la operación irá directamente a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del país.

## **D. Otros riesgos del proyecto**

- 2.5 Se han identificado cinco riesgos de nivel medio. Estos son: (i) la operación requiere una rápida respuesta para la presentación de los medios de verificación por parte de las instituciones estatales a cargo del cumplimiento de las acciones de política. Para mitigar este riesgo se asigna parte de la responsabilidad de la Coordinación Técnica al MIDES; (ii) que los efectos de la pandemia atrasen la implementación del piloto del MOCAPF y planificación familiar. Como medida de mitigación, se ha contratado, con recursos de la ATN/OC-18640-PN, a la Asociación Panameña de Planificación Familiar (APLAFA) para la implementación del MOCAPF, el cual se desarrolla de manera presencial en la provincia de Darién, específicamente en las instalaciones del Hospital de Yaviza y el Centro de Salud de Santa Fe. APLAFA es la única organización sin fines de lucro en el país dedicada a brindar servicios especializados de educación, cuidado y atención de la salud sexual y reproductiva. Cuenta con experiencia específica en brindar servicios de formación, consejería y orientación en planificación familiar y derechos sexuales y reproductivos en las comarcas indígenas; (iii) dada la sensibilidad de algunas de las acciones propuestas, no contar con una adecuada socialización y difusión de las reformas puede retrasar el cumplimiento de algunas

---

<sup>30</sup> Ver [enlace](#).

acciones de política. Para mitigar este riesgo se apoyará a entidades públicas con información actualizada y estrategias de divulgación; (iv) que no se pueda determinar el logro del objetivo 2 porque no se levanta la ENASSER. Como medida de mitigación en caso no se realice, se levantará un análisis complementario con recursos de cooperación técnica; y (v) que no se logre abrir un espacio físico de CINAMU en la comarca Guna Yala. Para mitigar este riesgo, se explorarán alternativas para asegurar una oferta de servicios itinerantes dadas las características geográficas de la comarca. El financiamiento de todas las acciones de mitigación está previsto como parte de la cooperación técnica del Banco que acompaña esta operación (ATN/OC-18640-PN).

- 2.6 **Sostenibilidad.** Esta operación profundiza en la implementación y evaluación de las acciones normativas y programáticas de la primera operación, al tiempo que fortalece el marco institucional y de gestión que da soporte a las políticas y programas que impulsa la igualdad de género en el país. Por una parte, la aprobación de un plan de sostenibilidad financiera y de fortalecimiento de la IPG, como espacio privilegiado entre el sector público y privado para impulsar cambios en pro de la igualdad, permite vislumbrar que el diálogo de políticas en el corto y mediano plazos tendrá el concurso del sector empresarial organizado. Por otra parte, con la introducción de una metodología de presupuesto por resultados con etiquetado de género para los procesos de planificación y presupuestación de todo el sector público, se establecen las bases para que en la gestión de la política pública se visibilicen los temas de género. Por último, el fortalecimiento del MEF y del INAMU para llevar a cabo esta labor, que incluye el acompañamiento de cuatro años por parte de PNUD para lograrlo, da cuenta de que este será un tema que permanecerá en la agenda gubernamental y coadyuvará a la sostenibilidad de la operación.
- 2.7 Un equipo multisectorial del Banco hará seguimiento cercano a la implementación de las políticas acordadas en la operación, luego de su aprobación. Se cuenta además con recursos de cooperación técnica para acompañar a las autoridades gubernamentales en la implementación de algunas de las políticas.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario será la República de Panamá y el OE será el Ministerio de Economía y Finanzas. El MIDES fungirá como Coordinador Técnico (CT) del proyecto<sup>31</sup>.
- 3.2 El OE tendrá las siguientes responsabilidades: (i) coordinar con las instituciones y ministerios responsables de las acciones que se indican en esta operación; (ii) proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos y cualquier otra evidencia relacionada con el programa que el Banco necesite para aprobar el desembolso respectivo; (iii) una vez que el desembolso del programa haya sido asegurado, recabar la información de los indicadores de desempeño que se usarán para evaluar los resultados del programa; y (iv) realizar un seguimiento periódico del Plan de cumplimiento de las acciones de política ([EEO#1](#)) y reportarlo al Banco de manera semestral, incluyendo el monitoreo de

---

<sup>31</sup> . Para más información sobre las funciones del MIDES ver [EEO#4](#).

la situación presupuestal de los programas o agencias involucradas en la ejecución del programa. El OE utilizará los medios institucionales a su disposición para asegurar la efectiva coordinación entre los organismos públicos relacionados con medidas de política incorporadas en esta operación.

- 3.3 **Mecanismo de coordinación.** El OE tiene establecido dentro de sus funciones y misiones institucionales, realizar periódicamente la revisión de las operaciones existentes con financiamiento externo, así como efectuar su correspondiente supervisión, evaluación, seguimiento y control. Todo ello con el objetivo de coordinar y optimizar la ejecución de los programas existentes, asegurando el cumplimiento de las distintas políticas públicas sectoriales definidas por el Gobierno de Panamá. Para ello, se han establecido reuniones periódicas entre los equipos designados del OE y del CT, así como los puntos focales de cada una de las instituciones gubernamentales involucradas, para discutir avances en el cumplimiento de las condiciones. Asimismo, se han contratado consultorías con recursos de cooperación técnica para apoyar el seguimiento al desarrollo de las acciones incluidas en la matriz de políticas.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento.** El primer y único desembolso está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de políticas de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política ([EER#1](#)) y las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

#### **B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**

- 3.5 Dada la naturaleza del proyecto, el objeto de su monitoreo está centrado en verificar el cumplimiento de las acciones de política asumidas por el Gobierno de Panamá para el primer y único desembolso de la operación, según lo detallado en la Matriz de Políticas y su respectiva Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)). El OE será responsable de enviar al Banco un informe semestral sobre la implementación del Plan para el cumplimiento de las acciones de política indicativas, una vez que el desembolso del programa haya sido concretado. Se prevé llevar a cabo una única misión de administración para analizar la implementación del Plan, a seis meses de haberse realizado el desembolso.
- 3.6 La evaluación final del programa, que será incluida en el Informe de Terminación de Proyecto, dará cuenta del logro de objetivos a través de la evolución de los indicadores de impacto y resultados contemplados en la Matriz de Resultados. Esta se realizará una vez la serie programática haya finalizado. La metodología de evaluación para todos los indicadores de resultado e impacto es de tipo reflexiva o una comparación antes-después. La evaluación del programa descansa en el uso de datos administrativos relevados de manera regular por el anuario estadístico del MINSA, el sistema de información de MINSEG, el sistema de información del CINAMU, un estudio de análisis que lleva a cabo recurrentemente MITRADEL, el reporte de seguimiento a la ley 56 del MEF y en la utilización de la ENASSER, que será relevada en 2022 y 2023.

### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 El Banco acordó con el Gobierno de Panamá los compromisos de política que serán apoyados a través de este programa. Los mismos están reflejados en la

Matriz de Políticas (Anexo II), la Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)) y la Matriz de Resultados ([EER#3](#)). La Carta de Política ([EER#1](#)) ratifica el compromiso del gobierno con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación programática.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1162
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Beneficiarios de servicios de salud (#) -Beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo (#) -Mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico (#) -Países con marcos reforzados de políticas de igualdad de género y diversidad (#) -Beneficiarios designados de servicios públicos que han sido adaptados para grupos diversos (#) -Países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-3055	(i) modernizar de la gestión pública; (ii) mejorar la provisión de servicios básicos; y (iii) reactivar y diversificar la actividad productiva
Matriz de resultados del programa de país	GN-3034-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones 2021
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.8	
3.1 Diagnóstico del Programa	2.5	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.5	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.8	
4. Análisis económico ex ante	N/A	
5. Evaluación y seguimiento	10.0	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	4.0	
5.2 Plan de Evaluación	6.0	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio Bajo	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	ATN/OC-17841-PN; ATN/OC-18640-PN; ATN/OC-16342-PN; ATN/MG-17436-PN,ATN/OC-17435-PN

**Nota de valoración de la evaluabilidad:**

El objetivo general de la serie Programática Basado en Política es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá. La propuesta para la segunda operación de la serie establece cuatro objetivos específicos: (i) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las víctimas de violencia sexual de género basado en género; (ii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva; (iii) promover oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo; y (iv) contribuir a fortalecer el liderazgo.

El diagnóstico establece que en 2015 el 16% de las mujeres habían sufrido violencia física o sexual (ENASSER, 2015), la tasa de mortalidad materna era 37 defunciones por 100 mil nacimientos (MINSA, 2016) y la brecha de género en participación laboral era de 26 puntos porcentuales (EHPM, 2017). Estas brechas en parte se deben a limitantes en los servicios de policía, de salud, de promoción laboral y de liderazgo. Las denuncias de violencia doméstica se redujeron en 15% entre 2019 y 2020 (ONU, 2020). El 28% de mujeres entre 15 y 39 años usaban anticonceptivos en 2015 (ENASSER, 2015). El 4% de las mujeres dirigían un emprendimiento (CEPAL, 2020). El 18% de los miembros de las juntas directivas en instituciones públicas eran mujeres (MEF, 2015).

La verificación de políticas se hará a través de informes del BID, MINSEG, INAMU, Instituto Gorgas, MINSA, CONAMA, MITRADEL, SENACYT, MIDES y MEF entre otros. El reporte será coordinado por el equipo del proyecto y el Ministerio de Economía y Finanzas. La evaluación busca identificar el efecto de las políticas de promoción de la autonomía física y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las políticas de género con una metodología reflexiva; y el efecto de las políticas sobre la promoción de la autonomía económica y la toma de decisión con una metodología de diferencias en diferencias.

La propuesta identifica 5 riesgos de los cuales uno se clasifica como medio alto y cuatro como medio bajos. El riesgo medio alto consiste en la falta de un espacio físico para la CINAMU en la comarca Guna Yala para la cual se propone mitigar mediante la identificación de servicios intinerantes como una alternativa.

### MATRIZ DE POLÍTICA

**Objetivo:** El objetivo de la serie programática es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, a través de la efectiva y oportuna implementación de políticas dirigidas a promover la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Esta segunda operación tiene por objetivo contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional y la capacidad de gestión de las políticas de género dentro del proceso de respuesta y recuperación a la crisis por la pandemia de COVID-19, mediante los siguientes objetivos específicos: (i) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VSBG; (ii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá; (iii) promover oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas; y (iv) contribuir a fortalecer el liderazgo de las mujeres.

Componentes/ Objetivos de Política	Acciones de Política Programático I		Acciones de Política Programático II		Estado de Cumplimiento de Programático II*
Componente I. Estabilidad macroeconómica					
Asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico.	1.1.1	El marco macroeconómico del prestatario es estable y consistente con los objetivos del programa.	1.2.1	El marco macroeconómico del prestatario es estable y consistente con los objetivos del programa.	Cumplida
Componente II. Promoción de la autonomía física de las mujeres					
Contribuir a mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de violencia de género.	2.1.1	Reglamentación e implementación por parte del Ministerio de Seguridad del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional para atender los casos de denuncias de violencia contra la mujer.	2.2.1	Evaluación de la implementación del Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género (SPEVDG), y aprobación de un Plan de Acción para el fortalecimiento del SPEVDG.	Cumplida (III trimestre 2021)
	2.1.2	Adopción del protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia e inicio de la operación del sistema de recolección, centralización y sistematización de datos del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y su plataforma informática a nivel nacional (DATA	2.2.2	(i) Evaluación del proceso de implementación del protocolo de atención a las víctimas de violencia y del sistema de información de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU), y (ii) compromiso presupuestario por parte del MEF para llevar a cabo la tercera ronda	Cumplida (III trimestre 2021)

		INAMU), como herramienta básica para la recolección de información sobre violencia contra la mujer.	de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) en 2022, con un módulo de violencia doméstica fortalecido.		
Contribuir a fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres, especialmente a las adolescentes, y a quienes habitan en áreas comarcales y rurales dispersas.	2.1.3	Actualización y aprobación por parte del Ministerio de Salud de las Normas Técnico-Administrativas y Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer, incluyendo las Normas del Programa de Planificación Familiar y protocolos de violencia sexual.	2.2.3	Diseño e implementación de un sistema de mejora de la calidad de la atención integral de la mujer, que incluya la evaluación de la implementación de los distintos Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer.	Por Cumplir (IV trimestre 2021)
	2.1.4	Aprobación de las estrategias operativas que respaldan el cumplimiento de las Normas Técnico-Administrativas y Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer en las áreas comarcales y áreas rurales dispersas de Panamá, a saber: (i) Modelo de Orientación y Consejería en Anticoncepción y Planificación Familiar; y (ii) Estrategia Cuidados Obstétricos y Neonatales (CONE).	2.2.4	Implementación de un piloto del Modelo de Orientación y Consejería en Anticoncepción y Planificación Familiar y plan nacional de escalamiento y evaluación del grado de implementación de la Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales (CONE) en al menos una de las tres regiones comarcales.	Por Cumplir (IV trimestre 2021)
	2.1.5	Aprobación del reglamento de las Leyes 29 y 60, sobre la menor de edad embarazada, que define las funciones que las distintas entidades estatales responsables deben llevar a cabo para prevenir su deserción escolar.	2.2.5	Aprobación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia y el Acompañamiento a las Madres y Padres Adolescentes por parte del Consejo Nacional de Atención a la Madre Adolescente (CONAMA).	Cumplida (IV trimestre 2021)
Componente III. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres					
Contribuir al establecimiento y desarrollo de una estrategia público-privada para	3.1.1	Aprobación por parte del Consejo Nacional por la Paridad de Género del Plan de Acción de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), que incluya compromisos específicos	3.2.1	Aprobación e implementación de: (i) una política pública para fomentar la empleabilidad e inserción laboral de mujeres jóvenes y mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica;	Cumplida (III trimestre 2021)

promover más y mejores empleos e igualdad de oportunidades para las mujeres.	para: (i) mejorar la empleabilidad e inserción laboral de jóvenes y mujeres en condición de vulnerabilidad socioeconómica; (ii) facilitar la cualificación de niñas y jóvenes en competencias que faciliten su integración en los procesos de transformación digital y su acceso a los empleos de futuro; y, (iii) promover e impulsar acciones para el emprendimiento femenino.	(ii) una estrategia nacional para la integración de niñas y jóvenes en las disciplinas y empleos STEM; y, (iii) una estrategia nacional de emprendimiento femenino, que incluya acciones específicas para mejorar el acceso al sistema financiero de las mujeres empresarias y emprendedoras.	
	3.1.2 Creación de la Mesa Interinstitucional de Cuidados, mecanismo público-privado para debatir y proponer medidas concertadas que mejoren la organización social del cuidado, de cara a ser incorporadas en los nuevos planes estratégicos del Gobierno.	3.2.2 Aprobación de los lineamientos de un Sistema Nacional de Cuidados que favorezca la autonomía, atención y asistencia a la primera infancia y a las personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.	Por Cumplir (IV trimestre 2021)
	3.1.3 Adopción por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Plan Nacional de la EPIC (Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración, por sus siglas en inglés).	3.2.3 Evaluación del proceso de implementación del Plan Nacional de la EPIC y aprobación de una Reglamentación actualizada de la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades en materia de igualdad salarial.	Por Cumplir (IV trimestre 2021)
	3.1.4 Aprobación por parte del Ministerio de Comercio e Industria de la Norma Técnica SIGénero Panamá, que regula el proceso de certificación de las empresas privadas para el Sello de Igualdad de Género, y puesta en marcha de experiencia piloto para su implementación.	3.2.4 Sistematización de lecciones aprendidas de la primera fase de aplicación e institucionalización del Sello de Igualdad SIGénero Panamá y su expansión a cuando menos 8 empresas que operan en el país.	Cumplida (IV trimestre 2021)
Contribuir a fortalecer el liderazgo y el empoderamiento	3.1.5 Creación por parte del Ministerio de Gobierno y el Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos	3.2.5 Aprobación e implementación de un plan de empoderamiento económico de las mujeres	Por Cumplir (IV trimestre 2021)

económico de las mujeres, especialmente entre las mujeres indígenas y en el sector corporativo		Indígenas (CNDIPI) del Comité Asesor de Mujeres Indígenas para la incorporación de la perspectiva género en el CNDIPI y para la propuesta de actuaciones de impulso a la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres indígenas.	indígenas, en el marco del Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá (PDIPI) y evaluación del funcionamiento del Comité Asesor de Mujeres Indígenas en el marco del CNDIPI.	
	3.1.6	Reglamentación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de la Ley 56, que establece la participación de las mujeres en las juntas directivas de empresas estatales y de capital mixto.	3.2.6 Evaluación de la implementación de la Ley 56, que incluya un análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades establecidas en ésta.	Cumplida (I trimestre, 2021)
<b>Componente IV. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las políticas de género</b>				
Contribuir a fortalecer la gestión de las políticas de género y generar sinergias entre actores del sector público y privado a favor del cierre de brechas entre mujeres y hombres.	4.1.1	Creación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Consejo Nacional por la Paridad de Género, en el marco de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), cuyos objetivos son: (i) incrementar la participación laboral femenina; (ii) reducir la brecha salarial; y, (iii) promover el liderazgo femenino.	4.2.1 Institucionalización del Consejo Nacional para la Paridad de Género mediante la consolidación de un sistema de coordinación, gestión, monitoreo y evaluación, así como la elaboración de un plan de sostenibilidad financiera.	Cumplida (III trimestre 2021)
	4.1.2	Aprobación por parte del INAMU, y entrega al MIDES, de un plan de fortalecimiento del INAMU, que incluya: (i) elevar su rango institucional y (ii) la propuesta de ampliación de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas por ley.	4.2.2 Aprobación de un Marco de Acción (Hoja de Ruta) para la transversalización y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluya un presupuesto basado en resultados con etiquetado de género, así como el fortalecimiento de INAMU y la institucionalidad que estará a su cargo.	Cumplida (II trimestre, 2021)
	4.1.3	Creación por parte del INAMU de los CINAMU en calidad de unidades territoriales para la operación del INAMU en el país, a	4.2.3 (i) Asignación presupuestaria para la extensión de la red de servicios de CINAMU para incluir a cada una de las comarcas en 2022, y (ii) Diseño de un sistema de monitoreo	Cumplida (IV trimestre 2021)

	fin de establecer la plataforma nacional para el fomento de las autonomías en favor de las mujeres en Panamá y la cobertura geográfica de servicios del INAMU.	y evaluación de la red provincial de CINAMU.	
	4.1.4 Aprobación del Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público, que contenga la estructura organizacional y sus recursos de funcionamiento.	4.2.4 Implementación del Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público, estableciendo la capacidad institucional en el INAMU para su desarrollo y adopción en cuando menos seis entidades estatales.	Cumplida (II trimestre, 2021)

\*La presente información es de carácter indicativa a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GN-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	El objetivo de la serie programática es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, a través de la efectiva y oportuna implementación de políticas dirigidas a promover la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Los objetivos específicos de esta operación serán: (i) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VSBG; (ii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá; (iii) promover oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas; y (iv) contribuir a fortalecer el liderazgo de las mujeres. El logro de estos objetivos contribuirá al objetivo general de contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional y la capacidad de gestión de las políticas de género dentro del proceso de respuesta y recuperación a la crisis por la pandemia de COVID-19.
-------------------------------	---

**OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO**

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2023/2024 <sup>1</sup> )	Medios de Verificación	Comentarios
<b><u>OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO:</u> PROMOVER LA AUTONOMÍA FÍSICA, ECONÓMICA Y EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS MUJERES.</b>						
1.1 Porcentaje de incidencia de violencia física o sexual	% [Mujeres]/ [Mujeres]	16,4%	2015	15,0%	<a href="#">ENASSER, Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud,</a>	Encuesta cada cinco años. Pro-gender
1.2 Tasa de mortalidad materna	[defunciones]/ [100,000 nacimientos]	37	2016	35,4	<a href="#">Anuario Estadístico, MINSA</a>	Es el número de defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos. Pro-gender
1.3 Porcentaje de adolescentes (15 a 19 años) alguna vez embarazada-indígena	% [Mujeres]/ [Mujeres]	41,9%	2015	39,9%	<a href="#">ENASSER</a>	Pro-gender
1.4 Brecha de género en participación laboral	[Personas]/ [Personas]	26pp	2017	24pp	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), INEC	Población económicamente activa (definida como las personas que trabajan o buscan trabajo) de 15 a 64 años, multiplicado por 100. (Hombres–Mujeres). Diferencia en puntos porcentuales (pp). Estimaciones por <a href="#">SIMS (BID)</a> . Pro-gender

<sup>1</sup> Se propone evaluar las metas de resultados e impactos entre 2023 y 2024, 24 meses después del cumplimiento de las condiciones.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE DESARROLLO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2023/24)	Medios de Verificación	Comentarios <sup>2</sup>
<b><u>OBJETIVO ESPECÍFICO 1: MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO OFRECIDO A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VSBG</u></b>						
1.1 Número de policías designados específicamente a casos de VSBG	[Policías]	0	2017	20	Sistema de información, MINSEG	Pro-gender
1.2 Porcentaje de usuarias en la red de CINAMU que reciben atención de acuerdo con el protocolo de atención	% [Clientes]/ [Clientes]	0	2018	90%	Sistema de información, CINAMU (DATA INAMU)	Pro-gender
<b><u>OBJETIVO ESPECÍFICO 2: FORTALECER EL ACCESO, CALIDAD Y PERTINENCIA DE LOS SERVICIOS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA, ESPECIALMENTE EN LAS ÁREAS COMARCALES Y RURALES DISPERSAS DE PANAMÁ.</u></b>						
2.1 Porcentaje de mujeres casadas o unidas con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar-rural	% [Mujeres]/ [Mujeres]	17,1%	2015	16,0%	<a href="#">ENASSER</a>	Pro-gender
2.2 Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que usan anticonceptivos-rural	% [Mujeres]/ [Mujeres]	51,8%	2015	55,0%	<a href="#">ENASSER</a>	Pro-gender
2.3 Porcentaje de mujeres casadas o unidas con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar-indígena	% [Mujeres]/ [Mujeres]	35,6%	2015	32,0%	<a href="#">ENASSER</a>	Pro-gender & Pro-Diversity
2.4 Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que usan anticonceptivos-indígena	% [Mujeres]/ [Mujeres]	25,7%	2015	28,0%	<a href="#">ENASSER</a>	Pro-gender & Pro-Diversity
<b><u>OBJETIVO ESPECÍFICO 3: PROMOVER OPORTUNIDADES IGUALITARIAS EN EL ACCESO Y CONDICIONES DE TRABAJO PARA LAS MUJERES DENTRO DE LAS EMPRESAS.</u></b>						
3.1 Número de empresas que participan en el proceso de certificación para el sello de igualdad de género	[Empresas]	0	2018	11	Estudio de análisis, MITRADEL	Pro-gender
3.2 Número de empresas que se adhieren a la IPG	[Empresas]	0	2018	100	Informe de Avance, IPG	Pro-gender

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2023/24)	Medios de Verificación	Comentarios <sup>2</sup>
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 4: CONTRIBUIR A FORTALECER EL LIDERAZGO DE LA MUJER.</b>						
4.1 Porcentaje de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector público	% [Mujeres]/ [Miembros juntas directivas (MJD)]	18%	2018	30%	Reporte Ley 56, MEF	Pro-gender
4.2 Porcentaje de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector privado	% [Mujeres]/ [MJD]	14%	2018	20%	<a href="#">Reporte, ADP</a>	Pro-gender

**PRODUCTOS**

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final 2021/22	Medios de Verificación	Comentarios <sup>1</sup>
<b>Componente 1. Estabilidad macroeconómica.</b>						
1.1 Informe de Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas publicado	Informe	0	2017	1	BID, Oficina del Economista Jefe	
<b>Componente 2. Promoción de la autonomía física de las mujeres.</b>						
2.1 Evaluación de implementación del Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género (SPEVDG) de la Policía Nacional.	Reporte	0	2017	1	Informe, PN-MINSEG	Pro-género
2.2 Documento de plan de acción para el fortalecimiento del SPEVDG aprobado.	Documento	0	2018	1	Resolución, PN-MINSEG	Pro-género
2.3 Evaluación de implementación del protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia y del sistema de información de los CINAMU.	Reporte	0	2018	1	Informe, INAMU	Pro-género

<sup>1</sup> Si el indicador (impacto, resultado y/o producto) cumple con los criterios Pro-Gender, escriba "Pro-Gender" en esta columna. Si el indicador cumple con los criterios de seguimiento de género, escriba "Seguimiento de género" en esta columna. Si el indicador satisface los criterios de Seguimiento Etnicidad, escriba "Seguimiento Étnico" en esta columna. Estas definiciones están disponibles en el [DEM Toolkit](#).

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final 2021/22	Medios de Verificación	Comentarios <sup>1</sup>
2.4 Plan de diseño e implementación de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER), con cuestionario aprobado con su módulo de violencia doméstica fortalecido.	Documento	0	2018	1	Informe, Instituto Conmemorativo Gorgas para Estudios de la Salud	Pro-género
2.5 Documento de sistema de mejora de la calidad de la atención integral de la mujer aprobada.	Documento	0	2017	1	Resolución, MINSA	Pro-género.
2.6 Reporte de implementación del piloto del Modelo de Orientación y Consejería en Anticoncepción y Planificación Familiar.	Reporte	0	2018	1	Informe, MINSA	Pro-género
2.7 Evaluación de implementación de la Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE) en las tres regiones comarcales.	Reporte	0	2017	1	Informe, MINSA	Pro-género
2.8 Acta de aprobación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia y el Acompañamiento a las Madres y Padres Adolescentes.	Acta	0	2018	1	Acta, CONAMA	Pro-género
<b>Componente 3. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres.</b>						
3.1 Documento de la política pública para fomentar la empleabilidad e inserción laboral de jóvenes y mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica aprobada.	Documento	0	2018	1	Resolución, MITRADEL	Pro-género
3.2 Documento de la Estrategia Nacional para la integración de niñas y jóvenes en disciplinas y empleos STEM aprobada.	Documento	0	2018	1	Resolución, SENACYT	Pro-género
3.3 Acta de aprobación de la Estrategia Nacional de Emprendimiento Femenino.	Acta	0	2017	1	Acta, Consejo Nacional para la Paridad de Género	Pro-género
3.4 Acta de aprobación de los lineamientos de un Sistema Nacional de Cuidados.	Acta	0	2018	1	Acta, Mesa Interinstitucional de Cuidados	Pro-género
3.5 Evaluación de implementación del Plan Nacional de la EPIC (Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración, por sus siglas en inglés).	Reporte	0	2018	1	Informe, Ministerio de Relaciones Exteriores	Pro-género

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final 2021/22	Medios de Verificación	Comentarios <sup>1</sup>
3.6 Reglamento de la Ley 4 de Igualdad Salarial actualizado.	Reglamento	0	2018	1	Resolución, MIDES	Pro-género
3.7 Documento de sistematización de lecciones aprendidas de la primera fase de implementación de la Norma Técnica SIGénero Panamá.	Reporte	0	2018	1	Informe, MIRE	Pro-género
3.8 Reporte de expansión de la norma SIGénero Panamá a 8 empresas.	Reporte	0	2018	1	Memorandos de entendimiento suscritos, MITRADEL	Pro-género
3.9 Acta de aprobación de un plan de empoderamiento económico de mujeres indígenas.	Acta	0	2018	1	Acta, Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	Pro-género & Pro-diversidad
3.10 Evaluación de implementación de la Ley 56.	Reporte	0	2017	1	Informe, MEF/ADP	Pro-género
<b>Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las políticas de género.</b>						
4.1 Acta de aprobación del sistema de coordinación, gestión, monitoreo y evaluación y del plan de sostenibilidad financiera del Consejo Nacional para la Paridad de Género.	Acta	0	2017	1	Acta, Consejo Nacional para la Paridad de Género	Pro-género
4.2 Documento de aprobación del Marco de Acción (Hoja de Ruta) para la transversalización y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluya un presupuesto basado en resultados con etiquetado de género.	Documento	0	2017	1	Documento aprobado, MEF	Pro-género
4.3 Documento de extensión de la red de CINAMU en las comarcas.	Documento	0	2017	1	Resolución, INAMU	Pro-género & Pro-diversidad
4.4 Documento de sistema de monitoreo y evaluación de la red provincial de CINAMU aprobado.	Documento	0	2017	1	Resolución, INAMU	Pro-género
4.4 Documento de Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público certificando la capacidad instalada en el INAMU y la expansión a mínimo seis entidades estatales.	Documento	0	2018	1	Certificación y Memorandos de entendimiento suscritos, INAMU	Pro-género