

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

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

**(PN-L1156)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Horacio Álvarez (EDU/CPN), Jefe de Equipo; Dana King (ICS/CPN), Jefe de Equipo Alterno; Claudia Piras (SCL/GDI), Jefe de Equipo Alterno; Carolina Freire (SPH/CPN), Jefe de Equipo Alterno; Cristina Pombo (SCL/SCL); Rosangela Bando (SPD/SPD); Ana Victoria de Obaldía (CID/CPN); Emmanuelle Sánchez-Monín (SPH/CPN); Galileo Solís (CTI/CPN); Waldo Tapia (LMK/CPN); María Teresa Villanueva y Ana Grigera (SCL/GDI); Carlos Garcimartín (CID/CPN); Menfis Moreno (CID/CPN); Enrique Barragán (LEG/SGO); y Rodolfo Scannone (SCL/EDU).

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.....	15
C. Indicadores Claves de Resultados.....	18
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>19</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	19
<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>

<b>ANEXOS</b>	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Política

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)</b>	
EER#1	<a href="#">Carta de Política</a>
EER#2	<a href="#">Medios de Verificación</a>
EER#3	<a href="#">Matriz de Resultados</a>
EER#4	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)</b>	
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="#">Listado de entidades responsables de las medidas de política</a>
EEO#6	<a href="#">Referencias</a>

<b>ABREVIATURAS</b>	
ALC	América Latina y el Caribe
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINAMU	Centros del Instituto Nacional de la Mujer
CO	Capital Ordinario
CT	Coordinador Técnico
CSS	Caja del Seguro Social
EPIC	Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración, por sus siglas en inglés
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPG	Iniciativa de Paridad de Género
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industria
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MITRADEL	Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OE	Organismo Ejecutor
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización Social del Cuidado
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPIOM	Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas, según sigla en inglés
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia, según sigla en inglés
VCM	Violencia Contra las Mujeres
WEF	Foro Económico Mundial, por sus siglas en inglés
WEOD-FMI	World Economic Outlook Database-Fondo Monetario Internacional

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**PROGRAMA DE APOYO A POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO**  
**(PN-L1156)**

<b>Términos y Condiciones Financieras</b>				
<b>Prestatario:</b> República de Panamá			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Organismo Ejecutor:</b> El Ministerio de Economía y Finanzas.			<b>Período de desembolso:</b>	12 meses
			<b>Período de gracia:</b>	2 años <sup>(b)</sup>
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>BID (CO):</b>	150.000.000	100	<b>Comisión de crédito:</b>	(c)
			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(c)
<b>Total:</b>	150.000.000	100	<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	11 años
			<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América con cargo al Capital Ordinario (CO)
<b>Esquema del Proyecto</b>				
<p><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. La presente operación es la primera de una serie de dos operaciones, cada una de un solo desembolso, independientes pero vinculadas técnicamente, bajo la modalidad de préstamo Programático Basado en Política (PBP). Esta primera operación tiene por objetivo contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional para lograr la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres, así como mejorar la capacidad de gestión de las políticas de género.</p>				
<p><b>Condiciones contractuales especiales previas al primer y 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 (<a href="#">Anexo II</a>), la Carta de Política (<a href="#">EER#1</a>) y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (ver ¶3.5).</p>				
<p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p>				
<b>Alineación Estratégica</b>				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

- (a) 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 y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) 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.
- (c) 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.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

#### 1. Desempeño macroeconómico reciente

1.1 **Contexto macroeconómico.** Panamá mantiene un nivel de crecimiento sostenido. Su Producto Interno Bruto (PIB) creció, entre 2008 y 2017, a un promedio de 6,6%, mientras que el promedio de la región fue de 2,0%. La tasa de crecimiento del PIB en 2017 fue de 5,4%, 0,4 puntos más que el año anterior. Las altas tasas de crecimiento de la última década han llevado al país a la franja alta de ingresos per cápita. El PIB per cápita entre 2008 y 2017 creció anualmente a un promedio de 6,5% (en términos de paridad de poder de compra), hasta alcanzar en 2017 US\$25.406 (World Economic Outlook Database-Fondo Monetario Internacional -WEOD-FMI, octubre 2018).

1.2 Panamá es una economía orientada a producción y exportación de servicios, por lo que tiene una elevada dependencia de importación de productos agropecuarios, energéticos y manufacturados para suplir la demanda de insumos del sector productivo y satisfacer las necesidades de consumo de los hogares. Este panorama se reflejó en un déficit de cuenta corriente de 8,0% del PIB en el 2017, similar al del 2016, financiado mayoritariamente por flujos de inversión extranjera directa, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

1.3 El déficit del sector público no financiero en 2017 fue de 1,9% del PIB, continuando la tendencia descendente que inició en 2015. Esto fue el resultado de una estrategia de consolidación fiscal a mediano plazo por parte del Gobierno, dentro de los parámetros de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. La deuda pública al 2017 se sitúa en 37,6% del PIB (cálculo basado en datos del Ministerio de Economía y Finanzas -MEF y del INEC). En 2017 la inflación promedio anual fue 0,8%, ligeramente por encima del año anterior (0,7%) (WEOD-FMI, octubre 2018).

1.4 El crecimiento económico y el control de la inflación se han visto reflejados en mejoras en indicadores sociales. En la última década, el porcentaje de población viviendo bajo la línea de pobreza extrema se redujo del 15,7% al 9,8% y la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, disminuyó de 0,54 a 0,49. No obstante estos avances, el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza ha sido inferior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y persisten marcadas desigualdades en la distribución del ingreso y acceso a servicios básicos.

#### 2. La promoción de la igualdad de género

1.5 Panamá aún enfrenta importantes retos para traducir el crecimiento económico en reducciones equivalentes en pobreza y desigualdad. Por cada punto de crecimiento del PIB, la pobreza bajó 0,15 puntos, comparado con 0,22 puntos en ALC). Una de las principales dimensiones de la desigualdad en el país es la de género. Esta se manifiesta en dimensiones conexas e interrelacionadas las cuales, en conjunto, limitan las oportunidades de las mujeres y el pleno goce de sus derechos. Al mismo tiempo, privan a la sociedad del uso de su recurso más importante: el recurso humano. Dichas dimensiones, también llamadas dimensiones autónomas, se agrupan en tres grandes grupos que expresan los grados de

libertad del que gozan las mujeres para actuar de acuerdo con sus intereses y predilecciones propias. La autonomía física, una de las tres dimensiones, se refiere al derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia, así como el pleno goce de su sexualidad y sus decisiones reproductivas. La autonomía económica, por su parte, se refiere a la capacidad de las mujeres de gozar de la independencia económica, de su capacidad para acceder a actividades remuneradas y de generar ingresos propios, en condiciones de igualdad con sus pares varones. Por último, la autonomía en la toma de decisiones se refiere a la capacidad de las mujeres a participar activamente en los distintos niveles de los poderes y estamentos gubernamentales, así como a las medidas tendientes a promover su plena participación, en igualdad de condiciones (CEPAL, 2014).

1.6 **La igualdad de género como derecho en Panamá.** El derecho a la igualdad entre ciudadanos, incluida la de género, está consagrado en la Constitución Política (Artículo 19). El país suscribió y ratificó en 1980 la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo, en 2000. Suscribió además la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Convención Belem Do Pará (1995) que sirvió de marco legal para el desarrollo de la normativa nacional en materia de Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres. Estos instrumentos comprometen a los países signatarios a eliminar la discriminación contra las mujeres y a tomar acciones para empoderarlas, modificando los roles tradicionales de hombres y mujeres en la sociedad, para alcanzar la igualdad de género. En este sentido, como derecho fundamental, la igualdad de género se constituye en un fin en sí mismo.

1.7 **La igualdad de género como fuente de desarrollo sostenible.** La igualdad de género tiene un impacto directo en el bienestar de las mujeres y sus familias, así como en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2011; Morrison, et. al, 2007). Se estima que el crecimiento del ingreso laboral femenino y una mayor tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, explican 30% de la reducción de la pobreza extrema de ALC entre el 2000 y 2010 (Banco Mundial, 2012). Por otra parte, diversos estudios dan cuenta que la desigualdad de género, fruto de barreras culturales, institucionales, o legales, que impiden que las mujeres gocen plenamente de sus autonomías física, económica y en la toma de decisiones, es a la larga una suerte de impuesto que distorsiona la asignación del capital humano generando una reducción en el ingreso de los países (Cuberes y Tegnier, 2016; Morrison, et. al; 2007; CEPAL, 2016).

### 3. **Autonomía física: situación actual, determinantes e impactos**

1.8 **Violencia contra la mujer (VCM).** Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER, 2015), el 16,4% de las mujeres panameñas mayores de quince años reportaron haber experimentado algún tipo de violencia de género, o violencia contra la mujer (VCM), ya sea física o sexual, en algún momento de su vida. La Fiscalía de Familia, entre 2013 y 2018, recibió un promedio de 18 mil casos por año de denuncias por violencia doméstica. Esto representa una tasa promedio de 444 denuncias por año por cada 100 mil habitantes. Este dato podría estar subestimado, pues no se reportan muchos casos de violencia doméstica y se carece de sistemas de información que recojan y consoliden datos de las varias instancias que reciben reportes de violencia doméstica. Además, se carece de

indicadores comunes para el diseño y gestión de políticas para reducir la violencia basada en género, y de protocolos y rutas de atención claros para la denuncia y manejo de estos casos (SECOPA, 2018).

- 1.9 La VCM es una de las consecuencias más graves de la desigualdad de género. Las causas incluyen factores de riesgo como la permisividad/aceptación social de la violencia, la impunidad y la falta de acciones contundentes contra quienes cometen un crimen, la falta de recursos e instrumentos en las distintas instancias estatales para responder a los casos que se presentan, entre otros (WEF, 2018). Desafortunadamente, Panamá no cuenta con datos específicos sobre el grado de “aceptación” social que tiene la VCM. Sin embargo, datos de países de la región, reflejan que alrededor de un 29,3% de los hombres, y 18,9% de las mujeres de 13 a 49 años están de acuerdo con que “es normal que los hombres no dejen salir sola a su pareja;<sup>1</sup>” creencia sociocultural que produce violencias de género. Sobre la impunidad, sólo 1/3 casos de violencia doméstica, sexual, desaparición y femicidio es resuelto en el país. De enero 2017 a junio 2018, solo 3.551 fueron resueltos de un total de 9.195 de VCM; de estos, sólo 684 lograron condenas efectivas (Órgano Judicial, 2018).
- 1.10 La VCM es la forma más extrema de violación de los derechos humanos de las mujeres. Está asociada con múltiples efectos nocivos físicos y psicológicos sobre la salud de las mujeres sobrevivientes y sus familias, y una mayor probabilidad de que sus niños sufran malos tratos o desarrollen actitudes agresivas o de permisividad (Bott, et., al, 2014; Ellsberg, et.,al, 2015). La VCM se asocia con depresión, ansiedad, lo que se traduce en una baja de rendimiento laboral, llegando incluso al suicidio. Como gran parte de la VCM se traduce en violencia sexual, las víctimas tienen mayor probabilidad de experimentar un embarazo no deseado, complicaciones durante la gestación e infecciones de transmisión sexual (OPS, 2013). En Panamá no se cuenta con estudios sobre los costos indirectos de la VCM. Estimaciones para otros países de la región ubican su costo anual en entre 1,6% y el 4,2% del PIB (Jaitman, et, al, 2017).
- 1.11 **Salud sexual y reproductiva de la mujer.** Persisten desafíos en acceso y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva al que acceden las mujeres, particularmente las adolescentes y jóvenes, indígenas y que habitan en el área rural. A escala nacional, el país tuvo una tasa de 95 muertes maternas por cada 100.000 (RMM) nacidos vivos en 2015, superior a la de países como Chile (22), Costa Rica (25) y Guatemala (88) (WHO, UNICEF, UNFPA, BM, 2017). Dicha tasa esconde una enorme brecha interna: mientras en la Provincia de Panamá la RMM fue de 42, en la comarca indígena Ngäbe Bugle, la más poblada del país, alcanzó 248 <sup>2</sup>.
- 1.12 El bajo acceso a información y servicios de salud adecuados, la inaccesibilidad a métodos modernos de planificación familiar y la falta de programas integrales de educación para la sexualidad y afectividad limitan el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, restringiendo así su autonomía física, situación que afecta de forma más aguda a las mujeres indígenas. Por ejemplo, el promedio nacional de atención profesional del parto es 98%, mientras que en áreas indígenas se reduce a 88%. El 75% de las mujeres embarazadas de las

---

<sup>1</sup> Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015.

<sup>2</sup> Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Morbilidad y Mortalidad Materna y Perinatal 2015-2020.



comarcas indígenas recibieron su primer control prenatal antes de las 12 semanas de embarazo, mientras que el promedio nacional fue 84,5%. La necesidad insatisfecha de métodos de planificación familiar por parte de las mujeres en edad reproductiva de las comarcas indígenas alcanza 26,5%, mientras que en áreas urbanas es 18,7. Además, las mujeres indígenas tienen acceso limitado a métodos modernos de planificación familiar. En mujeres casadas o con pareja, la prevalencia en uso de métodos modernos de planificación familiar en mujeres en edad reproductiva alcanzaba solo 26,6% de las mujeres indígenas<sup>3</sup>, en comparación al promedio nacional que alcanza 46,4% (ENASSER, 2018).

- 1.13 Panamá presenta una de las tasas más altas de embarazo adolescente de la región, particularmente cuando se considera el nivel de ingreso PPP del país (UNFPA, 2013). Por ejemplo, 16% de las adolescentes (15-19 años) en Panamá estaban embarazadas (UNFPA, 2019) y 27,2% tenían un hijo, estaban embarazadas o lo habían estado alguna vez, según la Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER 2014-2015, 2018). Dicha tasa varía significativamente dependiendo del lugar de residencia y el nivel socioeconómico y educativo de las mujeres. Por ejemplo, 29,0% de las mujeres de 15-19 años en el área rural de Panamá reporta ser madre, en comparación con 21,3% de las áreas urbanas.
- 1.14 Sobre el embarazo adolescente, el país no cuenta con un estudio que determine sus causas, ni su impacto social y económico. Se puede suponer que, al igual que en otros países de la región, entre los factores de riesgo se destacan la desigualdad de género, factores culturales, el acceso limitado de los adolescentes a servicios de salud reproductivos adecuados, y la ausencia de una estrategia de educación sexual. (OPS, UNFPA y UNICEF, 2016). Diversos estudios en ALC demuestran que la maternidad temprana afecta negativamente el rendimiento escolar y, a la larga, la productividad de las mujeres. Según el MEF (2014), 75% de las adolescentes que quedan embarazadas salen de la escuela, afectando su empleabilidad y trayectoria laboral. Este fenómeno persiste, aunque el Estado ha promovido acciones para reducirlo, con la promulgación de la Ley 29 (2002), llamada a garantizar la salud y la educación de la adolescente embarazada y la Ley 60 (2016), que reforma la Ley 29 y establece la Comisión Nacional de la Menor de Edad Embarazada (CONAMA). Tanto la ley, como las funciones de dicha Comisión aún no han sido reglamentadas y las acciones emprendidas hasta el momento han sido insuficientes para prevenir la deserción escolar<sup>4</sup>.

#### **4. Autonomía económica y en la toma de decisiones: situación actual, determinantes e impactos**

- 1.15 **Participación laboral.** A pesar de tener mayor número de años de escolaridad promedio<sup>5</sup>, las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de estar empleadas. En 2017, la participación laboral de las mujeres panameñas entre 15 y 64 años fue de 58%, 26 puntos menos que la participación de los hombres (84%). Dicha brecha es superior a la de Argentina (22), Brasil (20), Chile (22), Colombia (24), Perú (15) y Uruguay (15)<sup>6</sup>, que tienen niveles de ingreso PPP

---

<sup>3</sup> Panamá Salud Mesoamérica 2015 PN-G100.

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

<sup>5</sup> Entre las mujeres ocupadas el 45,6% alcanzó el nivel universitario, mientras que entre los varones ocupados 29,8% tiene el mismo nivel educativo. La tasa de matriculación universitaria alcanza al 47% de las jóvenes, frente al 31% de los jóvenes.

<sup>6</sup> [BID, Sistema de Información de Mercados Laborales.](#)

similares o inferiores a los de Panamá. Adicionalmente, la proporción de mujeres en el grupo de jóvenes que ni estudian ni trabajan es 85%. El 91% de estas jóvenes son amas de casa y 16% son adolescentes que han abandonado la escuela, principalmente porque han iniciado de forma temprana su propia familia. Este último caso, muestra la interrelación de factores causales entre las diversas autonomías; las limitaciones a la autonomía física arriba descritas limitan la autonomía económica, generando un círculo vicioso de pobreza, desigualdad y restricciones a los derechos de las mujeres desde una temprana edad.

- 1.16 El trabajo del cuidado es la principal causa de la baja tasa de actividad económica entre las mujeres, lo que puede explicarse considerando el modelo actual de Organización Social del Cuidado (OSC) (PNUD, 2017). En este confluyen un reparto desigual entre mujeres y hombres de las responsabilidades familiares y domésticas<sup>7</sup>, insuficientes permisos parentales y maternos, una escasa cobertura de los servicios públicos en la materia<sup>8</sup>, y una organización laboral poco adaptada a las necesidades del cuidado. De las mujeres que se encuentran fuera del mercado laboral, 57% son amas de casa, y 37% aduce responsabilidades familiares como principal motivo que les impide trabajar (INEC, 2018). En el grupo de mujeres de 30 a 39 años, 80% no participan en el mercado laboral por motivos asociados a responsabilidades familiares<sup>9</sup>. De hecho, se estima que una mejora en la OSC supondría un incremento de 17 puntos en la tasa de actividad femenina (INEC, 2018).
- 1.17 **Segregación educativa y laboral.** Panamá ha experimentado grandes progresos en materia educativa. En la educación terciaria universitaria, 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) (INEC, 2017). Además, el 90% de las mujeres matriculadas en la formación vocacional y de formación profesional no universitaria, se dirigen a ramas como belleza y estética, artesanías y modistería y textil (INADEH, 2017)<sup>10</sup>.
- 1.18 En la subrepresentación de las mujeres en carreras STEM operan diversidad de factores. Muchas menosprecian sus capacidades frente a las ciencias, la tecnología y las matemáticas (UNESCO, 2017) y en ocasiones se cree que el éxito requiere un talento innato que, según estereotipos a partir de los cuales se construye la autoestima, las mujeres no poseen (Leslie, 2015). Los estereotipos asociados a algunas carreras técnicas, la falta de referentes femeninos y un marcado estigma social también influyen en que elijan otras profesiones (Sainz, 2017). De esta cuenta, las mujeres se concentran en los sectores de menor

---

<sup>7</sup> El 74% del trabajo doméstico es realizado por mujeres y en promedio las mujeres destinan más de 29 horas semanales a tareas domésticas, 13 horas los hombres (INEC, 2011).

<sup>8</sup> Panamá está en transición demográfica, con una alta demanda de cuidados debida al peso de la población potencialmente dependiente (Corina, 2017).

<sup>9</sup> Mientras que para los hombres las figuras predominantes de la no actividad laboral es la de estudiante (45%) y jubilado (31%), entre las mujeres destaca sobre todas ellas la figura de ama de casa (57% de las no laboralmente activas) (INEC, 2018).

<sup>10</sup> Esta segregación educativa se refleja en la ocupación, con una concentración de mujeres y hombres en determinados sectores económicos como comercio al por menor (16,7%), enseñanza (9,4%), agricultura (8,8%), hoteles y restaurantes (8,7%), actividades de los hogares (8,4%), servicios sociales y salud (8,2%) e industria manufacturera (7,8%) (INEC, 2018).

reconocimiento y valoración, aunque sean los que potencialmente más aporten a la vida y su sostenibilidad<sup>11</sup>.

- 1.19 **Emprendimiento femenino.** En 2017, Panamá figuró como el tercer país de la región con la menor tasa de emprendimiento temprano femenino (14,2%)<sup>12</sup> y una brecha de género más elevada (0,78%). Asimismo, el país ocupa la última posición regional en términos de emprendimiento establecido<sup>13</sup> liderado por mujeres (3,8%), siendo la tasa de emprendimiento establecido masculina un tercio superior a la femenina. Igualmente, el peso de “motivo de necesidad” para emprender es más elevado en las mujeres (22,5%) que en los hombres (17,9%), con una brecha de género de 1,26 (Fundación Ciudad del Saber, 2018)<sup>14</sup>. A esta infrarrepresentación se suman las características de los negocios que éstas ponen en marcha, determinados por una marcada concentración sectorial (el 80% en comercio al por menor, industria manufacturera, agricultura, actividades de servicios y hoteles y restaurantes), inferior introducción de tecnología, baja actividad exportadora, limitadas redes de contactos y un tamaño pequeño o “unipersonal” (Enred Panamá, 2018).
- 1.20 Los factores subyacentes a las brechas de género en el empleo por cuenta propia se encuentran vinculados a razones culturales, barreras legales y financieras, organizacionales y de habilidades. Entre las primeras, las de carácter social afectan al papel de las mujeres como empresarias, un rol en el que aún no se las identifica y por el que, consecuentemente, no se sienten llamadas las mujeres ni reconocidas. A ello se une, la elección de sectores de actividad, más basada en la contribución social y lo vocacional, que en la detección de una oportunidad en el mercado. Legal y financieramente, las emprendedoras y empresarias de la región enfrentan dificultades para acceder al crédito y la financiación (BID/FOMIN, 2014; Banco Mundial, 2010)<sup>15</sup>. Panamá es de los países que puntea más bajo en el Índice del entorno empresarial para emprendedoras (WEVentureScope) (The Economist, 2013; Enred Panamá, 2018). Por otra parte, sus aspiraciones de crecimiento y expansión habitualmente revisten un alcance más limitado que entre los empresarios, que crean empresas más grandes, frente a las mujeres cuyos negocios suelen ser más sostenibles. También se identifican barreras relacionadas con las capacidades y habilidades, en el sentido que las empresarias reportan una menor capacitación en temas empresariales (Enred Panamá, 2018). Otras barreras se refieren al menor capital social (las empresarias presentan más dificultades para acceder a redes de contactos y comerciales) y de capital físico

---

<sup>11</sup> En los sectores de mayor dinamismo en Panamá, como el transporte, la construcción o el comercio al por mayor, la presencia de trabajadoras es minoritaria (13%, 6% y 35%, respectivamente), excepto en el sector financiero (58%).

<sup>12</sup> El emprendimiento temprano es un concepto utilizado por el Monitor Global de Emprendimiento (GEM), principal referente en la medición y análisis comparativo del emprendimiento en el mundo. Agrupa la tasa de emprendimiento naciente y nuevo (<3,5 años).

<sup>13</sup> +3.5 años de operación.

<sup>14</sup> La diferencia en la razón o “motivo de necesidad” en las respuestas de mujeres vs hombres que emprenden un negocio, implica unas condiciones más desfavorables de partida para el emprendimiento femenino, pues este parte, en mayor proporción de un factor de “necesidad”.

<sup>15</sup> Las emprendedoras/empresarias de ALC presentan mayores dificultades de acceso al crédito y financiación. El 73% se encuentran desatendidas por las entidades financieras y solo 1/5 empresarias de PYMES tienen cubiertas sus necesidades de capital por parte de los sistemas financieros (BID/FOMIN, 2014; Banco Mundial, 2010).

los activos de las mujeres son de menor valor y tamaño que aquellos de los hombres (Banco Mundial, 2010).

- 1.21 **Pobreza y exclusión de las mujeres indígenas.** Según las proyecciones de la Contraloría General de la República (INEC, 2014), en 2020, la población indígena panameña rondará las 538 mil personas (12,6% de población país); de las cuales 49.4% son mujeres. Se trata de una población joven (con una mediana de edad de 17 años, frente a los 27 del conjunto de la población (INEC, 2014), siendo, junto con Colombia- la más joven de la región LAC (CEPAL, 2013). Pese a ese talento potencial, la carencia de oportunidades económicas en las Comarcas<sup>16</sup> fuerza a una proporción elevada de los hombres y, en menor medida, mujeres indígenas, a emigrar a otras provincias (el 53% reside fuera de las áreas comarcales, haciendo de Panamá el país de ALC con mayor proporción de migración interna de esta población) (CEPAL, 2013). En este contexto, aunque la población indígena tiene altas tasas de actividad económica (más del 60% en las mujeres y más del 80% en los hombres) Panamá se encuentra en la última posición de nueve países latinoamericanos en cuanto a la participación económica de las mujeres indígenas, en particular de las que residen en las áreas comarcales (CEPAL, 2013).
- 1.22 La pobreza y vulnerabilidad de la población indígena no se encuentran asociadas tanto al grado de participación en la actividad económica (que es más elevado que el promedio nacional) como a la calidad de esta, caracterizada por la exclusión del empleo asalariado (sólo 6% de las indígenas son asalariadas, frente a 65% de las mujeres a nivel nacional, es decir 10 veces menos, lo cual representa una exclusión de facto de la participación en el empleo por cuenta ajena, de alto impacto también para las jóvenes que residen en áreas urbanas) y la precariedad de las actividades que realizan, que podría calificarse como de subsistencia. La actividad productiva principal de las mujeres es la agricultura en régimen de ayuda familiar y la artesanía, lo que les permite acceso a ingresos, pero con un alcance de los mercados y las ventas por ahora muy limitado. Para las que emigran, su actividad principal se sitúa en el servicio doméstico (ENRED Panamá, 2016).
- 1.23 **Participación política e institucional y en los espacios de toma de decisiones.** En la esfera política e institucional, cabe señalar que las indígenas apenas se encuentran representadas entre las autoridades tradicionales, pese a tener un peso mayoritario en la población comarcal, donde el índice de masculinidad es de 96,6 por cada 100 mujeres si atendemos a las cifras totales, pero se reduce a 87,5 hombres por cada 100 mujeres en el caso de la población en edades productivas (de 15 a 64 años) (INEC, 2017). Estas mujeres, además, más allá de su superior peso poblacional tienen un rol esencial en el cuidado de sus familias y entorno. Fuera de las Comarcas, las indígenas no cuentan con presencia –ni siquiera simbólica- en ninguno de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) ni tampoco en puestos de rango medio y alto de la Administración Pública, lo que significa una doble exclusión: económica (empleo público) y política (capacidad de decisión). Algo similar sucede en el sector privado.
- 1.24 **Causas que inciden en la exclusión de las mujeres indígenas.** La situación descrita obedece, entre otros factores, a una estructura económico-productiva de

---

<sup>16</sup> La pobreza en Panamá se concentra en las comarcas indígenas, y el 25% de los ingresos de esta población proviene de las transferencias monetarias condicionadas (PNUD, 2015).

- las Comarcas que no posibilita la generación de ingresos suficientes para garantizar una vida digna a su población; una visión tradicional del rol de las mujeres dentro de su propio entorno (ej. subordinación socioeconómica, predominio del rol maternal, negación de sus derechos de autonomía y participación) (PNUD, 2016); elevadas tasas de embarazo adolescente que inciden en la exclusión laboral temprana de las jóvenes indígenas (ENASSER 2014-2015); así como la falta de calidad y pertinencia cultural de la oferta educativa (Banco Mundial, 2018). A esto se debe agregar que la mujer indígena panameña, al igual que en otros países de ALC, “enfrenta una triple discriminación por ser pobre, indígena y mujer, lo que provoca en gran medida su subordinación ante los hombres y la desvalorización de sí mismas por parte de la sociedad en general” (PNUD, 2016, p. 99; Banco Mundial, 2018).
- 1.25 **Brecha salarial.** La brecha salarial global por hora trabajada en Panamá es negativa en -6,7%, es decir, las mujeres perciben salarios más elevados que los hombres (OIT, 2019). Sin embargo, cuando ésta se mide tomando en cuenta las características de los trabajadores(as), la brecha se vuelve positiva y alcanza el 11%. La brecha salarial de género se intensifica entre los trabajadores(as) por cuenta propia (30%), los patronos(as) (17%) y cooperativistas 43%. Por actividad económica, las brechas salariales más pronunciadas se localizan en algunas de las que tienen mayor concentración femenina, como agricultura y ganadería, servicios sociales y salud, industria manufacturera o comercio, con valores todos ellos por encima del 20%. Además, el cruce de la actividad económica y la ocupación permite visualizar, por ejemplo, que el valor negativo de la brecha en la construcción (-72,4%) y en la pesca (-22,5%) se encuentra sujeto a que, siendo minoría las mujeres ocupadas en este sector, se sitúan en los puestos de mayor responsabilidad y rango ocupacional (Almario, 2016)<sup>17</sup>.
- 1.26 Diversas variables están detrás de la brecha salarial entre mujeres y hombres. El tipo de ocupación y el efecto de horas trabajadas en la actividad económica (más horas los hombres que las mujeres) constituye uno de los principales factores explicativos, a lo que se suma el cruce entre la actividad económica y la ocupación, encontrándose, por ejemplo, que en la actividad agrícola y ganadera, con la brecha salarial más pronunciada (63,7%), la diferencia salarial viene determinada por la alta representación de mujeres como trabajadoras familiares, que no perciben ingresos (Almario, 2016). La literatura apunta a que las brechas están cada vez menos relacionadas con las características personales de la fuerza laboral (ej. niveles de instrucción, edad, antigüedad en los puestos) y, por tanto, objetivas. Por el contrario, tienen que ver más con razones subjetivas vinculadas a la valoración de los sectores y puestos “femeninos” (generalmente peor retribuidos económicamente) así como con las dinámicas colectivas e individuales que median en las negociaciones salariales (menor poder de negociación y/o reivindicación de las mujeres) (OIT, 2016).
- 1.27 **Liderazgo femenino en puestos directivos.** Panamá muestra, respecto a países de su entorno, una escasez de mujeres en los puestos directivos de las empresas (OIT, ACT/EMP, 2018). Mientras que las mujeres cuentan con una participación similar a la de los hombres en los niveles directivos intermedios y superiores, más

---

<sup>17</sup> El cálculo de la brecha salarial de género ponderada por factores es la metodología recomendada por la OIT, ya que permite controlar por el efecto composición que caracteriza a mercados laborales segregados y con baja participación laboral femenina, como es el caso de Panamá (OIT, 2019).

de un 70% de las empresas no cuentan con ninguna mujer directiva. Además, solo 3 de cada 10 empresas cuentan con una mujer como CEO o Presidenta de la Junta Directiva (OIT, ACT/EMP, 2018). Esta situación se ve, asimismo, corroborada por el Estudio Línea de Base de la Participación de mujeres en las Juntas Directivas de las empresas regidas por la Ley 56 de 11 de Julio de 2017, que indica que la representación de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector público afectadas por dicha Ley (30 entidades en total, con 202 directivos) es tan solo del 18%, un 14% en el caso de las empresas privadas en esta misma situación (un total de 271, con 1,576 directivos) (Araúz, 2018).

- 1.28 Detrás de ello hay factores de naturaleza cultural y organizativa, asociados con las convenciones sociales, la cultura empresarial y su organización, y la construcción social de las identidades “masculinas” y “femeninas” (OIT, ACT/EMP, 2015). La causa primera es la definición de roles productivos y reproductivos. Si bien la distribución del trabajo entre los grupos sociales más cualificados no está tan demarcada (las mujeres en su rol estrictamente reproductivo y los hombres en el productivo), prevalece una esfera sobre otra en función del género. Al mismo tiempo, la cultura y la organización empresarial dificulta la compatibilidad entre el trabajo productivo y reproductivo, abocando a muchas mujeres a renunciar o limitar sus ambiciones laborales.
- 1.29 Todos estos factores perfilan, en su conjunto, un escenario inequitativo y poco eficiente que impide el aprovechamiento del papel de las mujeres en la vida económica, a la vez que retroalimenta desigualdades –como las de ingreso, estatus, proyección, poder– entre ambos sexos e incide en el mantenimiento de innumerables desequilibrios sociales.

## **5. Avances y desafíos en la implementación de políticas públicas dirigidas a promover la igualdad de género en Panamá**

- 1.30 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 comparable a la del resto de países de la región (ONU Mujeres, 2014) para lograr las autonomías física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres<sup>18</sup>. Estos esfuerzos fueron acompañados con tres reformas para fortalecer la capacidad del Estado de implementar políticas en pro de la igualdad de género. En el 2008 se creó el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)<sup>19</sup>, paso crucial hacia la construcción de una institucionalidad de género dentro del Estado panameño. Posteriormente en 2014 se puso en marcha la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM)<sup>20</sup>, seguido de su Plan de Acción (2016). Estos constituyen los tres pilares que promueven la política de igualdad de género en el Estado.
- 1.31 A pesar de los avances, persisten desafíos y debilidades en el marco normativo e institucional panameño, que no permiten superar las brechas de igualdad antes descritas. Los avances normativos e institucionales no se han traducido en

---

18 Ver [EEO#1](#).

19 Ver [EEO#4](#).

20 Ver [EEO#4](#).

acciones concretas que repercutan en mejorar la calidad de vida de las mujeres. Entre estos desafíos se encuentran:

- 1.32 **Coordinación intersectorial.** El abordaje de la desigualdad de género, dada su naturaleza multicausal, requiere de la concurrencia de una multiplicidad de agencias e instancias estatales llamadas a emprender acciones coordinadas, tanto sectoriales como intersectoriales, para lograr el éxito. La búsqueda de soluciones requiere la articulación con el sector privado. Hasta la fecha, Panamá no contaba con instancias de coordinación que promuevan que los sectores gubernamentales, privados lucrativos y no lucrativos, consensuen acciones conjuntas, particularmente en pro de la igualdad económica de las mujeres. Esto ha cambiado recientemente con el establecimiento de espacios como el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030<sup>21</sup> y la Visión País 2050 liderada por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE)<sup>22</sup>, así como la creación de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG)<sup>23</sup>, uno de los exponentes más ambiciosos de esa voluntad de coordinación y trabajo compartido en pro de la igualdad de género.
- 1.33 **Debilidad institucional.** Uno de los logros alcanzados en pro de la igualdad de género lo constituye la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y, más recientemente, el establecimiento de la red de Centros del INAMU (CINAMU)<sup>24</sup>. El INAMU, como mecanismo de igualdad, cuenta con un amplio marco normativo y político que pretende inducir a la institucionalización del enfoque de género en los distintos organismos del gobierno y que le atribuye una amplia gama de funciones para lograrlo. Junto a México, Panamá es el país de la región con un mayor número de funciones atribuidas a su Mecanismo de Igualdad (ONU Mujeres, 2016). Sin embargo, aun cuando el INAMU cuenta con mayores atribuciones, este posee un rango jerárquico bajo, al tener que rendir cuentas al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), circunstancia que solo se da en otros cinco países de la región (ONU Mujeres, 2016). Además, es uno de los que presentan el menor porcentaje de presupuesto del Estado asignado al mecanismo nacional de igualdad, un 0,01% en 2015, solamente superior a Ecuador, Chile y Argentina (ONU Mujeres, 2016). Cuenta además con una dotación de personal insuficiente en sus áreas técnicas y operativas misionales.
- 1.34 **Estrategia del Proyecto y valor agregado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** Este Programa representa la primera de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La primera operación de la serie reconocerá acciones de política que el gobierno está implementando o ha implementado recientemente en materia de promoción de la igualdad de género. La mayor parte de las acciones de la primera operación, como las propuestas de la segunda fase, tienen su génesis en el acompañamiento técnico del Banco. Estas incluyen apoyos puntuales mediante cooperaciones técnicas y programas de crédito sectoriales, listados en el [EEO#2](#), que han

---

<sup>21</sup> Se propone alinear la política de desarrollo nacional con los ODS de la ONU. En el Consejo participan las instituciones públicas nacionales y locales, la máxima representación del sector privado, partidos políticos, sindicatos, organizaciones corporativas y agentes de la sociedad civil.

<sup>22</sup> La Visión País 2050 es en una propuesta estratégica de desarrollo para Panamá que, por primera vez, cuenta con un enfoque de igualdad de género transversal (Ver [EEO#4](#)).

<sup>23</sup> En Panamá, la IPG fue lanzada en julio de 2018 y ha sido liderada desde la Vicepresidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE) con el apoyo del BID (Ver [EEO#4](#)).

<sup>24</sup> El programa de mayor envergadura del INAMU es el de la apertura y funcionamiento de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU) (Ver [EEO#4](#)).

permitido mejorar la capacidad del estado para atender y prevenir la VCM, ampliar el acceso a servicios de salud materna y reproductiva de las poblaciones más vulnerables, fomentar el emprendimiento y la empresariedad femenina y reducir las brechas salariales que enfrentan las mujeres. Adicionalmente, el Banco gestionará cooperación técnica adicional para acompañar el cumplimiento de las acciones propuestas en la segunda operación y el fortalecimiento de la institucionalidad de género del país.

## **6. Instrumentos de política pública para promover la igualdad de género**

- 1.35 La literatura resalta que diferentes programas y políticas públicas pueden ser efectivos en cuanto a la promoción de la autonomía física y económica de las mujeres. En términos de autonomía física, se destacan: (i) los programas de atención a la VCM en el sector salud, puesto que ayudan a mejorar las prácticas en estos aspectos de los proveedores y a identificar más casos de violencia (Comбини, et. al, 2017; WHO, 2013; Heise, 2011); (ii) los programas dirigidos a fortalecer las capacidades del personal policial en temas relacionados con la violencia de género, como apoyar a las víctimas, información sobre legislación y políticas vinculadas a la violencia de género, o derechos humanos, ha demostrado ser eficaz para mejorar la respuesta institucional a la VCM así como el establecimiento de unidades policiales especializadas en la investigación y atención de casos de VCM<sup>25</sup>; y (iii) las intervenciones integrales que incluyen, entre otros, educación integral en sexualidad y servicios de salud orientados a adolescentes, incluyendo el acceso a métodos anticonceptivos modernos, los cuales tienen mayor posibilidad de éxito en la reducción de embarazos en adolescentes (Manlove, et. al, 2015; Nyamtema, et. al, 2011). En términos de autonomía económica, se resaltan: (i) acuerdos laborales flexibles, pues pueden contribuir a fomentar el empleo femenino (Booth y Van Ours, 2013); (ii) la reducción de los costos, el aumento de disponibilidad y la mejora de la calidad de servicios de cuidado infantil, puesto que incentivan la participación laboral femenina (Gasparini y Marchioni, 2015, et. al 2018); (iii) los programas de capacitación, debido a que pueden fomentar el empleo y aumentar los salarios de las mujeres (Attanasio et al., 2015); y (iv) los programas de certificación de igualdad de género en el trabajo, porque ayudan a generar conciencia sobre este tema y reducen la discriminación en el ámbito laboral (McDade, 2016).
- 1.36 **Lecciones aprendidas.** La experiencia operativa del BID recogida en los marcos sectoriales y en la Evaluación del Apoyo del Banco a los Temas de Género y Diversidad (RE-518-2), permite incorporar las lecciones aprendidas en el desarrollo de esta operación. La Iniciativa de Salud Mesoamérica 2015 Costa Rica – Segunda Operación Individual (CR-G1004), una exitosa estrategia intersectorial, ha permitido mejorar la autonomía física de las mujeres y prevenir el embarazo adolescente. El Documento Marco Sectorial de Salud y Protección Social (GN-2735-7) identifica la eliminación de barreras culturales como un elemento clave para aumentar el acceso a los servicios de salud de las poblaciones indígenas y rurales. Esta experiencia se incorpora en el Componente 2 en el diseño y validación de las estrategias operativas que respaldan el cumplimiento de las Normas del Programa de Salud Integral de la Mujer en las áreas comarcales y rurales dispersas. A su vez, el Documento Marco Sectorial de Género y

---

<sup>25</sup>

ECL, 2017.



- Diversidad (GN-2800-8) destaca como una lección aprendida de la experiencia operativa, la importancia de integrar la prevención de la VCM y la atención a mujeres sobrevivientes en múltiples sectores, tales como salud, seguridad ciudadana, y transporte, así como proyectos de género independientes. Este enfoque multisectorial se refleja en el abordaje del Componente 2, a través de la integración de acciones en la policía, salud y los CINAMU. Por otro lado, el Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7) identifica la experiencia acumulada en la supervisión de las operaciones, y la importancia de invertir en recursos humanos capacitados. Esta lección se incorpora en el Componente 2, a través de la creación de una unidad especializada en VCM. Finalmente, el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) recomiendan la construcción de Alianzas Público-Privadas para promover el acceso al empleo formal y a la empleabilidad. Este aspecto se incorpora en el Componente 3, a través de la creación de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG) y la puesta en marcha de los Sellos de Igualdad.
- 1.37 **Coordinación con otras agencias internacionales de desarrollo.** La promoción de la igualdad de género en Panamá ha contado con el apoyo sostenido y decidido de varias agencias de desarrollo en las últimas décadas. Estos esfuerzos, resumidos en el [EEO#3](#) fueron tomados en cuenta en la preparación de la presente operación, para evitar la duplicación de esfuerzos y complementar el trabajo realizado. Por último, en el proceso de desarrollo de la IPG, liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE) con el apoyo del BID, se han consultado expertos de las distintas agencias que trabajan en el país, con el fin de aprovechar las lecciones aprendidas y contar con sus recomendaciones.
- 1.38 **Balance en las acciones de política.** Las acciones de política de la primera operación de la serie priorizan la formulación de marcos normativos (planes y estrategias nacionales, reglamentos, protocolos y normas técnicas aprobados por decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales o institucionales) y el establecimiento de instancias y mecanismos interinstitucionales (CINAMUs, IPG, EPIC, Mesa de Cuidados) dirigidos a promover la igualdad de género. Las acciones de la segunda operación apuntan, en su mayoría, a la implementación y concreción de las reformas y al fortalecimiento de la institucionalidad a cargo de estas, para lo cual el Banco brindará cooperación técnica, asegurando que los medios de verificación del segundo tramo sean robustos y estén balanceados con relación a los del primero. En su conjunto, la serie contribuirá a cerrar las siguientes brechas: (i) ampliar y fortalecer la oferta de servicios públicos dirigidos a promover la autonomía física, económica y en 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; y (iii) producir información para mejorar el diseño de las políticas públicas y fortalecer la institucionalidad a cargo de las mismas.
- 1.39 A su vez, existen acciones que no forman parte de la serie programática y que precisarán reformas en un futuro cercano. Por ejemplo, es indispensable profundizar la transversalización de una perspectiva de género en la institucionalidad y en el sistema presupuestario público. Se deberá abordar, además, el continuo fortalecimiento de la capacidad de los distintos niveles de gobierno para gestionar la temática de género, tanto en la aplicación de la normativa que se desarrollará como consecuencia de la serie, como para la

identificación y uso de la información para la toma de decisiones de política pública.

- 1.40 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación. En el caso de inclusión social, esto se logra por medio del fortalecimiento del acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá, así como la instalación de la mesa interinstitucional de cuidados. En el caso de productividad, esto se alcanza mediante la adopción de: el Plan de Acción de la IPG, Plan Nacional de la Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración, por sus siglas en inglés (EPIC)<sup>26</sup> y Norma Técnica SIGénero Panamá.
- 1.41 El programa también se alinea con las áreas transversales de: (i) igualdad de género y diversidad; y (ii) capacidad institucional y estado de derecho, por medio de: la implementación del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional y la creación del Consejo Nacional por la Paridad de Género que contribuirán a mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de violencia de género y fortalecer la gestión de las políticas de género a favor del cierre de brechas entre mujeres y hombres. Adicionalmente, el programa contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante acciones tendientes a: reducir la tasa de mortalidad materna, empleo formal para mujeres, beneficiarios que reciben servicios de salud (necesidades insatisfechas de salud familiar), y mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico. El programa también contribuye al Pilar de “mejorar la prestación de servicios básicos a las personas en situación de pobreza” y al área transversal de género y diversidad de la Estrategia de País del Grupo del BID con Panamá (2015-2019) (GN-2838). La operación aporta al cumplimiento de “reducir la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años” de la Matriz de Resultados de la Estrategia de País. La operación ha sido incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948).
- 1.42 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 VCM”; (ii) Salud y Nutrición (GN-2735-7), 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 asociados a la vulnerabilidad juvenil”; (iv) Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7), en su dimensión de “jóvenes y mujeres en riesgo acceden a

---

26

Ver [EEO#4](#).

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-2741-7), 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”; y (vi) Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5), en relación a su línea de acción “promover iniciativas que busquen cerrar brechas de género en la educación”.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.43 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. La presente operación es la primera de una serie de dos operaciones, cada una de un solo desembolso, independientes pero vinculadas técnicamente, bajo la modalidad de préstamo Programático Basado en Política (PBP). Esta primera operación tiene por objetivo contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional para lograr la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres, así como mejorar la capacidad de gestión de las políticas de género.
- 1.44 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo específico de este componente es contribuir a la estabilidad macroeconómica, congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).
- 1.45 **Componente 2. Promoción de la autonomía física de las mujeres.** Los objetivos específicos de este componente son: (i) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VCM; (ii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres, en especial a las adolescentes y mujeres que habitan en áreas comarcales y rurales dispersas.
- 1.46 En el área de VCM, las acciones de política que integran este componente serán logrados mediante:
- a. La reglamentación e implementación del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional para atender los casos de denuncias de violencia contra la mujer. A su vez, la acción de política indicativa para una segunda operación será evaluar la implementación del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional e implementación de un diplomado en violencia de género para sus funcionarios.
  - b. 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 INAMU y su plataforma informática a nivel nacional (DATA INAMU), como herramienta básica para la recolección de información sobre violencia contra la mujer. La acción de política indicativa para una segunda operación es la evaluación de la implementación del protocolo de atención a las víctimas de violencia y del sistema de información de los CINAMU, y la implementación

de una Encuesta Nacional de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres (EPCVM).

- 1.47 En cuanto a las acciones para fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, éstas procurarán:
- a. La actualización y aprobación 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. La acción de política indicativa para una segunda operación será 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.
  - b. La 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 de Cuidados Obstétricos y Neonatales (CONE). Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la implementación del Modelo Orientación y Consejería en Anticoncepción y Planificación Familiar, y la Estrategia CONE en las tres regiones comarcales, y la implementación de la ENASSER.
  - c. La 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. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es que se haya aprobado el plan preventivo de educación sexual responsable, para reducir los embarazos precoces y el aborto, a cargo del Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Salud (MINSAL), Caja del Seguro Social (CSS), la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, INAMU, con base en el Artículo 6 de la Ley 60.
- 1.48 **Componente 3. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres.** Los objetivos específicos de este componente son: (i) establecer y desarrollar una estrategia público-privada para promover más y mejores empleos e igualdad de oportunidades para las mujeres; y (ii) fortalecer el liderazgo y el empoderamiento económico de las mujeres, especialmente entre las mujeres indígenas y en el sector corporativo. Las acciones de política que integran este componente están dirigidas a:
- a. Que el Consejo Nacional por la Paridad de Género haya aprobado el Plan de Acción de la IPG, que incluya compromisos específicos 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. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la aprobación e implementación de: (i) una política pública para fomentar la empleabilidad e inserción laboral de 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.

- b. Que el MIDES haya creado 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. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la aprobación de una Estrategia 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.
  - c. Que se adopte el Plan Nacional de la EPIC. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la 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, que incorpore: (i) sensibilización, capacitación e incentivos a los empleadores; (ii) implementación de un sistema de indicadores e información sobre brecha de remuneraciones; y (iii) herramientas de monitoreo de las brechas y mecanismos de sanción en los casos de discriminación salarial.
  - d. Que el Ministerio de Comercio e Industria (MICI) y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) hayan aprobado 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. Como acción de la segunda operación, se contempla la evaluación de la primera fase de aplicación e institucionalización y extensión del Sello de Igualdad SIGénero Panamá a cuando menos 12 empresas que operan en el país.
  - e. La creación del Comité Asesor de Mujeres Indígenas para la incorporación de la perspectiva género en el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CNDIPI) y para la propuesta de actuaciones de impulso a la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres indígenas. En cuanto a las acciones indicativas para una segunda operación se plantea 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 CNDIPI.
  - f. Que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) haya reglamentado la Ley 56, que establece la participación de las mujeres en las juntas directivas de empresas estatales y de capital mixto. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es evaluar la implementación de la Ley 56, que incluya un análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades establecidas en ésta.
- 1.49 **Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las políticas de género.** Este componente apoya los Componentes 2 y 3 al contribuir a generar sinergias y acciones entre actores del Gobierno, sector privado y organizaciones no gubernamentales a favor del cierre de brechas entre mujeres y hombres. Los objetivos específicos de este componente son fortalecer la gestión de las políticas de género y generar sinergias entre actores del sector público y privado favor del

cierre de brechas entre mujeres y hombres. Estos objetivos se lograrán a través de:

- a. 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. La acción de política indicativa para una segunda operación es la institucionalización del Consejo Nacional por 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.
  - b. Aprobación por parte del INMAU, 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. La acción de política indicativa para una segunda operación es la elaboración y presentación ante la Asamblea Nacional de Diputados del Anteproyecto de Ley sobre el INAMU que incluya los elementos del plan de fortalecimiento.
  - c. Creación por parte del INAMU de los CINAMUs en calidad de unidades territoriales para la operación del INAMU en el país, a 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. Las acciones para una segunda operación son: (i) extensión de la red de CINAMU a cada una de las comarcas; y (ii) diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de la red provincial de CINAMU.
  - d. La aprobación del Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público, que contenga la estructura organizacional y sus recursos de funcionamiento. Las acciones de política para una segunda operación son que se haya: (i) implementado el Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público; (ii) establecido la capacidad institucional en el INAMU para su desarrollo; y (iii) adopción en cuando menos seis entidades estatales.
- 1.50 Los beneficiarios directos del programa son para el objetivo específico 1 las mujeres mayores de 15 años; para el objetivo específico 2 las mujeres de entre 15 y 49 años en áreas comarcales y rurales dispersas; para el objetivo 3 las mujeres empleadas en las empresas que participan en el proceso de certificación; para el objetivo específico 4 las mujeres que trabajan en el sector público y privado. En el largo plazo se espera que las acciones de política traigan beneficios a todas las mujeres en Panamá y efectos de derrame sobre la población total<sup>27</sup>.

### **C. Indicadores Claves de Resultados**

- 1.51 **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

---

<sup>27</sup> Las mujeres son más propensas que los hombres a asignar recursos a la educación y la salud de los niños (Duflo 2003; Duflo and Udry 2004); a reducir la desigualdad de ingreso al interior del hogar (Campos-Vázquez, Hincapié, and Rojas-Valdés 2012); y a promover la sostenibilidad fiscal al formalizar su trabajo (ILO, 2015).

indicadores de impacto de largo plazo: (i) incidencia de la violencia física o sexual; (ii) tasa de mortalidad maternal; (iii) adolescentes (15 a 19 años) alguna vez embarazada - indígena; 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 VCM; (ii) porcentaje de clientes atendidos por un CINAMU que reciben atención de acuerdo con el protocolo de atención; (iii) mujeres casadas o unidas con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar – rural; (iv) mujeres de 15 a 49 años que usan anticonceptivos – rural; (v) mujeres casadas o unidas con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar – indígena; (vi) Mujeres de 15 a 49 años que usan anticonceptivos – indígena; (viii) 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.

- 1.52 **Análisis económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011<sup>28</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>29</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>30</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 Programático Basado en Políticas (PBP), con base en los lineamientos establecidos en el documento

---

<sup>28</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>29</sup> Working Group on Public Sector Evaluation, 2012.

<sup>30</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.

“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 capacidad de implementación creciente.

- 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. El monto de la presente operación será de US\$150 millones provenientes de los recursos del Capital Ordinario (CO). Esto equivale al 6,1% de las necesidades brutas de financiamiento del sistema público de Panamá, que se estiman en US\$2.433 millones para 2019 con base en el Marco Fiscal a Mediano Plazo 2019-2023 (MEF, 2018).

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 En atención a la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), este programa no requiere clasificación. La operación apoya de manera directa acciones dirigidas a promover la igualdad de género en Panamá y no financiará inversiones de infraestructura u obras, por lo que no se prevén riesgos socioambientales.

## **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. Los recursos de esta operación irán 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 cuatro riesgos de nivel medio. Estos son: (i) la primera operación requiere una rápida respuesta, en el marco del proceso electoral, para la presentación de los medios de verificación por parte de las instituciones estatales a cargo del cumplimiento de las acciones de política (Gestión pública y gobernabilidad). Para mitigar este riesgo se asigna parte de la responsabilidad de la Coordinación Técnica al MIRE, liderado por la Vicepresidenta de la República; (ii) la segunda operación requiere de la puesta en marcha de una serie de políticas, estrategias, planes y acciones que dependerán de una nueva administración a partir de julio 2019 (Gestión pública y gobernabilidad). Como medida de mitigación se incluyen acciones de fortalecimiento institucional del INAMU, quien también funge como Coordinador Técnico; (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 acciones de política (Desarrollo). Para mitigar este riesgo se va a desarrollar un plan de mercadeo social; y (iv) para determinar el logro del objetivo específico 2 se requiere contar con la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER), la cual es levantada por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Como medida de mitigación se incluirá el levantamiento de



la ENASSER como acción de política de la segunda operación. Estas acciones contarán con cooperación técnica del Banco.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario será la República Panamá y el OE será el Ministerio de Economía y Finanzas. El MIRE y el INAMU fungirán como Coordinadores Técnicos (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 en todo lo relativo a las mismas<sup>32</sup>; (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 acciones de política indicativas para una segunda operación ([EEO#1](#)) y reportarlo al Banco de manera semestral, incluyendo el monitoreo de 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. Asimismo, colaborará con el Banco en la coordinación necesaria con otros organismos relacionados con medidas que son parte de esta operación.
- 3.3 Los CT tendrán a su cargo el acompañamiento técnico a las distintas instituciones y ministerios responsables del cumplimiento de las medidas de política de la serie. Los CT estarán a cargo, a su vez, de velar por el relacionamiento con las entidades nacionales e internacionales que no pertenecen al sector público (EPIC, IPG), particularmente con organismos internacionales y el sector privado. Los CT coordinarán estas acciones con el OE para el cumplimiento de las condicionalidades.
- 3.4 **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

---

<sup>31</sup> El MIRE es la contraparte técnica de esta primera operación de la serie. Este ha liderado las políticas públicas para mejorar la autonomía económica de las mujeres, impulsando acciones como la IPG, en la que participan entidades gubernamentales, el sector privado y organismos multilaterales. Ha suscrito compromisos internacionales tales como EPIC. El MIRE, bajo el liderazgo de la Vicepresidenta de la República, tiene amplia capacidad de convocatoria e incidencia, lo cual resulta fundamental dada la naturaleza multisectorial e intergubernamental de la operación. En la presente operación participan más de 15 instituciones gubernamentales para la concreción de las medidas de política. El INAMU también fungirá como contraparte técnica, dado el amplio rol en materia de género que la ley confiere. Para más información de sus funciones ver [EEO#4](#).

<sup>32</sup> [Ver EEO#5](#).

cumplimiento de las distintas políticas públicas sectoriales definidas por el Gobierno de Panamá.

- 3.5 **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**

- 3.6 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 primera operación, según lo detallado en la Matriz de Políticas y su respectiva Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)), una vez que el desembolso del programa haya sido concretado. 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 para una segunda operación, una vez se haya realizado el primer y único desembolso de primera operación. Se prevé llevar a cabo una única misión de administración para analizar la implementación del Plan, a seis meses de haberse realizado el desembolso.
- 3.7 La evaluación final del Programa, que se verá reflejada en el Informe de Terminación de Proyecto y dará cuenta del logro de objetivos a través de la evolución de los indicadores de impacto y resultados contemplados en la Matriz de Resultados del programa, se realizará una vez la serie programática haya finalizado. La metodología de evaluación para todos los indicadores de resultado e impacto es 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 Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva que regularmente levanta el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud y el reporte de Women Corporate Director (WCD) para la participación de las mujeres en juntas directivas en el sector privado.

#### **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		
<b>I. Prioridades corporativas y del país</b>		
<b>1. Objetivos de desarrollo del BID</b>	<b>Si</b>	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Tasa de mortalidad maternal (número de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos) -Empleo formal para mujeres (%) -Beneficiarios que reciben servicios de salud (#)* -Mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico (#)*	
<b>2. Objetivos de desarrollo del país</b>	<b>Si</b>	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
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)		
<b>II. Development Outcomes - Evaluability</b>		
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	<b>9.4</b>	
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0	
4. Análisis económico ex ante	N/A	
5. Evaluación y seguimiento	7.0	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	4.5	
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	<b>Medio</b>	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Si	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Si	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Si	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	<b>B.13</b>	
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>		
<b>El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales</b>		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.
No-Fiduciarios	Si	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.
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	Si	

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

**Nota de valoración de la evaluabilidad:** El objetivo de la serie de préstamo Programático Basado en Política es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá. En el marco de este objetivo general, la primera operación de la serie define tres objetivos específicos, a saber: (i) contribuir a la estabilidad macroeconómica; (ii) mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de violencia contra la mujer, y; (iii) fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres, con énfasis en las poblaciones adolescentes y que habitan en áreas indígenas y rurales; (iv) establecer y desarrollar una estrategia público-privada para promover más y mejores empleos e igualdad de oportunidades para las mujeres; (v) fortalecer el liderazgo y el empoderamiento económico de las mujeres, especialmente entre las mujeres indígenas y en el sector corporativo; y (vi) fortalecer la gestión de las políticas de género y generar sinergias entre actores del sector público y privado favor del cierre de brechas entre mujeres y hombres.

La propuesta diagnóstica que, comparándolas con los hombres, hay una menor participación de las mujeres panameñas en el mercado laboral. Persisten también problemas de subrepresentación de las mujeres en carreras STEM, bajos niveles de emprendimiento femenino comparado con el resto de América Latina, menores ingresos por trabajo cuentapropista y como empresarios que los hombres, escasez de mujeres en puestos directivos que no son intermedios y superiores, así como altos niveles de pobreza, exclusión y baja participación política e institucional de las mujeres (particularmente entre mujeres indígenas). Las causas de estos fenómenos se aprecian multidimensionales y se les asocia con la inadecuada legislación laboral y de inclusión social en el país e instituciones informales que asignan un rol preponderante de la mujer en el cuidado de los hijos y en la producción de bienes domésticos (reforzados por estereotipos culturales y convenciones sociales); los cuales llevan a prácticas de organización empresarial y de acceso al financiamiento desiguales. Las magnitudes de las brechas están cuantificadas y, a pesar de la ausencia de evidencia empírica, las relaciones entre las brechas y las causas se justifican dado el conocimiento existente en la literatura.

La lógica vertical del programa es sólida, tal cual está reflejada en las relaciones expresadas en la matriz de resultados: los productos y objetivos se asocian en un marco lógico preciso y los indicadores de resultados y productos son SMART. La estrategia de monitoreo se basa en informes que serán coordinados por el equipo del proyecto y el Ministerio de Economía y Finanzas. El otro insumo básico es la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) y se incluye su levantamiento de la ENASSER como condición para el 2do tramo en la matriz de política para garantizar que se lleve adelante en el marco de esta operación. La operación contempla un plan para evaluar los efectos de algunos productos promovidos por la operación sobre indicadores de resultado e impacto. Se computarán las diferencias promedio en tendencias (diferencias en diferencias) para los indicadores recolectados con la ENASSER y se compararán antes-después el resto de los indicadores.

## 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. La presente operación es la primera de una serie de dos operaciones, cada una de un solo desembolso, independientes pero vinculadas técnicamente, bajo la modalidad de préstamo Programático Basado en Política (PBP). Esta primera operación tiene por objetivo contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional para lograr la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres, así como mejorar la capacidad de gestión de las políticas de género.

Componentes/ Objetivos de Política	Acciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de Programático I*	Acciones de Política Programático II
<b>Componente 1. Estabilidad macroeconómica</b>			
Contribuir a la mejora de la estabilidad macroeconómica.	1.1.1 El marco macroeconómico del prestatario es estable y consistente con los objetivos del programa.	Cumplido	1.2.1 El marco macroeconómico del prestatario es estable y consistente con los objetivos del programa.
<b>Componente 2. Promoción de la autonomía física de las mujeres</b>			
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.	Cumplido (III trimestre, 2018)	2.2.1 Evaluación de la implementación del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional e implementación de un diplomado en violencia de género para sus funcionarios.
	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 INAMU), como herramienta básica para la recolección de información sobre violencia contra la mujer.	Por cumplir (II trimestre, 2019)	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) Implementación de una Encuesta Nacional de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres (EPCVM).

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.	Cumplido. (I trimestre de, 2019)	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.
	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).	Por cumplir (II trimestre, 2019)	2.2.4	Implementación del Modelo de Orientación y Consejería en Anticoncepción y Planificación Familiar, y la Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales (CONE) en las tres regiones comarcales y la implementación de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
	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.	Por cumplir (II trimestre, 2019)	2.2.5	Aprobación de un plan de educación sexual responsable, para reducir los embarazos precoces, a cargo del Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Salud (MINSA), Caja del Seguro Social (CSS), la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, INAMU, con base en el Artículo 6 de la Ley 60.
<b>Componente 3. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres</b>					
Contribuir al establecimiento y desarrollo de una estrategia público-privada para promover más y	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 para: (i) mejorar la empleabilidad e inserción	Cumplido (I trimestre, 2019)	3.2.1	Aprobación e implementación de: (i) una política pública para fomentar la empleabilidad e inserción laboral de jóvenes y mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica;

mejores empleos e igualdad de oportunidades para las mujeres.	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.	Por cumplir (II trimestre, 2019)	3.2.2 Aprobación de una Estrategia 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.
	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).	Cumplido (III trimestre, 2018)	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, que incorpore: (i) sensibilización, capacitación e incentivos a los empleadores; (ii) implementación de un sistema de indicadores e información sobre brecha de remuneraciones; y (iii) herramientas de monitoreo de las brechas y mecanismos de sanción en los casos de discriminación salarial.
	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	Cumplido (IV trimestre, 2018)	3.2.4 Evaluación de la primera fase de aplicación e institucionalización del Sello de Igualdad SIGénero Panamá y su expansión a cuando

		empresas privadas para el Sello de Igualdad de Género, y puesta en marcha de experiencia piloto para su implementación.		menos 12 empresas que operan en el país.
Contribuir a fortalecer el liderazgo y el empoderamiento económico de las mujeres, especialmente entre las mujeres indígenas y en el sector corporativo	3.1.5	Creación por parte del Ministerio de Gobierno y el Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos 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.	Cumplido (IV trimestre, 2018)	3.2.5 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 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.	Cumplido (III trimestre, 2018)	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.
<b>Componente 4. 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.	Cumplido (III trimestre, 2018)	4.2.1 Institucionalización del Consejo Nacional por 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.
	4.1.2	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	Por cumplir (II trimestre, 2019)	4.2.2 Elaboración y presentación ante la Asamblea Nacional de Diputados del Anteproyecto de Ley que modifique el rango institucional del INAMU, que le provea los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para el cumplimiento

	funciones que le han sido asignadas por ley.		de las funciones que le han sido asignadas por ley.
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 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.	Cumplido (III trimestre, 2018)	4.2.3 (i) Extensión de la red de CINAMU para incluir a cada una de las comarcas; y (ii) Diseño de un sistema de monitoreo 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.	Por cumplir (II trimestre, 2019)	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.

\*La presente información es de carácter meramente 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.



DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/19

Panamá. Préstamo \_\_\_/OC-PN a la República de Panamá  
Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$150.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019)