

EVALUACIÓN

EVALUACIÓN TEMÁTICA DE LAS CONTRIBUCIONES DEL PNUD A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE MUJERES EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE PAÍS-PANAMÁ

INFORME FINAL

Periodo de realización de la evaluación	Mayo-agosto 2019
País	Panamá
Organización a cargo de la evaluación	Oficina País de PNUD-Panamá
Evaluada	Irene Rodríguez
Fecha de entrega de Informe Final	3/09/2019

INDICE DE CONTENIDO

		Pág.
0.	Resumen Ejecutivo	5
1.	Introducción	9
1.1	Justificación del ejercicio de evaluación	9
1.2	Propósito y objetivos de la evaluación	10
1.3	Alcance de la evaluación y condicionantes	10
1.3.1.	El objeto de evaluación	10
2.	Diagnóstico Socioeconómico de la situación de las mujeres en Panamá	12
2.1	Índices e ingreso bruto en Panamá	12
2.2.	Autonomía de la mujer	13
2.2.1	Autonomía física de la mujer	13
2.2.2	Autonomía en la toma de decisiones	14
2.2.3	Autonomía económica	15
2.3.	Políticas Públicas e institucionalidad de género en Panamá	21
3.	Metodología y enfoques de análisis	27
3.1.	Tipo y Enfoques de la evaluación	27
3.2.	Criterios y preguntas de evaluación	28
3.3.	Técnicas para la recopilación de información	30
4.	Hallazgos por criterio	32
4.1.	Pertinencia	33
4.1.1	Pertinencia del diseño	36
4.1.2.	Limitaciones y ámbitos de mejora	37
4.2.	Eficiencia	41
4.2.1.	Ámbitos de mejora	44
4.3.	Eficacia	45
4.3.1	Desafíos y ámbitos de mejora	55
4.4.	Sostenibilidad	55
4.5.	Lecciones extraídas	57
5.	Principales conclusiones y recomendaciones	57
5.1	Conclusiones	57
5.2	Recomendaciones	61

Anexos	67
1. Términos de Referencia	68
2. Matriz de evaluación	95
3. Agenda y personas entrevistadas	99
4. Análisis comparado de resultados de género según ROARs 2016-2018	109
5. Instrumentos cualitativos de entrevistas	120
6. Bibliografía consultada	123
7. Código de conducta	134

Tablas

Tabla 1: Evolución del IDG 2014-2017

Tabla 2: Ingreso nacional bruto estimado per cápita para 2017 a nivel regional-mujeres

Tabla 3: Tasas de subempleo visible e invisible según área, provincia, comarca indígena y sexo. Encuesta del mercado laboral, agosto 2017-2018

Tabla 4: Preguntas de evaluación.

Tabla 5: Número de informantes según origen de instituciones/organizaciones

Tabla 6: Número de proyectos clasificados en función del marcador de género entre 2015-2018.

Tabla 7: Escala de clasificación de los resultados de género en cuanto a su eficacia.

ACRÓNIMOS

AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPAP	Plan de Acción del Programa País (por sus siglas en inglés)
CINAMU	Centro del Instituto Nacional de la Mujer
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GED	Género en el Desarrollo
GEWE	Gender Equality and Women Empowerment
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para Desarrollo Humano
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MED	Mujeres en Desarrollo
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MICI	Ministerio de Comercio e Industria
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentable
ONU-Hábitat	Programas de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
ROAR	Results Oriented Annual Report
SC	Service Contract
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VcM	Violencia contra las Mujeres

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento constituye el Informe Final de la Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el marco del Programa de País-Panamá 2016-2020.

Siguiendo las recomendaciones corporativas y en el marco del Plan de Evaluación de PNUD 2016-2020, la Oficina de PNUD en Panamá ha comisionado esta evaluación que se ha regido bajo las normas y criterios de la política de evaluación de la Organización.

Esta evaluación se ha realizado con el propósito de valorar el avance de los resultados hasta la fecha con relación a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres que han sido promovidos a través de diferentes iniciativas y proyectos por la oficina país. La evaluación se planteó como objetivos principales analizar la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los resultados de género promovidos en dichas iniciativas de cara a identificar los mejores hallazgos en su desempeño, también los obstáculos y resultados no deseados, a los efectos de contribuir al aprendizaje y la rendición de cuentas y retroalimentar así el siguiente ciclo de programación del Programa de País.

El alcance de esta evaluación temática de iniciativas y proyectos facilitados por el PNUD incluye el periodo desde enero de 2016 a la fecha. Tiene alcance nacional, con un foco en tomadores de decisiones a nivel central y local, academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil. No se ha llevado a cabo la verificación de ninguna iniciativa en terreno.

Enfoque y metodología:

La evaluación ha tomado un enfoque formativo, orientada a identificar los factores potenciadores y limitantes que se han dado en el avance hacia los logros de género. Ha sido una evaluación participativa en la medida en que han sido convocadas las instituciones parte implementadoras. Así mismo han sido contactados funcionarios-as de la oficina de país, del ámbito gerencial y de programas, así como representantes de algunas agencias y fondos del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, como han sido ONU Mujeres y UNFPA. Como método de recolecta de información se ha priorizado la entrevista semiestructurada. En total fueron consultadas 34 personas además de la órbita de las Naciones Unidas en Panamá, funcionarios-as de PNUD y algunas instituciones implementadoras como MITRADEL, INAMU, CENACYT, Alcaldía de Panamá y del sector privado como CELSIA Centroamérica S.A.

La evaluación ha organizado su análisis entorno a los criterios de evaluación de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Asociadas a estos criterios se han seleccionado una serie de preguntas de evaluación que han orientado el proceso de recopilación de información en función de las fuentes disponibles.

La evaluación juzga como pertinente todo el marco de actuación del Programa de País 2016-2020 en materia de género y empoderamiento de las mujeres si bien amerita mejoras en el diseño de ellos proyectos; considera satisfactoria la eficiencia de la Oficina de País, a través de su

unidad de género, en acondicionar y adaptar ciertas rutinas y procesos institucionales que han tenido como resultado un marco programático que hoy es en su mayoría calificado con un GEN 2; la eficacia se ha mostrado satisfactoria y se valora positivamente la incursión en algunos ámbitos de gran valor estratégico para el empoderamiento de las mujeres, como es la reducción de las inequidades en el plano laboral (también en el campo del emprendedurismo) o la gestión ambiental. La evaluación considera potencialmente sostenible el marco de resultados/productos entregados, así como de procesos emprendidos en favor de la transversalización de género y empoderamiento de las mujeres

La evaluación concluye y recomienda en los siguientes términos:

- i. Los proyectos e intervenciones evaluadas han constituido una respuesta pertinente del Programa de País ante los desafíos de género internos, así como en función de los retos nacionales en las esferas económica, social, política y cultural donde las brechas de género son más notorias. Un conjunto de instrumentos institucionales, legales, normativos y de política pública a nivel nacional, han reforzado la relevancia de las líneas de trabajo de género impulsadas en las que PNUD agrega valor dada su trayectoria y experiencia. Se recomienda, además de mejorar aspectos del diseño de los proyectos, los cuales se describen a continuación, mejorar el alineamiento de la cadena de resultados de género del próximo Programa de País a los resultados de género incluidos en los planes sectoriales de las instituciones socias. Si no existen se abre un campo de trabajo en el que la oficina de país puede hacer un aporte importante.
- ii. Respecto al programa país anterior, la eficiencia y eficacia mostrada por la oficina de país ha sido satisfactoria en la medida en que se ha dado un salto cualitativo en materia de género. A nivel interno se han venido aplicando lineamientos corporativos e instrumentos para mejorar la transversalización de género como es la *Guía para la aprobación de Documento de Proyectos (PRODOC)*, el *Check List de Género para Pre-PAC*, el *Marcador de Género* o la *Estrategia de Género 2016-2020* y la oficina ha participado en el Sello de Género corporativo. A nivel externo se han fortalecido a las instituciones para relevar ámbitos de interés estratégico en aras de avanzar de manera sustantiva en la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, como son las políticas de cuidados, el fomento de la empleabilidad femenina, la igualdad en el ámbito laboral y las acciones positivas en materia de empleo o la gestión ambiental y climática. A pesar de que el marcador de género mostró un incremento notorio de los proyectos GEN 2 (más de la mitad de la cartera) se debe mejorar el proceso integrado de programación, monitoreo y evaluación en base a resultados de género, deseablemente que se orienten hacia cambios transformacionales. Se recomienda reforzar las tareas y responsabilidades estratégicas de la Unidad de Género a lo largo de todo el ciclo de programación, monitoreo y evaluación. Ello supone entre otros velar por el cumplimiento de las orientaciones corporativas para la elaboración de PRODOCs. La identificación de adecuados marcos de referencia de género durante la fase de propuesta del proyecto (pipeline) de género es una condición indispensable para mejorar la eficacia de los resultados. La unidad de género deberá formular de manera

participativa una nueva estrategia de género que incluya una hoja de ruta completa para mejorar las contribuciones del PNUD a los resultados de transversalización de género y empoderamiento de las mujeres. Ello incluye contemplar un marco adecuado de indicadores trazadores en materia de género que sirvan como cuadro de mando para el seguimiento; identificar instancias de retroalimentación inter-cluster; una propuesta para mejorar la rendición y retroalimentación de los resultados de género; un plan de fortalecimiento de capacidades adaptado a las necesidades e intereses del personal y en línea con las esferas priorizadas en materia de género en el próximo programa de país.

- iii. El fortalecimiento de las capacidades constituye una estrategia transversal al programa de país y todos los proyectos contienen acciones de fortalecimiento de las instituciones para mejorar las capacidades de agenda en cuanto a la transversalización de la perspectiva de género. La eficiencia se valora como satisfactoria a excepción de algunas contrapartes como es el caso de AMPYME. A nivel interno, además de los instrumentos o guías que ya han sido mencionados, el personal ha participado en diferentes sesiones de formación, sin embargo, la evaluación ha constatado la necesidad de seguir fortaleciendo las capacidades técnicas de todo el personal en materia de género. *Se recomienda la elaboración de un Plan interno de fortalecimiento, el cual puede hacer parte de la próxima estrategia de género de la oficina, que debe basarse en un diagnóstico a profundidad de las necesidades e intereses de los y las profesionales que han de ser ajustados en función de los resultados de género priorizados y los marcos de referencia ad-hoc. Facilitar herramientas técnicas para la transversalización de género en áreas de especialización no tradicionales, promover instancias de debate y formación inter-cluster, con algunas medidas que la evaluación recomienda que se pongan en práctica.*

- iv. La eficacia de los resultados se considera satisfactoria en los 3 ejes de trabajo en los que se insertan los proyectos e iniciativas analizadas: i) **la contribución a eliminar los obstáculos estructurales al empoderamiento económico de las mujeres, incluida la carga desproporcionada de trabajo asistencial no remunerado.** En este eje se destacan las estrategias de **empoderamiento económico** en diferentes proyectos e iniciativas del área ambiental (género y diversidad, género y cambio climático, género y gestión de bosques, género y propiedad de la tierra y acceso a crédito; políticas activas de formación profesional, empleabilidad femenina en sectores no tradicionales, sistema de cuidados); En este primer eje se valora como altamente satisfactorio el trabajo llevado a cabo por el área ambiental. ii) **prevenir y combatir la violencia de género**, en este campo a través de estrategias de fomento de la participación local y en el marco de leyes y estrategias (seguridad ciudadana, Ley 82 de 2013, justicia comunitaria de paz) que apelan a la participación de la sociedad civil; iii) **promover la participación y el liderazgo de las mujeres** en todas las formas de adopción de decisiones. *La evaluación recomienda la continuidad de estas líneas de trabajo, considerando de manera particular el empoderamiento de las mujeres como un ámbito estratégico dado que puede ser abordado desde*

diferentes puntos de entrada para atacar las causas estructurales de la subordinación y discriminación de las mujeres. Tanto desde el área ambiental, como desde la cartera de gobernabilidad y la de reducción de las inequidades pueden emprenderse proyectos o iniciativas en las que el empoderamiento económico de las mujeres constituya un eje articulador en temas como el empleo y la empleabilidad femenina, el emprendedurismo femenino, el control y uso de los recursos naturales, el acceso a medios de vida de manera equitativa, acceso a tierra, capital y/o crédito. Se recomienda focalizar, en la medida de lo posible, en mujeres indígenas.

- v. Sin perjuicio de identificar a las instituciones implementadoras adecuadas para un próximo programa de país, en materia de transversalización de género en las políticas públicas el INAMU y la red de mecanismos para la igualdad son actores imprescindibles. el trabajo con INAMU. El trabajo con MITRADEL también abre oportunidades de profundizar los logros que se han alcanzado en el actual programa. *Se recomienda expandir la certificación de los sellos de igualdad en instituciones públicas a partir de la aprobación de la norma técnica DGNTI – COPANIT 513 – 2018 sobre Sistemas de gestión para igualdad.*
- vi. La evaluación reconoce el trabajo del PNUD en posicionar en la agenda públicas la necesidad de abordar políticas que conformen el Sistema de Cuidados. Este es en campo ineludible en las democracias actuales basadas en los principios de igualdad de oportunidades, reducción de inequidades, DDHH e inclusión. Los beneficios para la igualdad sustantiva de las mujeres están muy bien documentados en toda la región. Panamá puede avanzar en esta dirección y *en este sentido se recomienda seguir apoyando el diálogo político en esta dirección. En términos de políticas concretas para avanzar, se identifican dos prioridades: i) la expansión de la oferta de cuidados para población infantil en la franja que no está cubierta por el sistema educativo formal (en coordinación con UNICEF) y ii) la ampliación de servicios para la atención y cuidado de las personas adultas mayores, dado el progresivo envejecimiento de la población panameña y la ampliación de la esperanza de vida. En este campo la experiencia de UNFPA en la región puede ser considerada.*
- vii. La evaluación también reconoce algunos obstáculos que han limitado un avance más eficaz de los resultados de género, entre ellos: **i)** La cobertura y dispersión de la cartera del PNUD lo que ha impedido jerarquizar adecuadamente los resultados de género estratégicos, **ii)** las capacidades de gestión de las estructuras de coordinación y seguimiento a lo interno de la oficina y en el marco de las instituciones implementadoras que se han mostrado en ocasiones insuficientes; **iii)** las barreras culturales y las trayectorias institucionales todavía en proceso de instaurar políticas efectivas de priorización y transversalización de los resultados de género en el marco de los planes de gobierno.
- viii. La evaluación reconoce el compromiso y la voluntad política del gobierno como un elemento central en la sostenibilidad de los resultados. Por otra parte, la

apropiación nacional, así como la normatividad y legalidad vigentes, son factores coadyuvantes que deben verse reforzados por el diálogo político sistemático. Así mismo las capacidades de género instaladas en los equipos y las que habrán de fortalecerse, tanto técnicas, como programáticas y de gestión, contribuyen a la sostenibilidad potencial en la medida en que con las capacidades adecuadas se mejorará el diálogo político y la consecución de los resultados de género será más efectiva.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Justificación del ejercicio de evaluación

El Programa de País del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá está en su cuarto año de ejecución y, siguiendo las recomendaciones corporativas de evaluación, se requiere hacer una evaluación temática de las contribuciones a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres que desde los proyectos del PNUD Panamá se realiza para el cierre de las brechas de género en el país. La evaluación se lleva a cabo por tanto según el Plan de Evaluación del PNUD 2016-2020, el Plan Estratégico del PNUD 2018-2021 y las Directrices de Evaluación del PNUD 2019 que establece una serie de principios rectores, normas y criterios evaluación en la organización.

En el marco del Programa País 2016-2020, la oficina del PNUD en Panamá ha impulsado, junto a los socios nacionales, una serie de proyectos e iniciativas tendentes a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como se analizará más adelante, no en todos los casos estas iniciativas estaban previstas durante el proceso de formulación de los proyectos, sino que han sido identificadas durante el proceso de ejecución de los mismos. Esta es una primera particularidad del objeto de estudio. Han sido más de 20 los proyectos/iniciativas revisadas, algunos de ellas finalizadas, otras en curso y otras apenas dando inicio.

La audiencia de esta evaluación son tanto los socios implementadores como el personal de la oficina país del PNUD en Panamá, incluida su gerencia. Todos ellos deben aprender de los procesos llevados a cabo en favor de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres panameñas para profundizar las líneas de trabajo más exitosas a la vez que corregir o ajustar aquellas estrategias que no estén logrando posicionar los principios de equidad de género y empoderamiento como una parte sustantiva de las políticas públicas.

El informe se estructura a lo largo de cinco apartados o capítulos. En el primero de ellos se presentan los objetivos de la evaluación y su alcance. El contexto socio-económico e institucional de Panamá relativo a los ámbitos en que se expresan las brechas más notorias respecto al género, así como una descripción del objeto de evaluación se detallan en el capítulo 2. En el apartado 3 se detalla la metodología de evaluación que incluye los criterios estándar de evaluación, las preguntas de evaluación y los enfoques. Los principales hallazgos de la evaluación en base a los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, y sostenibilidad, así como las

principales lecciones extraídas, hacen parte del capítulo 4. El último y quinto apartado detalla el conjunto de conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

1.2. Propósito y objetivos de la evaluación

La evaluación se propone valorar el avance de los resultados hasta la fecha (directos e indirectos, intencionados o no) en relación con la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres que han sido promovidos a través de diferentes iniciativas y proyectos por la oficina país del PNUD en Panamá. La evaluación se ha guiado por un enfoque prospectivo y brinda una serie de recomendaciones que se espera sean útiles y viables para mejorar las estrategias existentes ante la finalización del Programa de País 2016-2020. La evaluación cumple el objetivo de analizar y evidenciar los resultados favorables y las lecciones aprendidas de cara a un próximo ciclo de programación y se espera que las buenas prácticas desarrolladas, tanto desde el punto de vista de la gestión interna de la oficina, como desde el apoyo brindado a las instituciones panameñas, puedan continuar y/o profundizarse en el próximo Programa de País.

1.3. Alcance de la evaluación y condicionantes.

El alcance de esta evaluación temática abarca el contexto programático 2016-2020 si bien el corte temporal queda establecido hasta la fecha actual. El ámbito de la evaluación es nacional como lo son la mayoría de los proyectos que se han puesto en marcha y en algún caso han tenido un alcance más localizado a nivel de municipio, como en el caso de la ciudad de Panamá o de las comarcas indígenas. Los actores nacionales vinculados por tanto pertenecen tanto a las instituciones centrales como descentralizadas, así como a organizaciones no gubernamentales de alcance nacional y del sector privado.

1.3.1. El Objeto de evaluación

Un primer foco de la evaluación lo constituyen las iniciativas emprendidas en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres que se han llevado a cabo en el marco de diferentes Proyectos que el PNUD en Panamá está impulsando con sus socios nacionales. Estas iniciativas se vinculan por tanto con las 3 áreas de cooperación del PNUD en Panamá que son 1. Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión. 2. Gobernanza, Diálogo y Participación Social 3. Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo. Por tanto una primera característica del objeto de evaluación en cuanto a su alcance programático es que las iniciativas de género son transversales al Programa País 2016-2020 y por tanto contribuyen a los marcos de resultados específicos de cada proyecto.

La evaluación no ha revisado la cartera completa de los proyectos de la Oficina sino una muestra de proyectos que cuentan con elementos de género visibles, ya sea porque fueron proyectos específicos de género (GEN 3) o porque durante el proceso de ejecución se dieron condiciones y oportunidades para incorporar acciones tendentes a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres:

1. Proyecto de Apoyo a la implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción del Programa de País 2016-2020. (PS 92555)
2. Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas de Panamá (PS 84461)

3. Apoyo a Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (PS 45209)
4. Apoyo al Programa de Reformas del Ministerio de Gobierno (PS 83709)
5. Plan de Iniciación Fortalecimiento Instituto de la Mujer -INAMU- (PS 90872)
6. Plan de iniciación Plan de Igualdad Laboral -MITRADEL- (90449)
7. Proyecto de fortalecimiento de la institucionalidad para la Igualdad de Género.
8. Proyecto de Igualdad Laboral en Panamá (PS 99587)
9. Programa de Prevención de las Violencias (PS 75933)
10. Inclusión y Participación Política de Grupos Vulnerables (PS 63681)
11. Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social - MIDES (PS 92644)
12. Informe Nacional de Desarrollo Humano (PS 65599 y PS 99428) (el anterior proyecto y el actual)
13. Consolidación de la fase de preparación nacional hacia REDD+ - Fase 2 (PS 80097)
14. Apoyo a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -SENACYT- Fase II (PS 95143)
15. Fortalecimiento y ampliación de la respuesta para la prevención del VIH y la tuberculosis (TB) en Panamá. (PS 92702)
16. Apoyo a la Comisión Panama 500 años (PS 91107)
17. Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos (PS 98385)
18. Fortalecimiento institucional de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PS 100945)
19. Fortalecimiento de capacidades de mujeres para la participación política y creación de estrategias de resiliencia frente a la violencia política (PS 110826).
20. Apoyo a la modernización del modelo de gestión ambiental de Panamá (PS 91204)

Entre los socios estratégicos se destacan el Ministerio de Relaciones Exteriores-Cancillería, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Ministerio de Gobierno (MINGOB), Secretaría Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología (SENACYT), Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), Alcaldías, Ministerio de Seguridad (MINSEG), Ministerio de Salud (MINSAL), Autoridad del Canal de Panamá (ACP), Instituto Superior de la Judicatura de Panamá (ISJUP), Tribunal Electoral (TE), Defensoría del Pueblo y organizaciones de sociedad civil, como es el Foro de mujeres políticas.

El corto plazo en que ha tenido que desarrollarse el ejercicio de evaluación, dado el cambio de autoridades políticas el primero de julio de 2019, ha impuesto algunas condicionantes en el alcance del trabajo de campo, lo que ha supuesto no poder entrar en contacto con algunas instituciones para el proceso de entrevistas.

El alcance de la evaluación considera un segundo foco de estudio que es el progreso que ha mostrado la oficina país a lo interno para responder con mayor efectividad a los compromisos de género. En este campo se han podido verificar los avances logrados en la estrategia de género 2016-2020 y verificar las acciones del plan de acción 2018-2019 del Sello de Género llevadas a cabo.

La Teoría de Cambio para acelerar la reducción de las brechas de desigualdad de género y empoderamiento de las mujeres panameñas en el marco del Programa País 2016-2020 (outcome 4) ha sido así mismo revisada para valorar la coherencia de las iniciativas llevadas a cabo con los cambios que pretenden ser promovidos, todo ello en un contexto organizacional

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

(interno) e institucional adecuado, es decir, que ha sido posible avanzar con los socios nacionales en propuestas de políticas públicas que impactan favorablemente sobre la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres.

2. DIAGNOSTICO SOCIO-ECONÓMICO DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN PANAMÁ.

2.1. Índices e ingreso bruto en Panamá

Panamá se ha caracterizado en los últimos años por ser uno de los países con mayor crecimiento económico de la región, así como por haber mejorado sustancialmente el Índice de Desarrollo Humano (0,788 ocupando la posición 60 del ranking mundial) pasando a ser clasificado como uno de los países con desarrollo humano alto. Esta situación de bonanza económica y de progreso en otras dimensiones, como por ejemplo la esperanza de vida, se ve empañada cuando se aplican otros indicadores que muestran las desigualdades existentes internamente en el país, como son el Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad, donde Panamá desciende 19 posiciones con un índice de 0,614, y el Índice de Desigualdad de Género^{1,2} con un valor de 0,457 y descendiendo a la posición 100 del ranking mundial.

El índice de desarrollo de género para el 2017 es de 0,988³. Panamá pertenece al Grupo 1 del Índice de Desarrollo de Género: países con un alto nivel de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta inferior al 2,5%). La variación del Índice de Desarrollo de Género durante el período considerado ha sido la siguiente:

Tabla 1: Evolución del IDG, período 2014 - 2017

AÑO	Índice de Desarrollo de Género	
	Valor	Grupo
2017	0,988	1
2016	0,989	1
2015	1,004	1

¹ El Índice de Desigualdad de Género es una medida compuesta que refleja la desigualdad en los logros alcanzados entre hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

² Respecto a este último Índice, aún sigue bajo discusión su claridad en la medición, porque autores como Klasen y Schüler² critican su incapacidad para capturar el trabajo informal y el trabajo doméstico impago o trabajo de cuidado, donde las mujeres están principalmente sobre-representadas. En el caso de las mujeres panameñas rurales, existen fuertes barreras para el acceso al crédito, la tenencia de la tierra y la generación de bienes y recursos económicos para la supervivencia. Este debate puede ampliarse en el libro de Klasen and Schüler: *Reforming the Gender-Related Development Index and the Gender Empowerment Measure: Implementing Some Specific Proposals*, Feminist Economics, 17:1, 2011.

³ El índice de Desarrollo de Género es la proporción entre los valores del IDH correspondientes a las mujeres y los correspondientes a los hombres.

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

AÑO	Índice de Desarrollo de Género	
	Valor	Grupo
2014	1,004	1

Fuente: <http://hdr.undp.org/en/data>

En la última actualización de los indicadores del PNUD a nivel global, existe un indicador al cual hemos dado particular importancia, el ingreso nacional bruto (en términos de paridad del poder adquisitivo de 2011). Para Panamá, el ingreso nacional bruto del año 2017 calculado de mujeres es de U\$S 13.229.- y para hombres de U\$S 25.102., casi duplica el de las mujeres. Respecto a la región, del ingreso nacional bruto calculado para mujeres, es interesante ver que sólo Costa Rica se acerca a los valores de Panamá para el período considerado.

Tabla 2: Ingreso nacional bruto estimado per cápita (PPA en \$ de 2011) para el año 2017 a nivel regional - mujeres

	2014	2015	2016	2017
Panamá	14.268	14.058	12.768	13.229
Costa Rica	10.156	10.366	10.277	10.419
El Salvador	5.734	5.857	5.823	5.226
Guatemala	4.561	4.783	4.717	4.768
Honduras	2.928	3.043	3.182	3.277
Nicaragua	2.763	2.921	3.416	3.434

Fuente: <http://hdr.undp.org/en/data>

2.2. Autonomía de la mujer

La autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas⁴. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones. Hemos optado por esta clasificación que tiene mucha riqueza desde el punto de vista del análisis diagnóstico, y que se complementa con los logros alcanzados en el empoderamiento femenino,

⁴ Definición del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina, disponible en: <https://oig.cepal.org>

categoría que utiliza el PNUD y que reúne varios indicadores sobre salud reproductiva y planificación familiar, violencia contra niñas y mujeres y empoderamiento socioeconómico.

2.2.1. Autonomía física de la mujer

La autonomía física se expresa en dos dimensiones que permiten dar cuenta de dos problemáticas sociales relevantes no solo en Panamá, sino en la región: el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género. En Panamá, el 30% del total de embarazos suceden entre los 15 y los 19 años y el 1% en menores de 15 años, lo que conlleva mayores riesgos para la salud materna y pueden estar asociados a situaciones de violencia sexual. Este porcentaje llega a aumentar en 10 puntos porcentuales entre las mujeres jóvenes indígenas, siendo 3 de cada 10 las que quedan embarazadas antes de los 20 años. Con relación a la atención profesional al parto, en el 2010, se estableció en 94.3%, sin embargo, en comunidades indígenas dicha atención solo llega al 63.5% de las mujeres embarazadas, siendo las mujeres indígenas las que presentan mayores tasas de fecundidad en el país. A pesar de la atención profesional al parto, la tasa de mortalidad materna se sitúa en 64.9, llegándose a multiplicar hasta 4 veces en las Comarcas Indígenas. La Demanda insatisfecha de planificación familiar⁵ de Panamá era de 16,4% para el año 2013 (último año disponible, CEPAL). Para ese año el promedio regional fue de 10,2%.

Otro dato importante, vinculado a la salud de las mujeres, es la incidencia del VIH/SIDA, las mujeres representan el 38% de personas infectadas en el país.

Respecto a la violencia física contra las mujeres encuentra su expresión más grave en el femicidio. Según datos del Ministerio Público, del 2014 al 2017 han sucedido 88 femicidios, 47 tentativas de femicidio y 36 muertes violentas de mujeres. A 2018 el acumulado sería: 107 femicidios, 61 tentativas y 36 muertes violentas (web Ministerio Público). La tasa de femicidio por cada 100.000 mujeres es de 0.9%. Para el mismo período, se han recibido más de 69,000 denuncias de violencia de género y solo en 2015 se registraron 1,814 violaciones, cifras bastante elevadas en un país que no alcanza los 4 millones de habitantes. A 2018, se registraron más de 84,000 denuncias y 2.729 violaciones.

2.2.2. Autonomía en la toma de decisiones ⁶

La autonomía en la toma de decisiones se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones.

Las mujeres panameñas tienen una importante presencia en las esferas política, educativa y económica, pero están sub - representadas en los espacios de toma de decisiones. En las últimas

⁵ Es el Porcentaje de mujeres fértiles, activas sexualmente, que reportan no querer más hijos o que desean retrasar el siguiente embarazo y que no usan ningún método anticonceptivo. El concepto de demanda insatisfecha de planificación familiar alude a la brecha entre las intenciones reproductivas de la mujer y su comportamiento anticonceptivo. Para monitoreo de los ODS, la necesidad insatisfecha se expresa como un porcentaje basado en las mujeres que están casadas o en unión consensual.

⁶ Se usa autonomía en la toma de decisiones en lugar de autonomía política para introducir los lugares que ocupan en empresas y otras organizaciones

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

elecciones el 52.3% de los votantes fueron mujeres y aproximadamente suponen la mitad de las afiliaciones a los partidos políticos, sin embargo, solo fueron el 16.6% de las personas postuladas para ser diputadas en la Asamblea Nacional y el 18.3% del total de diputadas electas. En el órgano ejecutivo menos del 30% son ministras o viceministras, y en el poder local, tanto en los Corregimientos como en Alcaldías, no superan el 16%. Aunque no se han encontrado datos actualizados de inscritas en partidos ni de personas que fueron a votar en 2019, se tienen datos de mujeres electas, tras las elecciones de mayo 2019: 22.5% diputadas, 10% Representantes de Corregimiento y 14.8% de alcaldesas

En cuanto a la toma de decisiones en las empresas privadas el panorama no es tampoco muy alentador siendo que las mujeres gerencian mayoritariamente en los mandos medios e inferiores, pero están prácticamente ausentes en los superiores. En los niveles de supervisión casi el 71% de las empresas cuentan con mujeres en los cargos directivos, esa proporción es del 81% en los niveles medios, del 68% en los niveles superiores y de tan solo del 29% en el máximo nivel ejecutivo. Adicionalmente, la representación de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector público es tan solo del 18% y de un 14% en el caso de las empresas privadas cotizadas.⁷ Si bien las mujeres acceden a mayores niveles educativos y muestran mejor desempeño, ven limitado su acceso al poder y la toma de decisiones, así como a la generación de ingresos propios que fortalezcan su autonomía, ya que, acceden en menor medida al mercado laboral, y presentan mayores tasas de desempleo y de informalidad que los hombres.

2.2.3. Autonomía económica

La autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía.

Respecto a la pobreza, es sin duda la mayor amenaza actual al progreso multidimensional en la región: la recaída de millones de hogares a situaciones de pobreza y de pobreza extrema, que se estima que podría afectar a entre 25 y 30 millones de personas en contextos de fragilidad y vulnerabilidad económica. Ponemos especial énfasis que en Panamá la pobreza tiene rostro de mujer rural, el 39,6% de las mujeres rurales no tienen ingresos propios, mientras que los hombres rurales sin ingresos propios son el 14%, así mismo el 58% de los hogares clasificados en indigencia son encabezados por mujeres.

En este punto parece relevante hacer referencia a los inconvenientes que presenta la medición multidimensional de la pobreza sin dimensiones de género. Reconociendo el aporte que hace este instrumento impulsado por PNUD⁸, se hace necesario mostrar con mayor rigor y solidez las

⁷ Panamá aprobó la ley 56 de 2017 que establece la participación de las mujeres en las Juntas Directivas Estatales, estableciendo un aumento progresivo de hasta el 30% de mujeres en las Juntas Directivas del Gobierno Central, descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y entidades reguladoras. Fuente: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28320/GacetaNo_28320_20170712.pdf

⁸ El Informe sobre los resultados de la medición del índice de Pobreza Multidimensional ha sido uno de los documentos revisados en esta evaluación.

distintas formas en que la pobreza afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres.⁹ Como resultado de estos análisis, se han propuesto utilizar al menos tres indicadores para la contabilización de carencias sociales: la participación laboral, la calidad del empleo (trabajo decente) y el acceso a servicios de cuidado, indicadores relacionados con el empoderamiento económico de las mujeres, mediante los cuales es posible dimensionar las barreras que éstas enfrentan para acceder y permanecer en el mercado de trabajo, y aprovechar mejor sus capacidades. Constituye por tanto un campo de trabajo la incorporación de una perspectiva de género en la medición multidimensional de la pobreza, pues de esta manera se podrá mostrar, con datos adecuados, las desigualdades que aún afectan de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas que se encuentran en situación de pobreza, así como llevar a cabo acciones de política para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En esta línea merece la pena destacar que recientemente se celebró en Panamá una reunión de expertos-as regionales para analizar, ajustar y validar una propuesta de IPM y Género, cuyo anfitrión fue el PNUD Regional¹⁰.

En este apartado diagnóstico se ha agregado el análisis de brechas de género y el índice de feminidad de hogares pobres.

Vinculado a la participación laboral y la calidad del empleo, podemos considerar varias cuestiones:

- a) En cuanto a la Población Económicamente Activa, si bien ha habido desde 1999 un incremento del ingreso de mujeres al mercado de trabajo (8%), la distancia con los hombres sigue siendo significativa, siendo más del 25%. Según datos del Instituto de Estadística y Censo (INEC), la población de 15 años o más por sexo, condición de actividad económica y características del empleo era para agosto de 2017 aproximadamente de 2.9 millones de personas y para agosto de 2018 de apenas poco más de 3 millones, representando la población femenina para ambos años aproximadamente un 51% mientras que para los hombres esta tasa se sitúa en 72%.
- b) Algunas cifras a tener en cuenta hacia el futuro es el aumento del subempleo invisible¹¹ del 6.6% al 9%, mientras la población femenina desocupada (respecto a la PEA) bajó de 7,7% al 7,6% y el desempleo abierto de la misma población se mantuvo en un 6,3%.

⁹ Existen numerosos estudios que, a partir de una extensa revisión bibliográfica sobre temas cruciales para los estudios de género, como la división sexual del trabajo, la economía de cuidado, el uso del tiempo y las relaciones desiguales entre los sexos, han analizado la posibilidad de incorporar dimensiones de género a la medición multidimensional de la pobreza: la medición de Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), la medición del Levy Economics Institute of Bard College (Instituto Levy), la medición multidimensional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) durante el año 2016.

¹⁰ <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2019/-sin-igualdad-de-genero--no-hay-erradicacion-de-pobreza.html>

¹¹ **Subempleados/as** son aquellas personas que involuntariamente trabajan menos de 40 horas a la semana (**subempleo visible**) o quienes, aunque trabajen 40 horas o más, reciben un ingreso por debajo del salario mínimo vital (**subempleo invisible**).

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

Según datos del INEC en 2018 en el caso de las jóvenes las tasas de desempleo son superiores al 22 por ciento entre las menores de 25 años.

Es interesante el análisis del subempleo invisible que se acentúa para algunos empleos, como en el caso de los-as trabajadores-as de servicio y vendedores-as de comercio y mercado donde el subempleo invisible para la población femenina se triplicó, pasando de 10.400 a 31.149. Las Tasas de subempleo visible e invisible según la Encuesta del mercado laboral nos muestran las siguientes tendencias:

Tabla 3. Tasas de subempleo visible e invisible según área, provincia, comarca indígena y sexo. Encuesta de mercado laboral, Agosto 2017 – 2018

% de población que trabaja 40 y más horas con ingreso inferior al salario mínimo		
	Agosto 2017	Agosto 2018
TOTAL	12.0	14.3
Urbana	8.6	11.1
Rural	26.5	27.8
Mujeres	9.9	14.0
Urbana	8.4	11.7
Rural	18.9	27.8
Comarca Kuna Yala	65.7	77.9
Comarca Emberá	22.2	86.0
Comarca Ngabe Buglé	64.3	49.2

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Del análisis de esta tabla, podemos ver que el porcentaje de población que trabaja 40 y más horas con ingreso inferior al salario mínimo casi se duplica en las zonas rurales respecto a las urbanas, el promedio de las mujeres es superior con respecto a la media del país, y que en las poblaciones urbanas y rurales sigue la tendencia, pero es notorio el aumento en las tres comarcas indígenas, donde ha llegado a un 86% en la comarca Emberá.

- c) Si a este problema sumamos los datos de la población económicamente inactiva nos muestra un diagnóstico que sigue siendo preocupante sobre la situación de la mujer. Del total de 1,070,000 personas que conformaban la población económicamente inactiva en Agosto de 2017, el 69% son mujeres y en Agosto de 2018, para un total de

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

1,051,000 personas, un 70% son mujeres. Pero el mayor número está concentrado en amas de casa o trabajos del hogar. Del total de mujeres para 2017, un 54% se concentra en esa categoría, y un 51% en 2018 (que son 409,000 mujeres para el primer año considerado y 384,202 para 2018). El mayor porcentaje se concentra en el área urbana (alrededor de un 60%).

- d) Existe una elevada informalidad del mercado de trabajo, datos del Centro Nacional de Competitividad de 2016 la establecen en un 40%, siendo que de las mujeres económicamente activas 6 de cada 10 se emplea en la economía informal (INEC 2015).

Respecto a las políticas y acceso a los servicios de cuidado, es interesante analizar algunas variables actuales y a futuro en Panamá: un hecho importante quedó reflejado en la Encuesta del Uso del Tiempo realizada por el INEC y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en 2011, donde se resaltó una mayor carga de trabajo total (trabajo productivo + trabajo reproductivo) en las mujeres, siendo esta de hasta más de 9 horas semanales que las de los hombres. Respecto a la brecha existente en el país respecto al tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidados no remunerados entre mujeres y varones para el período 2007 – 2017 es del 17.7, según los datos de la Oficina de Estadísticas de Naciones Unidas.¹² Es importante considerar que según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la población de Panamá alcanza en el año 2017, cerca de cuatro millones 100 mil habitantes, compuesta por 50.2% de hombres y 49.8% de mujeres. Según el criterio de edad, el grupo dependiente más numeroso está conformado por los niños y las niñas, alcanzando el 26.8% del total de la población. En tanto, los adultos mayores suman casi 470 mil, representando 11.5% del total de la población.¹³ Según las proyecciones del INEC, la población de Panamá alcanzará más de 4,8 millones de habitantes en el año 2030, lo cual representa un incremento de 21.6% con respecto al 2015. Si se considera el 2050, la población sería de más de 5,6 millones de habitantes, aumentando 41.5% con respecto al 2015. La composición etaria de la población panameña cambia radicalmente: los niños y niñas con menos de 15 años disminuyen su peso en la estructura poblacional, representando el 18.6% hacia el año 2050; la participación de la población de 15 a 59 años se mantiene superior al 61% al 2025, cuando comienza a descender hasta el 57.4% en el 2050; y el peso de la población adulta mayor aumenta, paulatinamente, alcanzando 24% en el 2050. Esta dinámica demográfica implica que aumentarán las necesidades de cuidado de las personas mayores, pero seguirán existiendo los requerimientos de cuidado para la población menor de 15 años. Según esta tendencia, se incrementarán los hogares en los cuales conviven niños, niñas y personas mayores en situación de dependencia, lo que significa una presión adicional sobre la carga de trabajo para los demás miembros de los hogares,

¹² http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf. Según esta encuesta el tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidados no remunerados se mide como promedio diario de horas invertidas en trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, expresado como porcentaje de un día de 24 horas. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se refiere a las actividades relacionadas con la prestación de servicios para uso final propio por los miembros del hogar o por miembros de la familia que viven en otros hogares.

¹³ PNUD (2017) El bienestar cuidado: una responsabilidad que debe ser compartida, Cuaderno de Desarrollo Humano: Panamá

generalmente para las mujeres, así como un desafío central para las políticas públicas encargadas de promover la corresponsabilidad social.¹⁴

Agregamos a nuestro análisis, las brechas de género existentes según la información provista por la actualización de las estadísticas 2018 de Desarrollo Humano del PNUD y el **índice de feminidad en hogares pobres**, según los datos del Observatorio de Género de la CEPAL.

Recordamos que la **brecha de género** es una construcción analítica y empírica que surge de la diferencia entre las categorías de una variable en relación con las tasas masculinas y femeninas. Destaca las desigualdades existentes entre mujeres y hombres en cualquier ámbito, en relación con el nivel de participación, acceso a oportunidades, derechos, poder e influencia, remuneración y beneficios, control y uso de los recursos, que les permiten garantizar su bienestar y desarrollo humano. Las brechas de género se expresan en todas las áreas del desempeño, como el económico, social, laboral, cultural, sanitario, etc. Se fundan en la jerarquización de las diferencias entre hombres y mujeres y se expresan de distinta manera según el área de que se trate. En el Informe de estadísticas de Desarrollo Humano de 2018 se muestran otras tres brechas importantes para Panamá: la Tasa de desempleo juvenil¹⁵ (diferencia entre mujeres y varones) para el 2017 fue de 1.22%, la tasa de desempleo¹⁶ de 1.47% (diferencia entre mujeres y varones) para el 2017 y la proporción de empleo en el sector no agrícola, mujeres¹⁷, para el 2017 fue de 22% (% del total del empleo en el sector no agrícola).¹⁸

La brecha salarial es una de las expresiones más contundentes de las desigualdades que afectan a las mujeres en el trabajo remunerado, donde reciben menores ingresos que los varones a pesar de tener el mismo nivel educativo o desempeñar el mismo trabajo. Durante la última década la región ha experimentado una lenta tendencia hacia la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres, en parte debido a mayores ingresos por el empleo con un mayor nivel de educación. Según un informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de 2016 la brecha salarial se situaba entre hombres y mujeres entre el 5% y el 11%.

¹⁴ Estos datos son extraídos del documento del PNUD “El bienestar cuidado: una responsabilidad compartida”

¹⁵ Tasa de desempleo juvenil, proporción entre mujeres y hombres: relación entre el porcentaje de la fuerza de trabajo femenina de entre 15 y 24 años que no tiene un empleo remunerado ni por cuenta propia, pero que está disponible para trabajar y busca un empleo remunerado o por cuenta propia de forma activa, y el porcentaje de la fuerza de trabajo masculina de entre 15 y 24 años que no tiene un empleo remunerado ni por cuenta propia, pero que está disponible para trabajar y busca un empleo remunerado o por cuenta propia de forma activa

¹⁶ Tasa de desempleo total, proporción entre mujeres y hombres: relación entre el porcentaje de la fuerza de trabajo femenina de 15 años o más que no tiene un empleo remunerado ni por cuenta propia, pero que está disponible para trabajar y busca un empleo remunerado o por cuenta propia de forma activa, y el porcentaje de la fuerza de trabajo masculina de 15 años o más que no tiene un empleo remunerado ni por cuenta propia, pero que está disponible para trabajar y busca un empleo remunerado o por cuenta propia de forma activa.

¹⁷ Proporción de empleo en el sector no agrícola, mujeres: proporción de mujeres con empleo en el sector no agrícola, que comprende las actividades industriales y de servicios.

¹⁸ PNUD (2019) Informe Nacional de Desarrollo Humano 2019. Renovando las instituciones para el desarrollo humano sostenible

Finalmente, es importante considerar la brecha existente entre los beneficiarios de la pensión por vejez - proporción entre mujeres y hombres,¹⁹ que para Panamá es para el 2017 de 0.59%.

El índice de feminidad de hogares pobres en Panamá es de 130.²⁰ Este índice compara el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años respecto de los hombres pobres en esa misma franja y muestra que los esfuerzos de reducción de la pobreza en el país no han beneficiado de igual manera a hombres y mujeres, ni ha tenido el mismo ritmo y que, finalmente, los hogares pobres concentran una mayor proporción de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva. En 2017, por cada 100 hombres viviendo en hogares pobres en Panamá, había 130 mujeres en similar situación, esto evidencia la falta de autonomía económica de las mujeres, quienes en ausencia de otros ingresos del hogar son más proclives a estar en situación de pobreza, situación que se agudiza en hogares con mayor presencia de niños y niñas.

Un cambio importante que se espera para mejorar esta situación es el que puede otorgar la educación. Panamá ha experimentado grandes progresos cuantitativos en la esfera educativa. La matriculación en educación primaria prácticamente se ha universalizado en el año 2014. Por su parte, en educación pre-media y media, si bien los avances han sido bastante significativos, las tasas aún no superan el 77%, lo que sitúa al país por debajo del promedio de la Región. Desde el punto de vista del género, si en los niveles de primaria apenas se identifican diferencias sustanciales en el acceso (dado que las tasas de matriculación son prácticamente universales), en pre-media y media empieza a dejarse sentir ya el mayor interés de las niñas y adolescentes por continuar los estudios. Las jóvenes, además, muestran unos mejores rendimientos académicos y unas inferiores tasas de deserción respecto a los varones a partir de secundaria. El gran diferencial de género aparece en la educación terciaria: las mujeres son el 60% de las personas matriculadas en las Universidades y casi el 70% de las egresadas. Añadido a ello representan entorno al 60% de las personas matriculadas y graduadas en Postgrados universitarios (Cursos, y Maestrías), si bien este porcentaje desciende a la mitad cuando se trata de Doctorados. Sin embargo, las jóvenes representan en torno a 4 de cada 10 personas matriculadas en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas por sus siglas en inglés) así, mientras que el 25% de los hombres eligen matricularse en este tipo de carreras, solo el 7% de las mujeres contemplan esta opción. En 2016 solo el 10% de las graduadas universitarias lo hicieron en carreras STEM, en el caso de los hombres lo hicieron un 26%. Por el contrario, las mujeres se concentran en las carreras vinculadas a la educación, la sanidad, las ciencias sociales, el derecho y el comercio y la administración, en 2015 del total de alumnas matriculadas en las Universidades de Panamá, el 70% de ellas lo hacían en estos cinco sectores de conocimiento.²¹

¹⁹ Es la relación entre el porcentaje de mujeres que superan la edad legal de jubilación y que reciben una pensión por vejez (contributiva, no contributiva o ambas) y el porcentaje de hombres que superan la edad legal de jubilación y que reciben una pensión por vejez (contributiva, no contributiva o ambas)

²⁰ Índice que muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (indigencia) entre mujeres y hombres. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (indigencia) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres;

²¹ SENACYT, Diagnostico sobre la participación de las mujeres en la ciencia en Panamá SENACYT - PNUD
“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

2.3. Políticas Públicas e institucionalidad de género en Panamá.

En América Latina, tal como sostiene la CEPAL²², “hemos sido testigos en las últimas décadas del impacto que han tenido los discursos y prácticas de los movimientos feministas y de mujeres en el quehacer del conjunto del Estado y en el comportamiento de otros actores sociales, políticos e institucionales. Estos han acelerado, el curso de los contradictorios procesos de modernización de la región, creando nuevos escenarios político-institucionales y culturales que debilitaron el orden de género tradicional e hicieron posible su cuestionamiento a través de nuevos discursos y prácticas sociales. Las instituciones fueron desbordadas por nuevas prácticas sociales y nuevos problemas cuyas causas excedían la territorialidad del Estado nacional”. Han cambiado las formas tradicionales de coordinación social a través de la jerarquía determinada por un Estado nacional y ha tomado su lugar la coordinación a través de redes entre el Estado y la sociedad, de carácter horizontal y no jerarquizado de los intercambios entre los actores políticos de una nación para la construcción de una acción pública.

A esos cambios podemos sumar la existencia de una agenda de género global y regional y la aprobación de normas transnacionales de género en las Conferencias convocadas por las Naciones Unidas²³ y las agendas aprobadas, con o sin reservas, por los distintos gobiernos de la región, que jugaron un papel fundamental en las transformaciones de las relaciones de género en los distintos países.

Son precisamente estos cambios los que generaron la aparición de instituciones que sentaron las bases de las políticas de igualdad en toda América Latina. Los ministerios, consejos e Institutos de la Mujer de la mano de la agenda internacional de derechos irrumpieron en el ámbito gubernamental articulando demandas sociales que en algunos casos notables alcanzaron logros importantes.

En Panamá el órgano rector de la política de igualdad de género ha sido el Instituto Nacional de la Mujer (en adelante el **INAMU**), es el resultado de una lucha de las organizaciones de mujeres por lograr una entidad autónoma, hecho que se concreta a través de la incidencia del Consejo Nacional de la Mujer (**CONAMU**) como entidad que impulsa su creación mediante la Ley 71 del 23 de diciembre de 2008.²⁴ El Instituto nace como una entidad pública, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y técnica, marcando un hito en el compromiso de la sociedad y el Estado panameño con la igualdad y la equidad de género, así como con la promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres. Uno de los principales propósitos de la Ley que crea la entidad es consolidarla como ente rector de la Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, a fin de

²² Guzmán, V., & Montaña, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010), CEPAL: Santiago de Chile

²³ Destacamos los siguientes hitos: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (adoptada por la Asamblea General en su resolución 4/180 del 18 de diciembre de 1979); la III Conferencia Mundial de la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi 1985); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), entre otros

²⁴ Datos extraídos de la web del INAMU, disponible en <https://inamu.gob.pa>

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

articular respuestas que permitan erradicar las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas que impiden el pleno goce y desarrollo de los derechos de las Mujeres.

La incorporación de políticas públicas de igualdad en los Estados es consecuencia de la circulación de nuevos discursos que permitieron incorporar en las agendas institucionales temas considerados como propios de la esfera privada, tales como la violencia contra la mujer, la autonomía del cuerpo reproductivo, la dependencia económica de las mujeres, la autoridad del jefe de familia y los derechos individuales. Han visibilizado las desigualdades de género en la esfera pública como es el caso de la segregación de género en el mercado de trabajo, en la educación y la representación política. Finalmente, han incluido y definido como problemas de carácter público aquellos que se originan en los espacios de articulación de la esfera privada y pública como es el caso de la demanda de políticas de cuidado promoviendo la corresponsabilidad pública y privada sobre ellas.²⁵

2.3.1. Marco normativo vinculado a la igualdad de género

Respecto a la normativa nacional en materia de igualdad de género, deben tenerse en cuenta los siguientes hitos:

- La **Ley 4 de enero de 1999, de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres**, que insta la transversalización del enfoque de género en la labor del Gobierno, así como las áreas de actuación principales en el que el principio de igualdad ha de ser atendido.
- El **Decreto Ejecutivo N°53 de 25 de junio de 2002**, que reglamente la Ley anterior.
- La **Ley 71 del 23 de diciembre de 2008, de creación del INAMU**, que estipula, entre otros, los objetivos, atribuciones y funciones del INAMU.

Otra normativa de referencia, en materia de igualdad de género, que afecta a determinadas políticas sectoriales o a la incorporación del enfoque de género en el quehacer institucional, son las siguientes²⁶:

- La **Ley N° 22 de 14 de junio de 1997**, por la que se reforma el Código Electoral y se adoptan otras medidas. En ellas se incorpora la cuota electoral del 30% de participación femenina.
- La **Ley N° 6 de 4 de mayo de 2000**, que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares.
- La **Ley N° 68 de 19 de diciembre de 2001**, que establece la titulación conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos del Código Agrario.
- El **Decreto Ejecutivo N°31 de 16 de abril de 2001**, por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG).
- La **Ley N° 29 de 13 de junio de 2002**, que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada.

²⁵ Guzmán, V., & Montaña, S. (2012). Op. Cit.

²⁶ En la descripción de esta normativa hemos considerado el “Diagnóstico institucional del INAMU” realizado en Julio de 2016 por M. Ángeles Salle, 4466 PAN 2015 – Consultoría para el fortalecimiento del INAMU -

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

- El **Decreto Ejecutivo N° 89 de 13 de noviembre de 2002**, por el cual se crea la Red de Entidades Públicas y Civiles Productoras y Usuarías de Información Estadística para la Incorporación del Enfoque de Género en la Estadística Nacional.
- La **Ley N° 11 de 22 de abril de 2005**, que prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas.
- La **Ley 79 de 9 de noviembre de 2011**, sobre trata de personas y actividades conexas.
- La **Ley 82 de 24 de octubre de 2013**, conocida como Ley de Femicidio, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.

Coincidiendo con el diagnóstico citado, podemos afirmar que el país cuenta con un corpus legislativo que abarca los elementos esenciales que garantizan y velan por la igualdad de género, atendiendo a que existe:

- Una ley de igualdad de género, que desarrolla la política pública antidiscriminatoria de género por parte del Estado.
- Una política de igualdad para las mujeres que marca los objetivos y prioridades estratégicas a seguir en las áreas de intervención para la igualdad.

Otra normativa importante ha sido la ley específica de prevención de violencia contra las mujeres. Este avance en materia legislativa se percibe como una de las fortalezas del INAMU, aun cuando no existirían al momento de realización de este los suficientes instrumentos reglamentarios que la operativicen, ni las herramientas adecuadas que evalúen sus necesidades de actualización, así como que prevean una apropiación real y el seguimiento de su cumplimiento y, en caso contrario, la correspondiente sanción.

2.3.2. Institucionalidad de la igualdad de género

La **Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (en adelante PPIOM)**, fue presentada ante la sociedad civil en diciembre de 2012, y en principio se define como la “estrategia política a seguir por el Estado en materia de igualdad de género”. Esta Política articula su intervención en torno a 17 Ejes Temáticos. Vinculado a la PPIOM, surge el Plan de Acción 2016-2019, que pretende operativizar la política en el periodo de referencia señalado y que se articula en torno a 10 Ejes de actuación.

Igualmente la PPIOM, que cuenta con la fortaleza de haber surgido como producto de un amplio proceso de participación, se considera que se traduce, según el Diagnóstico citado ut supra “en un listado tan amplio y disperso de objetivos y medidas, de carácter poco sistémico, no apoyado en una buena línea de base sobre cuáles son las prioridades de género en el país, con impacto global, por tanto, cuestionable, sin recursos asignados y sin los consensos necesarios para su puesta en marcha, que finalmente han hecho inoperativa su implantación hasta el momento”. Incluso el Plan de Acción 2016-2019, que ha sido racionalizado, revisado y consensuado para su implantación, no es concebido como una política de igualdad del Estado, sino más bien como una actuación más que impulsa el INAMU al mismo nivel que otras actividades y programas, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Este Diagnóstico encuentra un punto de contradicción con uno de los principales propósitos de la Ley que crea la entidad, que es consolidarla como ente rector de la Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, “a fin de articular respuestas que permitan erradicar las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas que impiden el pleno goce y desarrollo de los derechos de las Mujeres”²⁷.

El INAMU es una institución de referencia obligada en todos los temas relacionados con las Mujeres en Panamá y a través de su desarrollo ha logrado colocar en la agenda pública las demandas de las Mujeres en asuntos de interés central como la violencia de género, la participación política, el empoderamiento, pero quedan aún desafíos sin resolver como reducir las brechas de género existentes.

Con la aprobación de la Ley 82 del 24 de octubre de 2013, se establece en su Artículo 5 el **Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU)**, adscrito al INAMU, con la finalidad de conjugar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las Mujeres, con funciones de asesoría, seguimiento y fiscalización de las políticas públicas en materia de violencia doméstica contra la Mujer. Es la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, la Ley de Femicidio, la que regula, en su capítulo V, la creación de este organismo. Previo al CONVIMU se creó un Comité Especializado mediante Resolución No. 10 DG del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) 2010. El CONVIMU tiene como finalidad la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, con funciones de asesoría, seguimiento y fiscalización de las Políticas Públicas en materia de Violencia Contra la Mujer. Sus principales responsabilidades son, Elaborar y dar seguimiento al Plan Integral para prevenir, y erradicar la violencia contra las mujeres; Fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres, con la finalidad de prevenir, y erradicar las conductas estereotipadas que permiten y fomentan la violencia contra las mujeres; Contribuir a diseñar un módulo básico de capacitación en derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberá ser instrumentado por las instituciones y los centros de acogida, atención y protección de las víctimas; Apoyar técnicamente al Instituto Nacional de la Mujer, en su rol de ente asesor, cuando se le requiera para vigilar el cumplimiento de esta Ley; Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres, entre otras funciones.

Es un espacio de interlocución institucional formalizado y de cooperación entre las instituciones, lo que constituye un gran avance en materia de prevención y lucha contra la violencia de género, aunque según el Diagnóstico mencionado, se percibe que todavía hace falta institucionalizar más su rol desde varios puntos de vista.

Por otra parte, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) se trazó en 2015 la meta de extender su cobertura de intervención a las Provincias y Comarcas Indígenas del país, a fin de fortalecer el servicio de atención especializada y gratuita para las Mujeres, sobre todo para aquellas que

²⁷ Datos extraídos de la web del INAMU, disponible en <https://inamu.gob.pa>

son víctimas de violencia doméstica o potencialmente pueden llegar a serlo. La creación de los **Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU)**, concebidos como espacios o ventanas de oportunidad para la salvaguarda, la autonomía y la transformación de la vida de las Mujeres, ha sido la respuesta del INAMU al problema arriba descrito, intentando “trabajar más de cerca con las ciudadanas de este país, poniendo a su disposición información propicia y oportuna, además de herramientas básicas para su empoderamiento”²⁸.

Los CINAMU están integrados por un equipo de profesionales que brinda asistencia legal, psicológica y de trabajo social para orientar y acompañar a las usuarias en sus procesos legales, así como para canalizar casos que requieran el uso de los albergues u otros en las instancias de salud, pero se espera que estos Centros no se agoten con los temas de violencia, y se constituyan como centros de oportunidades para las Mujeres en cada Provincia y Comarca del país. No todos los CINAMUS cuentan con la dotación de personal ni recursos suficientes, ni se articulan de la misma manera con los actores locales. En algunas localidades las autoridades municipales han tomado el liderazgo y la responsabilidad de brindar estos servicios, como es el caso del municipio de la Chorrera, donde es la Alcaldía quien brinda el servicio de orientación, asesoría legal y asistencia psicológica a mujeres que han sufrido violencia y además es quien coordina la red local de prevención de VcM. Constituye un desafío para el nuevo gobierno consolidar y ampliar la cobertura de la red de CINAMU, así como reforzar el rol encomendado por Ley a estos centros para que sean los referentes para las mujeres y se articulen adecuadamente a las redes locales de prevención de VcM.

Otros **actores clave** de la política de igualdad de género en Panamá, han sido:

- Los Mecanismos Gubernamentales de promoción de la igualdad (en adelante Mecanismos).
- El Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).
- Las Redes Locales de Prevención y Atención a la Violencia de Género (en adelante Redes contra la Violencia).

De acuerdo a la Ley de Igualdad de Oportunidades la finalidad de estos **Mecanismos** debe ir dirigida a la coordinación, promoción, desarrollo y fiscalización de la política pública de promoción de la igualdad, o lo que podría denominarse como institucionalizar la igualdad de género en sus respectivos organismos. Según el Decreto Ejecutivo N°53 de 25 de junio de 2002, las funciones se referían a:

- Garantizar la institucionalización de la aplicación de la perspectiva de género en todos los planes, programas, proyectos y estrategias, que desarrollen las instituciones en el ámbito de su competencia.

²⁸ Información proveniente de la página web del INAMU: <https://inamu.gob.pa/historia-de-la-institucionalidad-de-las-mujeres-en-panama/>

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

- Diseñar y ejecutar programas y proyectos.
- Establecer un Sistema de Monitoreo y Evaluación de los planes, programas, proyectos y estrategias sectoriales que se implementen en la institución.
- Promover la sostenibilidad de las Oficinas de la Mujer, a través de su institucionalización y de la dotación de recursos humanos y económicos.

Pero según el “Diagnóstico de los Actores de la Política de Igualdad de Género”²⁹ existe una confusión entre ellos, que impide que garanticen la institucionalidad del enfoque de género, incidiendo tanto en lo interno de la organización, como sobre todo en las políticas sectoriales que promueve el organismo.

El Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). Es una entidad asesora y proponente que nace del trabajo colaborativo entre representantes del colectivo de mujeres y el gobierno, para la acción combinada desde diversas perspectivas que contribuyan a la definición y medición de políticas, planes, proyectos e iniciativas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

Como espacio de articulación de actores estratégicos, en el CONAMU participan los tres Órganos del Estado y junto a la Sociedad Civil velan por el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales, para el desarrollo de las Mujeres en todos los ámbitos.

Las Redes Locales de Prevención y Atención a la Violencia de Género (en adelante Redes contra la Violencia). La iniciativa sobre la creación de Redes Locales contra la Violencia Doméstica surge en octubre de 2002, en el marco del “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Local en Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar” en los municipios pilotos de San Miguelito (Provincia de Panamá) y Soná (Provincia de Veraguas). Esta iniciativa se extendió a 26 municipios. La selección de los municipios pilotos respondió a las condiciones y necesidades que éstos presentaban frente al tema, donde las cifras evidencian indicadores preocupantes, respuestas fraccionadas y de baja efectividad. Las Redes contra la Violencia de Género representan un esfuerzo articulado entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de mujeres, empresas con responsabilidad social, sociedad civil y la comunidad, entre otras, que están permitiendo compartir información, establecer estrategias de prevención y atención frente a esta problemática. Para la conformación de las Redes Locales, según el modelo que se ha establecido se consideran claves, al menos, ocho sectores que deben estar integrados en ellas: educación, salud, municipios, cultura y deporte, movimiento de mujeres, sociedad civil y organizaciones comunitarias, autoridades judiciales y Policía Nacional.

El proceso por el cual se conforman estas redes, además, debe transcurrir por varias fases:

- identificación de los actores claves y la realización de reuniones para la conformación de la Red;
- desarrollo de talleres de formación, capacitación y sensibilización;

²⁹ En la descripción de esta normativa hemos considerado el “Diagnóstico institucional del INAMU” realizado en Julio de 2016 por M. Ángeles Salle, 4466 PAN 2015 – Consultoría para el fortalecimiento del INAMU -

- elaboración del Plan de Acción que debe tener una estructura mínima de funcionamiento operativo;
- divulgación del plan local de prevención y atención de la violencia doméstica.

Un aporte interesante que hace el Diagnóstico mencionado es que, al margen de la pertinencia y coherencia de los instrumentos que operativizan la política de igualdad, se percibe que existe una barrera mayor, como es la falta de prioridad y rango de la igualdad de género en la agenda política. Por más que existen leyes y normativa, se afirma que aún hoy la igualdad de género no forma parte de una política de Estado, valorándose, en este sentido, que solamente se ha avanzado en un grado medio en la institucionalidad de la igualdad.

Del análisis realizado se puede afirmar que el surgimiento y los alcances de la institucionalidad de la política de igualdad de género en Panamá van en el camino correcto, pero aún necesitan fortalecerse. Para la CEPAL, esta política puede institucionalizarse realmente cuando el Estado se compone de instituciones estables y su gestión y planificación son modernas, y presentan niveles de descentralización avanzados, ya que todo esto facilita los procesos de transversalización del género en el conjunto de las políticas públicas³⁰. Los recursos de autoridad de la política se derivan de las bases legales, las funciones atribuidas y la posición jerárquica que ocupen dentro del Ejecutivo, lo que les permite establecer alianzas con interlocutores de distinto nivel de autoridad a nivel central o local. El recurso de la legitimidad que facilita incidir sobre otros actores políticos e institucionales se incrementa con la voluntad política de las autoridades de gobierno, los compromisos internacionales asumidos por el gobierno y la fuerza del movimiento de mujeres. La institucionalización de género en el Estado, necesita enlazar dimensiones discursivas sobre el orden de género con la construcción de sistemas interactivos con otros actores dentro y fuera del Estado.

3. METODOLOGÍA Y ENFOQUES DE ANÁLISIS

La evaluación se ha conducido de acuerdo con las Normas y Estándares, las directrices éticas y de conducta definidas por el Grupo de Evaluación del Sistema de Naciones Unidas (UNEG)³¹, y ha tomado como referencia los procedimientos y orientaciones establecidos en las Directrices de Evaluación del PNUD, 2019³².

Según estas directrices éticas, la evaluación ha mantenido la confidencialidad y anonimato de las personas entrevistadas y en ningún caso se ha puesto en riesgo su objetividad. Toda la información recabada tiene un único uso que es llevar a cabo de manera completa el ejercicio de evaluación y no se ha destinado a ningún otro uso.

³⁰ Guzmán, V., & Montaña, S. (2012). Op. Cit.

³¹ UNEG, Ethical Guidelines for Evaluation, junio de 2008. Disponible en <http://www.uneval.org/document/detail/102>

³² <http://www.undp.org/evaluation>

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

3.1. Tipo y Enfoques de la evaluación.

La evaluación ha tenido un enfoque participativo pues han sido convocadas las partes interesadas. Asimismo, la valoración del desempeño de las diferentes iniciativas objeto de evaluación ha tomado un enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR).

Por último, dado que está culminando un ciclo de programación (CPD 2016-2020) la evaluación ha tomado un enfoque prospectivo y se espera entregar un conjunto de inputs estratégicos que contribuyan a informar la teoría del cambio y las diferentes estrategias de intervención en base al género en el próximo ciclo programático.

3.2. Criterios y preguntas de evaluación

Según las pautas establecidas por PNUD para este tipo de evaluaciones, la información se ha organizado en base a los criterios estándares de evaluación que son: *pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad*.

A dichos criterios se han asociado una serie de preguntas que han guiado los hallazgos de la evaluación. Se describen dichas preguntas en la siguiente tabla. Para esta evaluación los criterios serán valorados de manera general en función de una escala que va desde *altamente insatisfactorio* a *altamente satisfactorio*, identificando diferentes gradientes en el **nivel de satisfacción**.

Tabla 4. Preguntas de evaluación

Criterio	Preguntas de evaluación
Pertinencia <i>Grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de las personas beneficiarias. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del</i>	Pregunta 1 ¿El enfoque de los proyectos/iniciativas de igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres: i) coincide con las prioridades nacionales, ii) están alineadas con la Planificación Estratégica de Género del PNUD, iii) están alineadas con algún otro plan nacional más amplio que incorpore los temas de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres y alineado a los ODS? Pregunta 2 ¿Cuál es el valor agregado por el PNUD en promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los resultados? Pertinencia del diseño Pregunta 3 Durante el proceso de diseño, ¿se identificaron de manera clara y explícita los factores o causas de las desigualdades o inequidades que la iniciativa/proyecto pretende resolver, disminuir o erradicar tanto en la descripción del problema como en la Teoría de Cambio, resultados, productos, actividades e indicadores? Pregunta 4 ¿Es relevante la estrategia utilizada y ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados?

Criterio	Preguntas de evaluación
<p><i>PNUD en los temas de empoderamiento de mujeres e igualdad de género.</i></p>	
<p>Eficacia</p> <p><i>Es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.</i></p>	<p>Pregunta 5 ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados en relación a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres y cuáles son las principales dificultades, riesgos, oportunidades y desafíos relacionados con la implementación de los resultados de los diferentes componentes?</p> <p>Pregunta 6 ¿Los equipos implementadores y/o las carteras del programa de país han realizado cambios y ajustes en las intervenciones a partir de la aplicación de un enfoque integrado?</p> <p>Pregunta 7 ¿Cuán efectivo ha sido el PNUD en producir cambios institucionales para la igualdad de género y la promoción de resultados de no discriminación y empoderamiento de las mujeres panameñas?</p> <p>Pregunta 8 ¿Cómo ha utilizado el PNUD las asociaciones para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a nivel mundial, regional y niveles nacionales y la cooperación Sur-Sur?</p>
<p>Eficiencia</p> <p><i>Mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.</i></p>	<p>Pregunta 9 ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?</p> <p>Pregunta 10 ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD en relación con la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres? •</p> <p>Pregunta 11 ¿Han sido útiles los marcos de resultados / marcos lógicos de los proyectos como herramientas de gestión y han sido las herramientas de monitoreo y de reporte utilizadas de manera adecuada en la captura de progreso y resultados de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres?</p>
<p>Sostenibilidad</p> <p><i>Mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado</i></p>	<p>Pregunta 12 ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados alcanzados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres? ¿Qué nuevas capacidades se requieren en dicha dirección?</p> <p>Pregunta 13 ¿Puede esperarse que los resultados, alcanzados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer, continúen una vez finalizada la</p>

Criterio	Preguntas de evaluación
<i>la asistencia de desarrollo externa.</i>	<p>intervención y qué riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados alcanzados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer?</p> <p>Pregunta 14 ¿Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo de país en forma continua/transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender de ellas y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?</p>

Para los criterios de eficiencia y eficacia se aplica la siguiente escala:

Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias para el logro de los objetivos

Satisfactoria(S): Con deficiencias menores

Moderadamente satisfactoria (MS): Con deficiencias moderadas

Moderadamente Insatisfactoria (MI): Con deficiencias significativas

Insatisfactoria (I): Deficiencias importantes

Altamente Insatisfactoria (AI): Deficiencias severas

Para el criterio de pertinencia la escala es más simple, debiendo ser juzgado el criterio como:

Pertinente (P)

No pertinente (NP).

En el caso del criterio de sostenibilidad se establece:

Probable (P):

Moderadamente Probable (MP):

Moderadamente Improbable (MI):

Improbable (I):

Se aclara que, si bien los descriptores de esta escala refieren al *proyecto*, en este caso se alude al conjunto de iniciativas. En algunos casos se ejemplifica con iniciativas concretas.

3.3. Técnicas para la recopilación de información

Se han combinado métodos de recolección y análisis cuantitativos y cualitativos. Se describen los procedimientos más importantes:

- **Revisión documental de las diferentes PRODOCs e iniciativas.** Han sido analizados los proyectos enunciados en el epígrafe 1.3.1. Asociados a los mismos se han revisado los informes anuales desde el 2016 a la fecha (en algunos casos desde el 2015); actas de juntas de proyectos, revisiones sustantivas, productos (Diagnósticos, Estrategias,

Planes, otros). También se ha procesado la información programática vinculada al Programa de País y al Sistema de Naciones Unidas, como el UNDAF. También en este marco se ha revisado el informe del proceso UNCT SWAP Scorecard y el Plan de Mejora resultado del mismo, así como los planes de trabajo llevados a cabo por el Grupo Interagencial de Género. Se han revisado las evaluaciones de medio término realizadas a proyectos como evaluación intermedia del proyecto REDD+; evaluación de medio término de PENCYT-SENACYT; y el informe final de evaluación temática de Diálogos facilitados por PNUD. Han sido revisadas las estrategias de género globales, tanto la 2014-2017 como la de 2018-2021, así como la estrategia de género elaborada por la oficina de PNUD en Panamá para el periodo 2016-2020. Además de la información programática, la evaluadora ha recurrido a documentos nacionales que ha considerado relevantes, como por ejemplo La Ley 4 de enero de 1999 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Un listado exhaustivo de la documentación consultada se encuentra en anexo 6

- **Entrevistas:** Se ha priorizado la entrevista semiestructurada (individual o grupal) dirigida a las partes interesadas clave, que incluyen funcionarios/as y personal técnico de las diferentes instituciones implementadoras, así como funcionarios-as de la oficina de PNUD. Se ha realizado un total de **34 entrevistas** dirigidas a personal de PNUD (incluyendo el Centro Regional de PNUD) así como equipos técnicos y directivos de INAMU, MITRADEL, Alcaldía de Panamá, SENACYT. También se han entrevistado a representantes de UNFPA y ONU Mujeres y a instancias de sociedad civil como es el FONAMUPP.

Tabla 5: Número de informantes según origen de instituciones/organizaciones

Instituciones/organizaciones	Nº informantes	
	Mujeres	Hombres
Oficina Regional PNUD	1	
Oficina País PNUD	12	4
MITRADEL	3	
INAMU	3	1
CELSIA Centroamérica S.A.	1	
SENACYT	2	
Alcaldía de Panamá-Seguridad Ciudadana y Género	1	
Equipo Proyecto Panamá 500 (Alcaldía de Panamá)	1	1
UNFPA Y ONU MUJERES	2	
FONAMUPP	2	
Subtotales	27	6
TOTAL DE ENTREVISTAS	34	

Fuente: Elaboración propia

- **Procesamiento y sistematización** de toda la información levantada y analizada. El presente informe sistematiza los hallazgos y emite juicios articulados entorno a los criterios de evaluación. Para la interpretación de estos hallazgos y posterior valoración, se han utilizado **técnicas de triangulación** con diferentes fuentes de datos e información. Tras la finalización del trabajo de campo, se llevó a cabo una instancia de devolución de los hallazgos preliminares que sirvió para la validación de dichos hallazgos. Este informe modifica levemente la estructura de contenidos propuesta en los términos de referencia.

4. HALLAZGOS POR CRITERIO

Se expresan en este apartado los principales hallazgos encontrados los cuales se han ordenado alrededor de las preguntas de evaluación. De manera general puede afirmarse que se han puesto en marcha iniciativas sustantivas para progresar hacia la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres y los resultados en general han sido satisfactorios si bien se identifican ámbitos de mejora en materia de programación, de fortalecimiento de capacidades internas y externas, ámbitos de mejora también en la gestión de las prioridades de género dentro de la cartera ampliada de la oficina de PNUD en Panamá.

La evaluación ha encontrado algunas dificultades en identificar todas las evidencias para valorar la eficiencia del gasto llevado a cabo por la oficina para todas las acciones que han sido promovidas en materia de género a lo largo de la implementación del Programa de País. Pero a pesar de ello se valora como eficiente la movilización de recursos en comparación con el Programa de País anterior, entre otros, para consolidar el puesto de SC de la oficial de género de la oficina.

Si bien a nivel corporativo se sugiere establecer un porcentaje del 15% para promover temas de transversalización de género y empoderamiento de las mujeres, las situaciones específicas de cada país y oficina hace que el establecimiento de parámetros de inversión en *género* no responda a un patrón fijo y habrá de ser la gerencia de la oficina quien defina los rangos de inversión en el tema que nos ocupa. En la tabla que se presenta a continuación la eficiencia se valora como satisfactoria ya que han sido ponderados aspectos relativos a la eficiencia como son los sistemas de seguimiento en base a los resultados de género y la idoneidad en las modalidades de implementación.

El criterio de eficacia se mueve entre satisfactorio y altamente satisfactorio, dependiendo de qué iniciativas se destaquen.

Criterios	Valoración
Pertinencia	P
Eficiencia	S
Eficacia	S
Sostenibilidad	PS

4.1. PERTINENCIA

Pregunta 1 ¿El enfoque de los proyectos/iniciativas de igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres: i) coincide con las prioridades nacionales, ii) están alineadas con la Planificación Estratégica de Género del PNUD, iii) están alineadas con algún otro plan nacional más amplio que incorpore los temas de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres y alineadas a los ODS?

La pertinencia del conjunto de iniciativas no se discute. Es claro el alineamiento tanto al MANUD como el Programa País 2016-2020 y las mismas son transversales a las cuatro esferas principales entorno a las que se articula dicho Programa: (i) servicios básicos, (ii) voz y democracia, (iii) seguridad y justicia, y (iv) desarrollo sostenible, concentrándose en la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la capacidad institucional, configurándose la igualdad de género como uno de los elementos intersectoriales.

En este sentido los proyectos e iniciativas están alineados a los efectos:

Efecto 1.1: Al 2020, El Estado implementa Políticas Públicas integrales y presta servicios sociales de calidad con enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos.

Efecto 2.1: Al 2020, el Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local.

Efecto 2.2: Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la de género; para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.

Efecto 3.2: Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades para el diseño e implementación de Políticas, Planes y Programas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.

En el marco nacional, el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 “un solo país” de Panamá, establece una serie de objetivos y líneas de acción estratégicas que se orientan a lograr el progreso del desarrollo de Panamá, tomando el desarrollo humano y la inclusión como dos ejes importantes de trabajo. Si bien el Plan no desarrolla un eje estratégico específico de género, la institucionalidad de género, tal y como se describe en el anterior epígrafe 2 de este informe, ha ido dando paso a un cuerpo de políticas públicas en pro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

También se debe reconocer el compromiso del Estado panameño ante los ODM y posteriormente los ODS, que han fungido como un eje catalizador de diálogos y acuerdos nacionales propios, con visiones y compromisos de largo plazo. Mediante el Decreto Ejecutivo número 393 de 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron adoptados como “una pauta para los esfuerzos de desarrollo”. Hacia este propósito se elabora el *Plan Estratégico*

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 con apoyo del PNUD. Los proyectos e iniciativas de género muestran coherencia con las prioridades del Plan, que se vinculan de manera directa con los Objetivos 1, 3, 4, 8 y 16³³. Además, las iniciativas de género contribuyen a los esfuerzos nacionales para el avance del Objetivo 5.

A nivel interno cabe destacar el alineamiento de proyectos e iniciativas a la Estrategia de Género de la oficina país 2016-2020 que ha sido elaborada por primera vez y ha contado con la participación tanto del personal del área de programas como de operaciones. Este instrumento se ha propuesto facilitar la transversalización del enfoque de género en el trabajo que se impulsa desde las diferentes áreas de la oficina, dando así cumplimiento al mandato corporativo sobre la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres que se expresa en las sucesivas Estrategias de Género del PNUD, 2014-2017 y 2018-2021.

La evaluación ha identificado algunos aspectos que habrán de ser trabajados por la oficina, bajo el liderazgo de la gerencia, para que la estrategia de género se constituya en un instrumento que mejore no sólo la rendición de cuentas en materia de género y empoderamiento de las mujeres, sino que sea útil para orientar estratégicamente líneas de trabajo y metas específicas para cada esfera de trabajo así como que establezca con claridad el marco de alianzas institucionales y referentes normativos concretos para esas mismas esferas. En este momento su potencialidad está limitada pues los productos establecidos han quedado vinculados a proyectos concretos que la oficina ha puesto en marcha y además no se ha actualizado lo necesario, por ejemplo, no se han establecido las líneas de base para una buena parte de los indicadores.

Pregunta 2 ¿Cuál es el valor agregado por el PNUD en promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los resultados?

El PNUD a nivel global cuenta con una política activa de promoción de la igualdad entre los géneros y ha establecido para sus programas de desarrollo lineamientos y estrategias para facilitar a las oficinas país los dos niveles de atención prioritarios en este caso: la transversalización de género en todos los programas y las políticas internas organizacionales para incentivar la paridad y/o una distribución equitativa respecto al género en las diferentes posiciones de la Organización.

En este sentido nos encontramos con La Estrategia de Paridad de Género 2013-2017, cuyo fin es lograr una distribución de género de 50/50 en el PNUD globalmente y en cada nivel.

El PNUD ha desarrollado otros instrumentos como el Marcador de Género (Gender Marker) que se estableció en 2009 como herramienta de planificación y monitoreo de las inversiones de desarrollo relativas a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, el cual permite dar seguimiento al presupuesto y ejecución de los resultados de igualdad de género. Dado que

³³ Fin de la pobreza, salud y bienestar, educación inclusiva, crecimiento económico y trabajo decente, promover sociedades pacíficas y el objetivo 5 refiere a la igualdad de género.

es obligatorio su uso en la etapa de presentación del presupuesto, eso ha incentivado a las oficinas a sensibilizarse sobre el hecho de que el género ha de ser un factor de atención en la fase inicial de presentación del presupuesto. El marcador usa una clasificación que va de 0 a 3 según los proyectos reúnan o no una serie de condiciones en el momento del diseño³⁴. Ahora bien, el instrumento no está diseñado para asegurar ni valorar los resultados de género, si bien los productos “marcados” deberían ser monitoreado durante el proceso de implementación y al cierre del proyecto también se debe dar cuentas sobre los mismos. La oficina país de Panamá revisa el marcador anualmente y fruto de este trabajo se han mejorado varios marcadores durante la fase de implementación. Pero no se debe perder de vista que los descriptores para cada categoría de la clasificación del marcador (de GEN 0 a GEN 3) no son técnicamente precisos o exactos, por lo que tal y como señala la Guía para la clasificación del marcador de género del PNUD, hay que buscar los mecanismos para robustecer su confiabilidad, entre otros, involucrar a las contrapartes en el proceso de clasificación del marcador. El riesgo de esta herramienta es que su valor sea meramente “estético” por decirlo de alguna manera, y no conlleve un proceso permanente de mejora de los aspectos políticos, técnicos y programáticos que puedan favorecer la eficacia de los resultados de género. El marcador por tanto supone un punto de partida para generar todas las condiciones necesarias a lo largo de todo el ciclo de los proyectos para que los resultados de género sean, progresivamente, cada vez más relevantes.

El Sello de Género del PNUD es una iniciativa genuina de la Organización que se aplica desde el 2010 en más de 30 países. Es un proceso de certificación corporativo que reconoce el buen desempeño de las oficinas de PNUD en cuanto a resultados de género alcanzados. Este desempeño se mide a través de una serie de estándares de calidad basados en los requerimientos del PNUD y del UN SWAP (UN System Action Plan), así como en los marcos internacionales en torno a la transversalización de género.

El proceso de certificación ha servido como un incentivo que muchas oficinas asumen con mucha motivación y se ofrecen como voluntarias para ser certificadas. Todavía no hay evidencias para confirmar que estos instrumentos están impactando y en qué medida en los resultados de igualdad de género, pero se puede afirmar que es un proceso que motiva el involucramiento individual de los oficiales de programas, asociados-as de programas, coordinadores-as de proyectos, especialistas técnicos, personal de operaciones y en conjunto se van promoviendo cambios a favor de la incorporación efectiva de la perspectiva de género.

³⁴ **GEN0** - no se espera que contribuya a la igualdad de género o contribuye a reproducir la desigualdad y las brechas entre hombres y mujeres. Es decir, que las diferentes necesidades de hombres y mujeres no han sido tenidas en cuenta, asumiendo por tanto que los servicios/acciones planificadas resolverán las necesidades de todos.

GEN1 – contribuye de alguna manera/de manera limitada a la igualdad de género. Es decir, que la igualdad de género no ha sido un factor tenido en cuenta durante el diseño del proyecto ni se ha transversalizado dicho enfoque consistentemente en la formulación del mismo; si bien, algunas actividades del proyecto se espera que contribuyan a promover la igualdad de género.

GEN2 – la igualdad de género es un objetivo importante y significativo. Es decir, hay evidencia que se ha realizado un análisis de género y que se prevé un cambio en cuanto a la igualdad de género y/o al empoderamiento de mujeres, contando con indicadores para medirlo.

GEN3 – la igualdad de género es el objetivo principal. Es decir, contribuir a reducir las desigualdades de género y/o al empoderamiento de las mujeres es la razón principal para la formulación del proyecto.

Estos instrumentos y procesos descritos hacen parte de las prácticas que la oficina de PNUD en Panamá ha puesto en marcha. Además, a nivel nacional el PNUD cuenta con una larga experiencia en el trabajo con organizaciones de sociedad civil que promueven los avances en materia de participación política de las mujeres, temas de violencia y ha venido trabajando con instituciones nacionales como el INAMU para avanzar en la implementación de la **Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres**. La Oficina del PNUD en Panamá, agrega valor a los procesos de fomento de la igualdad en todas las esferas de las políticas públicas dada su capacidad de diálogo e interlocución al más alto nivel. También la capacidad de movilizar recursos de conocimiento y experticia internacional de 1er nivel, aprovechando las redes y alianzas que el PNUD tiene en la Región, lo que favorece los intercambios Sur-Sur.

4.1.1. Pertinencia del diseño

Pregunta 3 Durante el proceso de diseño, ¿se identificaron de manera clara y explícita los factores o causas de las desigualdades o inequidades que la iniciativa/proyecto pretende resolver, disminuir o erradicar tanto en la descripción del problema como en la Teoría de Cambio, resultados, productos, actividades e indicadores?

La evaluación ha identificado diferencias importantes entre proyectos y/o iniciativas. Si bien la Estrategia de Género de la Oficina establece una descripción de las principales brechas de género en las esferas de interés del Programa País, y son explicadas a partir de un marco de análisis GED (autonomía física, económica y política), dicho marco no logra ser transferido adecuadamente a todos los proyectos e iniciativas. La descripción de una estrategia de intervención que se base en una revisión ex - ante de los cambios de género que deben plasmarse en la cadena de resultados de cada proyecto, es explícita en los proyectos específicos de fortalecimiento de la institucionalidad de género, como en el caso de los proyectos de apoyo a INAMU, MITRADEL (Apoyo al Plan Institucional de Igualdad Laboral y el sello de igualdad de género en las empresas), el proyecto Fortalecimiento de capacidades de mujeres para la participación política y creación de estrategias de resiliencia frente a la violencia política (PS 110826) o el proyecto de Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral (PS 98385).

Otros proyectos donde la mirada transversal de género está bien justificada y se identifican de manera adecuada acciones concretas, productos, indicadores y metas, son por ejemplo los proyectos Gestión integrada de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá como modelo probado para el desarrollo sostenible (PS 00099142) y Fortalecimiento de la investigación y aplicación de las herramientas de Desarrollo Humano en la formulación de Políticas Públicas en Panamá (PS 00099428).

Tal y como se puede ver en la siguiente tabla, la mayoría de los proyectos están catalogados con el **marcador de género 2**, lo que significa que logran incorporar acciones concretas para atender o favorecer la participación de las mujeres en el ámbito de acción específico del proyecto. En el área medioambiental por ejemplo, se apela a la gestión participativa de los procesos de gestión ambiental tales como los proyectos apoyo a la modernización del modelo de gestión ambiental de Panamá (PS 91204), apoyo a la preparación nacional hacia REDD+ - Fase 2 (PS 80097) o el proyecto Planificación Nacional en materia de Diversidad Biológica.

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

Otros proyectos como el Programa de Prevención de las Violencias (PS 75933); el Proyecto Ampliación y Fortalecimiento de la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá – (PS 97297) o el proyecto Apoyo a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -SENACYT- Fase II (PS 95143) promueven acciones que se orientan a visibilizar las brechas de género en algunos casos, o a abordar estrategias focalizadas para mejorar la atención a mujeres en ámbitos de especial discriminación como es el caso de la violencia ejercida hacia mujeres y jóvenes por razones de género. También se identifican proyectos que a pesar de estar catalogados como GEN 2, no han logrado sobre la práctica avanzar en la estrategia propuesta, como es el caso del Proyecto de Fortalecimiento institucional de la AMPYME (PS 00010945) que se proponía acometer acciones concretas de discriminación positiva en el campo del emprendedurismo femenino y se ha quedado sobre los hechos en la celebración de acciones muy puntuales y desconectadas del objetivo principal del proyecto.

El fortalecimiento a las capacidades de los actores institucionales involucrados, tanto del gobierno como de la sociedad civil, constituye una de las medidas privilegiadas de la estrategia de intervención, fortalecimiento que se da fundamentalmente a través de la realización de talleres o instancias participativas en las que se vela por representación equitativas de hombres y mujeres y se incorporan además contenidos específicos de género.

Sin embargo, en general, los proyectos adolecen en su diseño de una teoría del cambio en base al género, destacándose sencillamente de manera declaratoria o enunciativa la necesidad de tomar una perspectiva de género pero sin articular, de manera consistente, la cadena de resultados.

Tabla 6: Número de Proyectos clasificados en función del marcador de género entre 2015-2018

	No. Proyectos 2015	No. Proyectos 2016	No. Proyectos 2017	No. Proyectos 2018
GEN 0	21	7	7	7
GEN 1	16	22	19	17
GEN 2	6	23	26	30
GEN 3	0	2	1	4
TOTAL	43	54	53	58

4.1.2. Limitaciones y ámbitos de mejora

La evaluación reconoce los esfuerzos que la oficina ha venido sumando desde el 2015 para lograr de una manera más efectiva la transversalización de género. Como se aprecia en la tabla el marcador de género ha progresado favorablemente desde el año 2015. Se podrían identificar 4 factores coadyuvantes para que, de manera progresiva, las contribuciones de la oficina a los resultados de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres sean cada vez más efectivas:

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

- i) Que desde la gerencia de la Oficina se establezcan medidas y lineamientos en pro de la transversalización de género;
- ii) que se estén “normalizando” durante la fase de identificación y diseño de los proyectos rutinas relacionadas con la revisión de los elementos de género;
- iii) que desde la unidad de género se lleven a cabo un apoyo técnico y un control a su vez para asegurar calidad en el diseño y
- iv) que el personal responsable de coordinar el proceso de programación/elaboración del proyecto cuente con las capacidades para complementar la teoría del cambio en base al género y por ende incluir elementos de género en la cadena de resultados.

Las evidencias muestran sin embargo que estos 4 factores no se dan en la misma proporción siendo que la acción de la gerencia³⁵ y de la responsable de género de la oficina han constituido los factores más influyentes en las mejoras en el proceso de diseño de los proyectos.

Los otros dos factores representan aún limitaciones en el sentido en que no han alcanzado su máximo potencial o desempeño. En este sentido la evaluación reconoce que, si bien la Oficina ha mejorado técnicamente la programación actual desde el enfoque de género respecto al ciclo de programación anterior se debe trabajar hacia una visión más estratégica de los resultados de reducción de inequidades de género y fomento del empoderamiento de las mujeres a los que se quiere contribuir.

La aplicación del enfoque de género es un ejercicio sistemático significativo y no basta con reconocer en el marco de referencia o conceptual del proyecto que el género es un enfoque necesario para interpretar la realidad concreta a la que el proyecto alude (violencias, medio ambiente, trabajo, etc.). Es necesario introducirlo a través de todo el ciclo del plan o programa desde la fase de identificación hasta la de evaluación y posterior retroalimentación. En este sentido la mayoría de los proyectos adolecen de una interpretación desde una perspectiva transformacional de las brechas de género en el conjunto de los objetivos y resultados que se propone.

Es por eso que no se trata solo de desagregar datos por sexo, sino que el proyecto o iniciativa exprese una estrategia o estrategias de intervención que determinen claramente la progresividad en las mejoras de género que se propone. Para ello necesita además de capacidades para desarrollar los instrumentos para la implementación más adecuados, abarcar e integrar todos los niveles de gestión y toma de decisiones, y recurrir a partidas presupuestarias específicas para este fin.

Además de lo anterior, se identifican ámbitos de mejora en algunos aspectos que hoy restan capacidades de la Oficina para avanzar de una manera más estratégica en la transversalización de género:

³⁵ La anterior gerencia fue la responsable de consolidar el puesto de responsable de género de la Oficina de País, asegurando un porcentaje del presupuesto del CPAP para ello. La gerencia actual también se ha identificado como muy pro-activa en materia de género, tanto a nivel programático como a nivel interno de la Oficina.

- Más allá de lo que expresa el marcador de género, la calidad de los resultados de género, es decir, la orientación de esos resultados hacia cambios transformacionales todavía cuenta con un margen de mejora importante. En función de la siguiente escala de clasificación³⁶ la evaluación ha recabado evidencias para afirmar que los resultados planteados en el Programa País de PNUD se ubican en la clasificación *sensibles al género* por lo que habrá que mejorar el proceso de definición del marco de referencia respecto al género y trabajar en la identificación de resultados que progresen hacia su cualidad de *transformador*.

Tabla 7. Escala de clasificación de los resultados de género en cuanto a su eficacia

Negativo	El resultado tuvo un efecto negativo que agravó o reforzó las desigualdades de género existentes y normas
Ciego al género	El resultado no prestó atención al género, no reconoció las diferentes necesidades de hombres, mujeres, niñas y niños, ni de poblaciones en espaciales situaciones de vulnerabilidad también sesgadas por la condición de género.
Orientado al género	Resultado enfocado en el número o la equidad (50/50) de mujeres, hombres o poblaciones marginadas que fueron seleccionadas-os
Sensible al género	El resultado abordó las necesidades diferenciales de hombres o mujeres y abordó la distribución equitativa de beneficios, recursos, estatus y derechos, pero no abordó las causas fundamentales de las desigualdades en sus vidas.
Transformador	El resultado contribuyó a cambios en las normas, los valores culturales, las estructuras de poder y las raíces de las desigualdades y discriminaciones de género por lo que apunta claramente a la redefinición de sistemas e instituciones donde se originan y mantienen las desigualdades.

- No en todos los casos existe correspondencia entre la clasificación del marcador de género y la eficacia de los resultados.
- No todos-as los-as oficiales de área y sus equipos de apoyo están igualmente motivados para identificar de manera activa marcos de referencia y estrategias de intervención en el portafolio bajo su responsabilidad. En este campo nos encontramos con personal cuya proactividad en la búsqueda de referencias de género, ha agregado valor a las tareas desempeñadas por la unidad de género. La evaluación ha constatado también con relación a otro personal técnico un desempeño relativamente pasivo ante los temas de género. La no proactividad resta oportunidades en el diálogo político, en el diálogo técnico y fundamentalmente en la visión estratégica que debe trabajarse en base a los lineamientos y orientaciones corporativas plasmadas en la Estrategia de Género del PNUD 2018-2021.
- La disponibilidad de herramientas técnicas de género aplicadas a campos de trabajo específicos constituye también un ámbito en el que se pueden hacer aportes desde la Oficina y muy previsiblemente contribuirá a dar un salto cualitativo en la implementación de los programas/proyectos y por tanto en la calidad de los resultados.

³⁶ Esta escala se ha extraído de un documento consultado por la evaluadora y está referido como una escala que quedó establecida en la Estrategia de PNUD 2008-2012

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

- La formación en género de todo el personal es un ámbito en el que trabajar de manera sistemática.
- La limitación que representa los dos factores anteriores exige una sobrecarga de trabajo a la experta de género que tienen consecuencias en sus rutinas de trabajo. La evaluación ha constatado la necesidad de concentrar las tareas de la unidad de género hacia objetivos estratégicos, tanto desde el punto de vista del alcance programático como del diálogo político para contribuir con mayor efectividad a los resultados de género que el país se ha propuesto.
- La magnitud y dispersión de la cartera programática de la oficina de PNUD en Panamá representa un gran desafío no sólo en materia de género, sino desde el punto de vista de los objetivos estratégicos en los que se han de concentrar los esfuerzos institucionales.
- Desde un punto de vista externo, las trayectorias institucionales en materia de género (leyes, planes, políticas, programas) avanzan mucho más rápido desde los discursos institucionales que desde las políticas activas, lo que siempre representa un campo de trabajo que debe ser sistemáticamente abonado y en el que el diálogo político del PNUD con las instituciones nacionales, el aporte de estrategias innovadoras para avanzar en la igualdad y empoderamiento, etc., no pueden dejar de constituir una acción prioritaria y permanente de la gerencia y los y las oficiales de la Oficina.

Pregunta 4 ¿Es relevante la estrategia utilizada y ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados en base al género?

Las estrategias de intervención se juzgan como relevantes. En este sentido se han aplicado fundamentalmente dos alternativas: i) apoyo a la institucionalidad de género, bien al organismo rector como es el INAMU, bien a la red de mecanismos de género, como el caso del MITRADEL y del apoyo al fortalecimiento de la red interinstitucional de atención a las mujeres víctimas de violencia y redes de organizaciones de mujeres ; y ii) apoyo a acciones específicas de integración de la perspectiva de género en procesos de desarrollo diferentes, como la gestión ambiental, el desarrollo tecnológico y científico, pueblos indígenas, la generación de evidencias socio-demográficas y socio-económicas como base para el diseño y/o seguimiento de políticas públicas. Dentro de esta segunda estrategia los procesos de capacitación/sensibilización en base al género ha sido una medida recurrente en los proyectos.

Ahora bien, para el logro eficaz de los resultados de género (en base a las prioridades nacionales) existe todavía una brecha de alineamiento entre los instrumentos de planificación de estas instituciones y el Programa de País. Ello no quiere decir que las problemáticas atendidas en materia de género por parte de la Oficina de País no constituyan áreas de interés prioritarias de las instituciones implementadoras, sino que existe un ámbito de mejora en el que trabajar que es el de la Planificación Basada en Resultados de Desarrollo. Obviamente esto será posible en la medida en que las instituciones sectoriales se vayan abocando a planificar por resultados, pudiendo relevar así los resultados de género prioritarios. En el contexto de la creación de una nueva institución o entidad encargada del sistema de planificación nacional, supondrá un cambio estratégico en la cultura política (en el sentido de la implementación de las políticas públicas) desde el punto de vista de su gestión, monitoreo y rendición de cuentas. En este campo el apoyo del PNUD puede ser significativo.

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

Por último, respecto a la estrategia utilizada por la unidad de género de la Oficina de País para asegurar de la manera más eficaz los resultados de género, la sobrecarga de trabajo en una persona ha supuesto en ocasiones desbalancear las tareas operativas, incluso de carácter administrativo, respecto de las tareas más estratégicas. Es deseable que con la incorporación reciente de un nuevo integrante permita perfilar las funciones estratégicas de apoyo que esta unidad podría llevar a cabo, entre otras:

- Garantizar y dar seguimiento a la planificación, los objetivos y metas de género establecidos en el Programa de País, asegurando una adecuada coherencia con los proyectos/iniciativas. Estos elementos deberían estar plasmados en la nueva Estrategia de Género de la Oficina.
- Ser la instancia de consulta y deliberación tanto con la gerencia como con las diferentes áreas para asegurar la adecuada articulación conceptual e integración de la perspectiva de género en la implementación de los proyectos. Estas instancias no deberían ser improvisadas ni asistemáticas, deseablemente deberían coincidir con el momento en que se están llevando los acuerdos del proyecto con las autoridades, previamente al Pre-PAC, como está estipulado en la Guía para la elaboración de Prodoc de la Oficina de Panamá. Dicha guía está actualmente en revisión por parte de las unidades de Género, de Monitoreo y Evaluación, así como de la Gerencia para que queden establecidos mecanismos que contribuyan a su cumplimiento.
- En este sentido la unidad de género se constituye en un “cuerpo técnico” cualificado en capacidad de solventar, dirimir, proponer y direccionar recomendaciones técnicas que abonen a la eficiencia y eficacia del CPD. Elevar el rol o la función técnica de la unidad, supone para la Oficina generar mecanismos de supervisión o seguimiento, que como se ha mencionado con anterioridad, podrían quedar establecidos en la Estrategia de Género de la Oficina.
- Los responsables de la unidad de género deben tomar un rol de acercamiento (junto con los-as oficiales responsables), a las instituciones, de conocimiento mutuo y de intercambio de información para asegurar las coordinaciones necesarias de cara a avanzar hacia los resultados de género. Este diálogo ha de ser estratégico para lograr que los aspectos de género se integren adecuadamente a la estrategia general del proyecto y que no se constituyan en actividades puntuales y desconectadas de los resultados de desarrollo del proyecto.

4.2. EFICIENCIA

La evaluación no ha podido reunir evidencia sobre la previsibilidad de fondos del CPD y los fondos reales asignados y ejecutados que impacten en los resultados relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. De la misma manera no se ha reunido la evidencia de lo ejecutado a través de los proyectos por cada área. La estructura del presupuesto que se gestiona a través de ATLAS no permite rastrear con facilidad los fondos totales invertidos. Lo que sí se ha podido constatar es que respecto al anterior CPD, la

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

programación 2016-2020 ha consolidado una partida de gasto del CPAP (200.000 USD) que antes no existía para la asistencia técnica de la unidad de género y recientemente se ha incorporado un recurso humano a la misma. Se estima que, para el desempeño del actual Programa de País, la gerencia ha logrado movilizar más recursos para avanzar en los resultados de género de los que se había logrado hasta el momento. En todo caso cuál debería ser el piso y/o el techo de movilización para temas de género es un aspecto que ha de definir la actual gerencia. Por otra parte, conviene generar los mecanismos adecuados (complementarios al control que se hace a través de ATLAS) para poder determinar con el mayor rango de realidad toda la inversión financiera que la Oficina hace para contribuir a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres panameñas.

Pregunta 5 ¿Se han usado de manera apropiada los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?

La evaluación considera eficiente la capacidad de la oficina de identificar acciones de género que han contribuido a ampliar la calidad de los productos y resultados comprometidos en los proyectos. Si bien, como ya se comentó en el epígrafe de pertinencia, las acciones de género no fueron identificadas en muchos casos durante la fase de diseño, durante el proceso de ejecución se abrieron oportunidades para poner en la agenda acciones diferenciadas respecto cuyo desempeño ha ido impactando en la mejora de la conceptualización de las segundas fases de esos proyectos. Este proceso de revisión de las diferentes carteras de proyectos ha sido colaborativo entre la responsable de género y los-as oficiales de programas y como ha sido mencionado, en algunos casos la proactividad de las oficiales ha conllevado un proceso indagatorio, investigativo y argumentativo en ámbitos de trabajo muy técnicos y donde la oficina país no tenía experiencia, como es el caso de la gestión ambiental y tecnológica.

El resultado de estos esfuerzos se aprecia en la evolución del marcador de género donde una gran masa de proyecto pasa de Gen 1 a Gen 2. La evaluación juzga el uso de los recursos como apropiado, en ocasiones incluso identificando sinergias entre los presupuestos de proyectos diferentes para responder a demandas de género, como es el caso de la realización del diagnóstico de mujeres indígenas. Este último caso además fue posible gracias a la acción determinante de la gerencia.

Pregunta 6 ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?

El apoyo político brindado desde la gerencia de la Oficina de País ha sido y es una condición sine qua non para progresar en los lineamientos e institucionalidad de género tanto de la oficina como con relación a los programas de desarrollo. Por otra parte, existen evidencias que apuntan a un adecuado apoyo administrativo brindado por el personal responsable. Respecto al apoyo técnico hay que diferenciar entre el apoyo brindado desde la unidad de género y el apoyo que emana de los y las oficiales de las áreas de la Oficina (Equidad e Inclusión, Voz y Democracia, y Desarrollo Sostenible) que es igualmente mandatorio y como ya se ha expresado en anteriores epígrafes no es homogéneo en todos los proyectos. Por otra parte, la evaluación valora como positivo el apoyo de los equipos técnicos encargados de la coordinación de los proyectos y de asegurar una adecuada implementación, los cuales están acompañando iniciativas de género

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

que contribuyan a mejorar los productos y resultados. Se destaca la motivación de estos equipos y su inquietud por mejorar su práctica, esto ha sido muy evidente a partir de las entrevistas mantenidas con personal técnico de la cartera de gestión medioambiental, de justicia y derechos humanos, y de participación política de las mujeres. Entre sus motivaciones destaca la de contar con herramientas técnicas específicas tanto para innovar en las estrategias de intervención como para mejorar los resultados en base al género. Tanto los-as responsables de las distintas áreas, como los equipos técnicos de los proyectos, reconocen así mismo la necesidad de mejorar su praxis mejorando, entre otros, su conocimiento sobre los referentes conceptuales de género en ámbitos de acción concretos.

La evaluación identifica que la Oficina de País todavía se está adaptando institucionalmente al mandato corporativo de género y lo que representa la acción de una unidad de género que como se ha señalado, debe tener una función transversal a la gestión programática de la oficina. Por tanto, a pesar de las limitaciones señaladas la evaluación valora como satisfactoria la eficiencia de la unidad de género en gestionar y coordinar todo el proceso de implementación y seguimiento de los proyectos para asegurar resultados de género. Cabe señalar que la unidad de género ha estado liderada por una única persona hasta la incorporación reciente de otro técnico, el cual está parcialmente asignado a apoyar acciones dentro de la oficina, siendo que está actualmente a cargo del proyecto de institucionalidad de género. En cuanto al monitoreo el apoyo de la responsable de monitoreo y evaluación de la Oficina ha sido muy importante. Los resultados de la evaluación realizada a la Oficina para el proceso de certificación del sello de género corporativo, es una evidencia más del eficiente desempeño de la Oficina respecto a la transversalización de género.

Cabe destacar el apoyo de la unidad de género del Centro Regional del PNUD, no sólo su soporte político y técnico, sino el apoyo en la movilización de recursos financieros y en la capacidad de insertar a Panamá en procesos regionales que aportan innovación, como es el caso del proyecto ATENEA o los sellos de igualdad en las empresas públicas y privadas.

Pregunta 7 ¿Han sido útiles los marcos de resultados / marcos lógicos de los proyectos como herramientas de gestión y han sido las herramientas de monitoreo y de reporte utilizadas de manera adecuada en la captura de progreso y resultados de igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?

Dado que el foco de la evaluación no son los proyectos, no se ha verificado específicamente la utilidad de cada marco de resultados como herramienta de monitoreo. Sin embargo, se ha podido constatar que las rutinas de monitoreo se llevan a cabo según los requerimientos corporativos, los cuales son acompañados por la oficial de monitoreo y evaluación.

Los marcos lógicos se utilizan como herramientas de gestión si bien muchos de ellos han transitado por varias revisiones sustantivas que han ido ampliando su alcance y en materia de género en concreto, han permitido revisar productos e insertar acciones de género, realizando también ajustes a indicadores y metas. Sin embargo, la evaluación considera que en materia de indicadores existen muy pocos que estén desagregados por sexo. Por otro lado, una parte representativa de los indicadores y metas de género de los proyectos informan sobre productos que contribuyen al bienestar de las mujeres desde el punto de vista de los medios de vida

(enfoque MED) y no tanto desde el enfoque de empoderamiento (GED). En cuanto a los instrumentos de rendición de cuentas anuales, como son los informes anuales y los informes anuales orientados a resultados (ROARs por sus siglas en inglés), existen evidencias para afirmar que no están capturando de manera adecuada los resultados de género. En el primer caso (informes anuales), éstos presentan la información de manera descriptiva, rindiendo sobre el logro de las metas establecidas y en general con escaso análisis cualitativo del avance de los resultados de género, qué se logra y porqué, la identificación de los obstáculos, los desafíos, etc, lo que hace que pierdan valor para el análisis estratégico. Una de las limitaciones lo constituye la propia definición de las metas de género, ya que muchos de los productos e indicadores tienen todavía un perfil centrado en actividades. Esta es una limitación que va más allá del diseño de los proyectos, es corporativa en el sentido en que, si bien la Oficina se propone contribuir a resultados de desarrollo sobre igualdad y empoderamiento de las mujeres, la unidad de trabajo es el proyecto, en ocasiones con un alcance anual por lo que es difícil establecer en tan corto plazo, metas que produzcan cambios estructurales. En cuanto a los ROARs, si bien el formato es poco amigable, se logra visualizar de mejor manera los resultados sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. La Estrategia de Género 2016-2020 de la Oficina debería constituir otra herramienta para ir midiendo el avance a los resultados de igualdad de género y empoderamiento. Actualmente esta estrategia no integra un marco de seguimiento adecuado, como ya fue mencionado, y en este sentido los indicadores que plantea (algunos todavía con la línea de base sin identificar) no permiten medir los avances en materia de género.

Las Juntas de Proyecto como mecanismos de gestión y de toma de decisiones sobre la ejecución de los proyectos, no se han orientado a la revisión del progreso de los indicadores lo que requeriría, entre otros, llevar a cabo instancias analíticas de retroalimentación. Las Juntas se han tornado en instancias de resolución de temas operativos más que estratégicos, donde el seguimiento financiero ocupa un lugar preponderante. Los informes anuales y los ROARs deberían constituir la instancia de diálogo entre la Oficina de País y las instituciones implementadoras para la rendición de cuentas y son fundamentalmente un proceso burocrático, minucioso en ocasiones, de recolecta de información cuya dinámica actualmente deja poco espacio para llevar a cabo un proceso de retroalimentación entre los oficiales de programas y la gerencia, por ejemplo. No se puede hablar por tanto de un sistema de seguimiento integrado.

4.2.1. Ámbitos de mejora

Consolidar los mecanismos e instrumentos de monitoreo como un ciclo integrado constituye un proceso que requiere sistematicidad en la acción de las partes interesadas, lo que incluye a las instituciones nacionales implementadoras. Por otra parte, no puede perderse de vista que la orientación de los programas en base a resultados de desarrollo es una condición del ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación.

Algunas mejoras que en el corto y mediano plazo pueden contribuir a la eficiencia y también la eficacia del Programa de País y sus diferentes proyectos o intervenciones:

- Contribuir a mejorar los mecanismos internos de monitoreo en las instituciones es un ámbito en el que poder trabajar. Este campo constituye una gran oportunidad en este momento si es que se concreta la creación de la institución de Planeación Nacional

prevista por el gobierno entrante. La Oficina de País puede acompañar en la generación de instrumentos de planificación por resultados que dialoguen con el marco de resultados del Programa de País, alineados obviamente a los resultados y metas del Plan de Gobierno y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Si la unidad de trabajo sigue siendo el proyecto, la planificación anual de las instituciones implementadoras será un campo de trabajo propicio en el que se pueda lograr mayor coherencia y alineamiento de indicadores y metas. En materia de género estos esfuerzos deberían reflejarse en la Estrategia de Género, la cual podría contener una serie de indicadores trazadores de igualdad y empoderamiento alineados al Programa de País y basados en un análisis y priorización de metas consistentes con capacidades y ventajas que puede aportar la Oficina de País y en acuerdo con las instituciones socias de gobierno y sociedad civil.

- La realización de informes es un ámbito donde mejorar cualitativamente, apostando a técnicas de análisis basada en resultados que puedan informar cualitativamente sobre los avances y las limitantes. En materia de género los informes anuales pueden mejorar el análisis transversal sobre igualdad y empoderamiento de las mujeres.

4.3. EFICACIA.

En este apartado la evaluación valorará si los productos y procesos hasta ahora entregados en el marco de los proyectos e iniciativas estudiadas, han tenido o tienen la capacidad real o potencial de generar cambios favorables en el ámbito de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

Pregunta 8 ¿Los equipos implementadores y/o las carteras del programa de país han realizado cambios y ajustes en las intervenciones a partir de la aplicación de un enfoque integrado?

Desde el 2016 se ha dado un proceso de acumulación técnica y de adaptación a las modalidades corporativas de gestión de proyectos. A la luz de la conceptualización de los diferentes proyectos analizados se aprecian mejoras a partir de la aplicación de un enfoque integrado si bien la evaluación destaca el rol de la gerencia y de la unidad de género (en la cabeza de su responsable) en la promoción de cambios y ajustes en las intervenciones en favor de la transversalización de género. Como ya ha sido mencionado, a nivel de diseño los proyectos han adolecido en general de un enfoque estratégico de género (a excepción de las iniciativas específicas a favor de la superación de ciertas discriminaciones) y tal y como lo refleja el marcador de género las mejoras han sido progresivas. Ahora bien, la evaluación reconoce que a pesar de la existencia de esas limitaciones en el diseño, durante la implementación han sido ajustadas una buena parte de las intervenciones resultado tanto de la revisión técnica realizada por la responsable de género, en ocasiones también con un apoyo sustantivo de Oficiales de Programas que como ha sido mencionado, han tomado la iniciativa y la responsabilidad de trabajar el marco de referencia de género de sus proyectos; también durante la ejecución se han identificado oportunidades con los socios implementadores y otro factor potenciador ha sido los hallazgos de algunas evaluaciones finales e intermedias realizadas a los proyectos desde el 2015, por ejemplo: la evaluación de medio término en 2016 al Proyecto INDH reconocía escasas alusiones a metas de género en el diseño pero durante la ejecución se desagregaron por sexo algunos índices de desarrollo humano en las comarcas indígenas; o la evaluación del Proyecto REDD+ que valoraba como muy débil la inclusión de la perspectiva de género en la fase de diseño pero cómo durante

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

la ejecución, se incluyeron cambios en el planteamiento inicial y se desarrolló una *Hoja de Ruta Género y REDD+* que la evaluación consideró como una buena práctica recomendando profundizar en cómo operativizarla; la evaluación intermedia de la implementación del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2019, que fue realizada en 2017, destacaba también la ausencia del enfoque de género lo que motivó a funcionarias de la institución a llevar a cabo un diagnóstico de género, apoyado por el PNUD, que ha resultado ser un documento importante para generar algunos cambios en favor de la reducción de las inequidades expresadas en base al género en el marco de las iniciativas que SENACYT lleva a cabo; un último ejemplo es la evaluación del Programa de Titulación de Tierras en la Cuenca del Canal de Panamá de la ACP que consideró el diseño en sus inicios como ciego al género y fue progresivamente identificando las ventanas de oportunidad para mejorar la eficacia del Proyecto estableciendo un marco de resultados que a partir del 2015 incorpora a las mujeres en los procesos participativos de gestión de la Cuenca del Canal, así como incluyéndolas como beneficiarias de la titulación de las tierras. Este último proyecto es uno de los que muestran más claramente los ajustes en base al género realizado en las intervenciones, ajustes que, en este caso, han implicado un salto estratégico en el marco de referencia del Proyecto, tal y como se refleja en el último Proyecto aprobado 2019-2023. En otros casos, se han producido sinergias entre proyectos para poder responder financieramente a la realización de algunos productos inicialmente no previstos. Tal es el caso del Proyecto de Pueblos indígenas, que en su diseño tampoco consideró elementos de género y que, sin embargo, a través de otro proyecto y fruto de la acción de la gerencia y los acuerdos entre el coordinador del proyecto y la experta de género, se produce uno de los documentos más relevantes producidos en el periodo como fue el diagnóstico de la situación de las mujeres indígenas.

Las Juntas de Proyectos han constituido la instancia para la aprobación de las Revisiones Sustantivas, que, entre otros puntos, se han hecho eco de las recomendaciones de las evaluaciones y de la asesoría técnica de la unidad de género para mejorar el marco de resultados de algunos proyectos y por tanto ajustar productos, indicadores y metas basadas en género.

Pregunta 9 ¿Cuán efectivo ha sido el PNUD en producir cambios institucionales para la igualdad de género y cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados con relación a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres?

A nivel interno, la evaluación ha juzgado como satisfactorio (bajo el criterio de eficiencia) el desempeño de la Oficina de País en promover cambios institucionales en favor de la igualdad de género. La decisión de la oficina de formar parte del proceso de certificación corporativa es una muestra de la voluntad de cambio y adaptación para responder, progresivamente, lo más adecuadamente a las recomendaciones de la Organización en materia programática, de recursos humanos, de capacidades técnicas y financieras. Así mismo, desde la órbita del Sistema de Naciones Unidas (SNU) el proceso diagnóstico llevado a cabo entre diciembre 2016 y abril de 2017 bajo la metodología del UNCT SWAP Scorecard, dejó también algunas lecciones y recomendaciones para mejorar la transversalización de la perspectiva de género. Cabe mencionar que si bien en marco de análisis es el Equipo País (UNCT por sus siglas en inglés), el PNUD juega un rol importante dado el valor que agrega a cada una de las 3 áreas de cooperación del MANUD. Se trabajó inicialmente con una metodología que contenía 18 indicadores de los cuales 7 de ellos cumplían o estaban cerca de cumplir los requerimientos mínimos de

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

cumplimiento, por lo que se llevó a cabo un Plan de Mejora 2017-2018 liderado por el Grupo Interagencial de Género (GIG) que será revisado en una segunda fase durante el 2019. Con independencia de los cambios que dicha metodología sufrió, los ámbitos de mejora recomendados eran adecuados. Sólo atendiendo a las mejoras que la Oficina País de PNUD ha mostrado, se puede inferir que al menos habrá mejoras en las áreas o dimensiones de estudio del SWAP Scorecard de planificación y programación; el área de alianzas y coordinaciones dados los acuerdos de trabajo plasmados en proyectos con el INAMU o MITRADEL, por destacar dos instituciones con las que el PNUD ha trabajado fortaleciendo el mandato y la arquitectura interna. Así mismo el área de arquitectura de género y capacidades se verá fortalecida y también la de recursos financieros y resultados.

Con relación al avance en el logro de productos y resultados esperados respecto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la eficacia se valora como satisfactoria, identificándose igualmente algunos obstáculos y ámbitos de mejora que se describen con posterioridad. En este sentido y con relación a los resultados obtenidos, merece la pena profundizar en las estrategias de intervención llevadas a cabo y cómo se han ido ampliando los acuerdos con las instituciones nacionales para habilitar un marco de políticas públicas o de medidas dentro de dichas políticas para reducir la discriminación en base al género, cada vez más amplio. Cabe recordar que los resultados de género no son estáticos, todos son susceptibles de mejorar, de progresar a un nivel superior pero también de retroceder, por lo que retroalimentar sistemáticamente las estrategias llevadas a cabo permitirá focalizar mejor sobre las estrategias más eficaces, teniendo en cuenta las condiciones del contexto nacional y también las capacidades institucionales a la interna del PNUD.

Para dar cuenta de cómo la oficina ha contribuido a los logros de género, se han analizado comparativamente los resultados reportados en los ROARs (Results Oriented Annual Report) 2016, 2017 y 2018. Dichos resultados se han estructurado alrededor de las dos categorías que establece la estrategia de género de la Oficina País 2016-2020: resultados que favorecen la transversalización de la perspectiva de género (en todas las actividades de la agencia, ya sean internas o externas, incluidas las inter agenciales) y resultados que contribuyen al fortalecimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas:

- **Transversalización de la perspectiva de género**, en todas las actividades de la agencia, ya sean internas o externas. Esta estrategia concibe los intereses, experiencias y derechos de los hombres y de las mujeres como una dimensión fundamental en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales. El objetivo es que ambos sexos se beneficien de forma igualitaria, impidiendo así que se perpetúe la desigualdad.
- **Empoderamiento político y económico de las mujeres**, a través del fortalecimiento de políticas y programas que aborden deliberadamente los derechos humanos de las mujeres.

La segunda categoría se ha visto reforzada y actualizada con el aporte de la “Estrategia de igualdad de género del PNUD para 2018-2021”, que incluye la “**Solución emblemática 6: fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas**”. Esta centra la atención en los obstáculos estructurales profundamente arraigados que perpetúan la

desigualdad entre los géneros y obstaculizan el desarrollo sostenible. Las esferas prioritarias son las siguientes:

- eliminar los obstáculos estructurales al empoderamiento económico de las mujeres, incluida la carga desproporcionada de trabajo asistencial no remunerado;
- prevenir y combatir la violencia de género;
- promover la participación y el liderazgo de las mujeres en todas las formas de adopción de decisiones;
- y fortalecer las estrategias con perspectiva de género en la prevención, la preparación y la recuperación en situaciones de crisis (conflictos y desastres).

Se presentan los hallazgos en base a esas dos dimensiones (en anexo 1 cuadro comparativo con mayor detalle. Respecto al empoderamiento de mujeres y niñas, la última esfera, queda fuera del análisis).

I. Transversalización de la perspectiva de género en todas las actividades de la agencia, ya sean internas o externas (incluidas las interagenciales)

Sobre este particular ya se han presentado algunos hallazgos, destacando en un proceso de 3 años la consolidación de un service contract para la oficial de género. A nivel interno las capacidades de la Oficina han sido construidas y mejoradas en base a los criterios estándares de la Organización a través del proceso de certificación del sello de igualdad de género de PNUD, y en el marco del SNU a través del proceso UNCT SWAP Scorecard.

A nivel externo las acciones se han dirigido a fortalecer las capacidades de agencia de instituciones nacionales troncales, como es el **INAMU**, y abonar también la generación de políticas públicas incluyentes, consolidando mecanismos institucionales para el empoderamiento económico de las mujeres, los jóvenes y los grupos más excluidos. El trabajo con **MITRADEL** (Plan de Igualdad Laboral) **AMPYME** (Plan Estratégico). En el caso del **INADEH** la OIT apoyó la realización de una hoja de ruta para la transversalización del enfoque de género en la institución en cuya implementación quiere involucrarse el PNUD.

El apoyo de PNUD a MITRADEL ha logrado una respuesta institucional relevante en la medida en que se han dado hitos importantes, como es el hecho de haber modificado el presupuesto para abrir un rubro específico para igualdad de género lo que es esencial para desarrollar programas con objetivos de género.

Tras el objetivo de transversalización de género, desde PNUD Global (y en este caso con un fuerte apoyo del Centro Regional de PNUD), se ha incorporado a Panamá en **el Sello de Igualdad de Género en el Sector Público**, el cual ha contado con el liderazgo del INAMU para el reconocimiento de las entidades nacionales. Los cuatro sellos públicos conseguidos por instituciones panameñas a junio de 2019 han sido: Alcaldía de Panamá, SENACYT, Canal de Panamá y MITRADEL. Aunque los logros finales difieren, las 4 instituciones han logrado avances respecto a la arquitectura e institucionalización para el género (entre un 65% y un 80%), en capacidades para la igualdad de género (igual o mayor a un 50%) y en la participación, alianzas y rendición de cuentas para la igualdad de género (en el caso de Canal de Panamá llega a un 100%). El menor alcance ha sido en la Planificación para la igualdad de género (salvo en

MITRADEL; en las demás instituciones apenas supera el 10%), pero se está en proceso de avance. Los ambientes laborales para la igualdad de género llegan en las 4 instituciones a un 50% aproximadamente.

Así mismo, en el marco del Sistema de Gestión en Igualdad de Género se ha emprendido la iniciativa piloto “SIGénero Panamá”, liderado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en alianza con el Ministerio de Comercio e Industria y el Instituto Nacional de la Mujer, con la asistencia técnica del PNUD. Este instrumento para la certificación de género en el sector privado se ha institucionalizado en Panamá a través de la aprobación del Decreto Ministerial la Norma Técnica DGNTI-COPANIT 513-2018 de Sistema de Gestión para la Igualdad de Género en Empresas y Organizaciones Privadas, la cual establece los requisitos para la certificación en igualdad de género. Se cuenta con el compromiso de 10 empresas de las cuales 9 están finalizando el diagnóstico organizacional para poder elaborar el plan de mejora. Han sido formadas y certificadas 11 agentes de igualdad para dar asistencia técnica a las empresas participantes en dicho piloto.

El sello es valorado positivamente por el sector privado si bien las empresas que se involucran cuentan en general con procesos internos, administrativos, de gestión, etc, que ya muestran avances en materia de género. El sello constituye un incentivo más para acelerar algunos procesos en marcha y/o para emprender y consolidar otros de una manera ordenada. Este informe reconoce el proceso como un instrumento novedoso si bien en la región latinoamericana ya tiene una trayectoria amplia. Como desafío para las empresas y así lo han expuesto algunos informantes, es medir su madurez **entorno a la diversidad. Este concepto incorpora la dimensión de la inclusión lo que permite trabajar otras inequidades complementariamente a la de género.** También constituye un desafío para el PNUD en el sentido de actualizar sus propios instrumentos. Muchas empresas están ya en este proceso convencidas de que una fuerza de trabajo diversa impacta positivamente en la gestión, productividad y desarrollo de la empresa. Otro elemento es la **sustentabilidad**³⁷, sobre la que ya están trabajando algunas empresas para incluirlo como parte de sus objetivos empresariales. Complementar la certificación en género con otros elementos puede constituir una hoja de ruta interesante y muy pertinente en el marco de los ODS.

Por último y no menor, ha sido la contribución del PNUD a la transversalización de género con instituciones no tradicionales como la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación SENACYT y en otras áreas como la ambiental y desarrollo sostenible donde el PNUD ha logrado, junto con el Ministerio de Ambiente y otras entidades ad-hoc (Secretaría Nacional de Energía y Autoridad del Canal de Panamá), aplicar medidas y acciones en base al género. La responsabilidad del estado panameño ante el cumplimiento de las Convenciones de las que es signatario, como es el caso de la Convención de Diversidad Biológica, el Protocolo de Montreal

³⁷ McKinsey and Company y otras grandes consultoras, como PwC Global, vienen apoyando a las empresas en todos estos temas y han desarrollado encuestas y otros instrumentos para avanzar en este aspecto emergente como es la sustentabilidad. Ver <https://www.pwc.com/gx/en/news-room/press-releases/2019/responsible-investment-and-sustainable-development-growing-priority-for-private-equity-finds-pwc-sur.html>

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

o la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha abierto vías de trabajo más eficaces al imponer, de manera acelerada, que se consideren las variables de género en el cuidado ambiental y el desarrollo sostenible y, por ende, se transversalice el género en planes y programas nacionales y se lleven al terreno estrategias de gestión y conservación local de los bosques, por ejemplo, como se está impulsando desde el proceso REDD+. Se ha fomentado la participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones del sector ambiental en lo relativo a políticas públicas ambientales o componentes ambientales como energía, evaluación ambiental, gestión del agua, planes locales de adaptación al Cambio Climático, conservación de los humedales, pesca sostenible (en alianza con la FAO). Cabe sin embargo señalar que el fomento de la participación de las mujeres, preservando cuotas por sexo en los procesos de gestión ambiental que se están emprendiendo, no asegura por sí misma efectos transformacionales sobre las relaciones de poder que sustentan la gestión y el control de los recursos y en este sentido se deben analizar con profundidad las posibles estrategias de trabajo que aseguren el empoderamiento y la autonomía de las mujeres. En esta línea se están reforzando algunos ProDocs, como por ejemplo el Proyecto sobre la Cuarta Comunicación Nacional sobre Cambio Climático.

La evaluación destaca como un logro estratégico y una buena práctica la elaboración reciente del Plan de Género y Biodiversidad, entre otros, por constituirse en un documento de reivindicación de género y multiculturalidad y en el que la participación ciudadana, con el involucramiento de representantes de instituciones públicas, ONG panameñas, sociedad civil, sector privado y organizaciones de las Naciones Unidas en Panamá, le otorga un marco de legitimidad muy relevante. El documento, todavía en una versión borrador, plantea una hoja de ruta 2019-2023 y se destacan los niveles de actuación previstos: incidencia en el marco de las políticas; fortalecimiento de capacidades en el ámbito de las organizaciones involucradas; gestión del conocimiento y comunicación; seguimiento participativo al cumplimiento de las Convenciones pertinentes. Aún reconociendo el valor estratégico de este Plan, la descripción de la hoja de ruta admite mejoras en el establecimiento de un sistema de seguimiento que establezca resultados más estratégicos y, por ende, establezca indicadores que informen adecuadamente sobre los procesos de cambio que las distintas intervenciones se proponen. En el estado actual, estos indicadores están diseñados para informar actividades. Para ello, el marco de referencia de este plan debe dar cuenta de las evidencias ya recabadas que apuntan a confirmar que la gestión ambiental ciega al género, por decirlo de una manera comprensiva, impacta en las desigualdades, amplía la brecha de pobreza entre mujeres y hombres en poblaciones ya de por sí vulnerables, y previsiblemente genere pérdidas de valor social y cultural en toda la cadena de autogestión comunitaria.

II. Eliminación de las barreras estructurales para el empoderamiento económico de las mujeres (incluida la carga desproporcionada de las mujeres del trabajo de cuidado no remunerado)

La autonomía económica de las mujeres es un concepto complejo que durante este Programa de País el PNUD ha procurado desgranar, proponiendo diferentes aproximaciones. Una de ellas se refiere a la responsabilidad de los estados en promover un Sistema de Cuidados. El tema ha ido desde el 2015 haciéndose presente en las Conferencias Regionales promovidas por CEPAL, OIT y ha sido incluido en el ODS 5 (Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

niñas), en la meta 5.4 que refiere a “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”.

Los cambios en la realidad social y demográfica no han permeado aún el contenido de la política social que sigue anclada en estructuras y arreglos familiares que hoy resultan inviables. Pero, además de este factor fundamental, no se ha logrado instalar aún en la agenda pública la importancia estratégica que tiene un sistema de cuidados para la resolución de un conjunto de problemas estructurales: la finalización del bono demográfico, el estancamiento de la participación laboral femenina y la pobreza de los hogares. Se trata de un enorme desafío para la política social de Panamá. Por ello la evaluación destaca la contribución del PNUD a través de la realización y presentación a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social del cuaderno de desarrollo humano “El Bienestar Cuidado: una responsabilidad que debe ser compartida”. Se ha dado un primer paso en la convocatoria política para debatir sobre su pertinencia y viabilidad y sin duda constituye una línea de trabajo estratégica en la que seguir acompañando a las instituciones nacionales.

Los Proyectos que se han venido llevando a cabo con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) sobre gestión integrada de la cuenca hidrográfica del Canal, han permitido abordar uno de los sectores estratégicos del empoderamiento económico como es la propiedad de la tierra y el acceso al crédito y a otro tipo de ventajas o incentivos económicos y ambientales hasta ahora vetados. El último Proyecto “Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá como modelo probado para el desarrollo sostenible 2019-2023” pretende dar un salto de calidad en cuanto que se plantea objetivos transformacionales en el sentido de atender los intereses estratégicos de las mujeres. La autonomía económica y el empoderamiento social y cultural no son procesos automáticos, por ello analizar con mayor profundidad los beneficios reales en el equilibrio del poder (social, político, cultural, comunitario, entre hombres y mujeres) que vienen proporcionados de la mano de la autonomía económica, permitirá dirimir con mayor objetividad aquellas estrategias que reduzcan las brechas de género de manera comprobada.

El sector ambiental es otro ámbito de especial relevancia para el empoderamiento económico de las mujeres y en este sentido se ha fomentado la participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones en lo relativo a políticas públicas. La generación de conocimiento acompañada por PNUD ha sido prolífica y se cuenta con publicaciones como “Consideraciones de género en el manejo sostenible del bosque” que contiene conceptos clave, la documentación del proceso de capacitación, estrategias para aplicar la metodología de género y, desde las acciones para la conservación del bosque, fomentar una mayor igualdad de género y empoderamiento de mujeres en las comunidades rurales. También los criterios de género se han hecho presentes en el nuevo proyecto de “Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en paisajes productivos marino costeros 2018-2022 ” que a través de un diagnóstico participativo, se podrá relevar la situación y posición de las mujeres en las comunidades marino costeras de la provincia de Azuero de Panamá, a fin de poder emprender líneas de trabajo que apunten específicamente al empoderamiento económico de las mujeres, como en el caso de este proyecto a través de la diversificación de fuentes de ingresos en temas de turismo sostenible, apicultura y pesca sostenible. El desafío es el de dar seguimiento oportuno a estos

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

procesos, asegurando una retroalimentación sistemática para lo que las capacidades del personal de apoyo deben ser acordes a las exigencias que una adecuada implementación requiere. La Oficina País puede dar un salto hacia una fase más estratégica, como ya ha sido destacado con anterioridad, trabajando para que la matriz de resultados de desarrollo de género transite progresivamente de resultados sensibles al género a resultados transformadores.

El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) ha priorizado la planificación de acciones en torno a la mejora de acceso a la formación profesional de mujeres. Este es otro sector muy importante para el empoderamiento económico de las mujeres. Se espera innovar en las estrategias de trabajo, apostando a la creación de nuevas capacidades para la empleabilidad de las mujeres en sectores no tradicionales.

III. Prevención y respuesta a la violencia de género

Son 2 líneas de actuación en las que el PNUD ha centrado la estrategia de intervención tanto con las instituciones nacionales rectoras como con la sociedad civil. Por una parte, la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad del 2017 y por otra la implementación de la Ley 82 de Violencia Contra las Mujeres sancionada en 2013.

En el primer caso y dentro del área de Justicia y Seguridad, se transversaliza la perspectiva de género en sus 5 ejes de implementación. En el segundo caso la reglamentación de la Ley 82 de 2013 que tipifica el feminicidio, ha constituido un importante proceso impulsado por el INAMU con la asistencia técnica y asesoría de PNUD, entre otras instituciones. Es este ámbito, el de la violencia ejercida hacia las mujeres, donde se han encontrado de manera colaborativa y aportando valor cada una desde su experiencia, varias instituciones públicas, de sociedad civil y de las Naciones Unidas, como el caso de UNICEF y UNFPA que ha permitido implementar instancias para la prevención de la de violencia contra niñas y adolescentes.

Sin duda, el apoyo estratégico al funcionamiento de los espacios interinstitucionales normados por ley, como son las redes locales de prevención, constituye una línea de trabajo que, entre otros, se orienta al fortalecimiento de los Centros del INAMU a los efectos de que la respuesta institucional a las víctimas sea cada vez más eficaz. Si bien la cobertura del apoyo del PNUD ha sido bastante limitada, pueden extraerse lecciones para ser compartidas con los actores claves.

El sector justicia ha sido también priorizado en este eje de trabajo, fundamentalmente a través de apoyo a la formación tanto a operadores de justicia (Reglas de Brasilia) como facilitando la ruta de acceso a mujeres indígenas, Gunas específicamente, para las que se llevó a cabo la traducción de 18 procesos que no requieren de abogado priorizando los más usados por las mujeres.

El tema de acceso a la justicia, siendo estratégico, requiere ser profundizado para innovar en las estrategias de trabajo, que, hasta ahora, han sido más un cúmulo de acciones puntuales y no se ha logrado impulsar líneas de trabajo que contribuyan a hacer de la institucionalidad de la justicia un entramado más democrático, accesible, justo e igualitario. El Sistema Penal Acusatorio y la justicia comunitaria de paz son previsiblemente campos en los que innovar en materia de género y para los que el PNUD puede ser un aliado relevante.

IV. Promoción de la participación y el liderazgo de las mujeres en todas las formas de toma de decisiones

La promoción y el establecimiento de alianzas para favorecer la autonomía política de las mujeres, ha sido una línea de trabajo histórica de la Oficina de PNUD en Panamá. A través de procesos de formación en liderazgo se ha fomentado el rol de las mujeres en diferentes ámbitos de toma de decisiones, no sólo el de participación política, sino también en el sector de justicia y seguridad. Así mismo ha sido un campo en el que las experiencias regionales promovidas por el PNUD tanto desde el Centro Regional como a nivel global han podido ser compartidas también por las instituciones panameñas, permitiendo, entre otros, el establecimiento de parámetros de comparación y sobre todo de lecciones a ser compartidas en diferentes comunidades de conocimiento que promueve PNUD. Un ejemplo destacado es la participación de Panamá en la iniciativa interagencial **ATENEA** (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional). Resultado del diagnóstico realizado se cuenta con una descripción integrada y ordenada del estado de situación de la participación política de las mujeres en Panamá, el cuál debe contribuir a generar debates, sinergias entre las partes interesadas y, en definitiva, orienta a la Oficina de País y sus socios nacionales a identificar y poner en marcha las mejores estrategias que permitan una democracia más inclusiva e igualitaria en Panamá.

El poder de este documento, en comparación con otros diagnósticos y análisis realizados sobre la temática en el país, es el análisis sistemático de las diferentes dimensiones establecidas para valorar el estado de la participación política de las mujeres en Panamá, así como la comparabilidad regional de los cuarenta indicadores, que brindan un panorama comparado del estado de situación del país con otros países de la región y permitirá identificar buenas prácticas y rutas de acción para alcanzar más eficientemente la democracia paritaria en Panamá.

Como resultados destacados puede mencionarse el proceso de acompañamiento a las mujeres de las comarcas indígenas para lograr su participación como grupo asesor de la Mesa Indígena. La focalización en poblaciones vulnerables como es el caso de mujeres indígenas agrega valor a este proceso que la evaluación considera estratégico. Los desafíos que enfrentan las mujeres políticas en el contexto preelectoral han constituido también una preocupación histórica de la Oficina. Es quizá el proceso de empoderamiento acompañado por el PNUD que ha logrado consolidar alianzas históricas con sociedad civil con un alto nivel de participación en favor no sólo de la representatividad de las mujeres en la Asamblea Nacional y/o como dirigentes locales, sino en favor de la democratización del diálogo político y social en favor de la igualdad al que están llamados los países que se han comprometido en el medio plazo con el cumplimiento de la Agenda 2030.

Pregunta 10 ¿cuáles son las principales dificultades, riesgos, oportunidades y desafíos relacionados con la implementación de los resultados de género?

La evaluación considera los desafíos externos como los que mayormente están condicionando el avance de los resultados de desarrollo de igualdad y empoderamiento de las mujeres. Entre estos desafíos se encuentran ineludiblemente las barreras culturales e institucionales que, si bien se reconoce que en los últimos años ha penetrado un discurso en favor de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en las instituciones panameñas y todo un marco normativo lo

avala, no es menos cierto que se aprecian todavía procesos incipientes en materia de igualdad y capacidades (técnicas, de conocimiento, de diálogo) todavía por fortalecerse. La posición dentro del sistema de gobierno que ha ocupado el mecanismo de género es una muestra de lo mencionado reconociendo que la capacidad institucional y presupuestaria se ha triplicado con el último gobierno con relación a los anteriores. En este sentido la posible creación de un ministerio para asuntos de igualdad o género constituye una oportunidad para jerarquizar los resultados de desarrollo de género y, en este marco, el PNUD puede contribuir a poner en marcha un sistema de gobernanza en materia de políticas públicas de igualdad y empoderamiento de las mujeres panameñas acorde a la relevancia que éstas representan.

Otra de las dificultades que se ha presentado durante la implementación del Programa de País actual es la dispersión de la cartera del PNUD en Panamá, lo que ha afectado a los resultados de género en el sentido de haber asumido una diversidad de acciones, con diferentes niveles de experiencia, que no ha podido ser orientada adecuadamente en todos los casos dadas las capacidades de la Oficina.

A nivel interno la voluntad de la gerencia de mejorar la eficacia de los resultados programáticos e institucionales de género es un factor de oportunidad para seguir progresando. También el incremento de personal en la unidad de género contribuirá a dar un acompañamiento más adecuado, si bien, como ya ha sido mencionado, las funciones de la unidad deben ser revisadas y centradas, sobre todo, en aportar pensamiento estratégico y acompañamiento en los ámbitos que finalmente sean priorizados.

Pregunta 11 ¿Cómo ha utilizado el PNUD las asociaciones para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a nivel mundial, regional y niveles nacionales y la cooperación Sur-Sur?

El Programa de País tiene una base fuertemente participativa y en este sentido la eficacia de los Programas y otras acciones sectoriales, dependen en buena medida de la capacidad de articulación de las instituciones nacionales, tanto en los niveles centrales como en el territorio, donde cobran relevancia las instituciones municipales y locales. Así mismo la sociedad civil es partícipe de la implementación (de la conceptualización en algunos casos) y en algunos sectores o áreas se marca la diferencia, como en el ámbito de la participación política de las mujeres, la seguridad ciudadana, pueblos indígenas y la gestión ambiental.

Algunas de las iniciativas que ya se han mencionado, como el Proyecto piloto ATENEA son fruto de asociaciones estratégicas que han logrado impulsarse. La unidad de género del Centro Regional de PNUD ha puesto a disposición las experiencias y las alianzas para avanzar en algunas temáticas concretas, o facilitar el diálogo para integrar a las instituciones panameñas en iniciativas que países de la región latinoamericana y del Caribe están participando, como son los procesos de certificación de los sellos tanto del sector privado como de las instituciones públicas. En materia de cooperación Sur-Sur destaca la asesoría técnica de Uruguay en materia de la institucionalidad del Sistema de Cuidados. En el campo de la gestión ambiental, cambio climático y desarrollo sostenible se abre la oportunidad de revisar con mayor profundidad las asociaciones e instrumentos globales y/o regionales que están impulsando medidas concretas de género, entre otros, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo Verde del Clima, y los

Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (Diversidad Biológica, Cambio Climático, Desertificación), así como otras agencias del Sistema como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU AMBIENTE), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), entre otras; y otras como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y la Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

4.3.1. Desafíos y ámbitos de mejora

El alcance de la transversalización de género es un ámbito en el que se puede mejorar por ello llevar a cabo un proceso de priorización de los resultados de género junto con las instituciones nacionales referentes y en el marco de los acuerdos del SNU en Panamá, constituye un desafío que ya ha sido referido en otras partes del informe y que mejorará sin duda el alcance del nuevo Programa de País y sus contribuciones al nuevo MANUD en materia de género.

Fortalecer las alianzas dentro y fuera del SNU para promover coordinación, diálogo y seguimiento de las políticas de igualdad y empoderamiento de las mujeres se presenta como un desafío en los países de renta alta como Panamá, donde se ha debilitado la acción de los Socios para el Desarrollo, incluyendo la sociedad civil, al haber reducido su capacidad presupuestaria y de alguna manera el perfil del diálogo político. El PNUD en este campo cuenta con la experiencia necesaria, por delante de otros organismos, y en materia de género, esa movilización y concertación de prioridades y metas se hace necesaria.

Siguiendo el hilo anterior, si bien se reconoce el espacio interagencial como un ámbito estratégico que los socios implementadores reclaman tanto para hacer más eficaz el diálogo político, como para ampliar los resultados de género, la evaluación no ha podido recabar evidencias de otros proyectos gerenciados por organismos internacionales fuera del Sistema de Naciones Unidas que estén colaborando, directa o indirectamente, con los resultados de género a los que el PNUD contribuye. A la interna del SNU, se destaca el trabajo con algunas agencias. Con UNFPA se ha trabajado de manera sistemática en la prevención de violencia en adolescentes y jóvenes, por ejemplo, con iniciativas como noviazgos no violentos. En cuanto al apoyo del movimiento de mujeres UNFPA, PNUD y ONUMujeres han colaborado en fortalecer sus capacidades de incidencia, bien sea a través de procesos participativos como es el proceso de elaboración de informes sombra CEDAW, bien a través de la facilitación de consultas para articular una agenda de mujeres a nivel nacional como mecanismo de incidencia durante períodos electorales, a los efectos de que esta agenda sea integrada en las prioridades de gobierno.

Fomentar las sinergias es un ámbito que no se agota, muy por el contrario, el contexto de la agenda 2030 impone diálogos renovados para avanzar en el cumplimiento de los ODS.

4.4. SOSTENIBILIDAD.

Pregunta 12 ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados alcanzados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres? ¿Qué nuevas capacidades se requieren en dicha dirección?

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

Es precisamente el fortalecimiento de capacidades institucionales una de las estrategias priorizadas por el PNUD, las cuales han sido visibles en el acompañamiento al INAMU para la adecuación de un nuevo planteamiento de la estructura organizacional, o con el MITRADEL al contribuir a fortalecer sus capacidades de agenda para la implementación de un Plan de Igualdad Laboral. En general, ya sea manteniendo como objetivo la transversalización de la perspectiva de género en políticas, programas o estrategias institucionales; ya sea orientando acciones específicas que contribuyan a mejorar la posición y condición de las mujeres panameñas, el fortalecimiento de capacidades a través de capacitación y/o transferencia de metodologías es una constante en la implementación del Programa País. En este sentido se reconoce que la formación de los y las funcionarios-as públicos ha de ser un proceso constante, el cual debe hacer parte inherente de las competencias que han de estar institucionalizadas junto con otras temáticas o esferas de conocimiento.

Probablemente el factor que en buena medida determina la sostenibilidad es la apropiación nacional de todas las entregas, servicios, productos y procesos de género que se llevan a cabo a través de los Proyectos e intervenciones, y sobre este aspecto todo el equipo técnico de la oficina debe trabajar.

Pregunta 13 ¿Puede esperarse que los resultados, alcanzados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer, continúen una vez finalizada la intervención y cuáles son los riesgos sociales o políticos que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados alcanzados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer?

Si bien la evaluación no cuestiona la sostenibilidad potencial de los resultados logrados, tampoco puede afirmarse que no hay riesgos en la perdurabilidad de ciertos procesos, algunos de ellos además porque son bastante incipientes, como todo lo que representa avanzar por ejemplo hacia un sistema nacional de cuidados o impulsar políticas activas de empleo para mujeres adultas y jóvenes. La evaluación valora que la Oficina de País debe seguir trabajando en el diálogo político en materia de género para que la apropiación nacional sea más robusta en todas y cada una de las iniciativas que se impulsan, con independencia de que una buena parte de los productos entregados se insertan en el curso de políticas, programas o leyes nacionales y/o subnacionales.

Los cambios estructurales (institucionales y culturales) que deben producirse para arribar a sociedades igualitarias, requieren de una hoja de ruta de medio y largo plazo y en este camino, asegurar las etapas del proceso contribuirá a la sostenibilidad de los resultados. Parece una obviedad afirmar además que las evidencias apuntan que un factor de sostenibilidad influyente viene dado por la voluntad política de mantenerlos, por una parte, y por el compromiso de financiamiento, adecuado y suficiente, por otra.

Por último, hay que mencionar que las capacidades instaladas en los equipos y las que habrán de fortalecerse, técnicas, programáticas y de gestión en materia de género, contribuyen a la sostenibilidad potencial de todos los servicios y productos proporcionados por el Programa de País. Con las capacidades adecuadas se facilita el diálogo político con los actores nacionales y se logra avanzar en los resultados de género en la medida en que se puede poner en valor la eficacia

de las políticas públicas o programas institucionales cuando se consideran ex-ante las condiciones para reducir desigualdades y empoderar a las mujeres.

Pregunta 14 ¿Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo de país en forma continua/transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender de ellas y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?

La gestión del conocimiento es un ámbito de trabajo en el que mejorar las prácticas de la Oficina con respecto a los espacios de diálogo que mantiene o podría mantener con los socios del equipo país. El nuevo Marco de Asistencia entre el Sistema de Naciones Unidas (SNU) con representación en el país y las instituciones nacionales, así como sus diferentes instancias de monitoreo y evaluación, (entre otros a través de los grupos de trabajo interagenciales) constituye un espacio estratégico para intercambiar, sistematizar, transferir, retroalimentar y difundir las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en materia de género.

A nivel interno las evidencias apuntan que las lecciones aprendidas no están adecuadamente documentadas y no se identifican tampoco instancias sistemáticas de transferencia, análisis y en su caso retroalimentación de las lecciones aprendidas. Dada la finalización del Programa País, así como del UNDAF, se pueden propiciar espacios interinstitucionales e interagenciales para tal propósito.

4.5. LECCIONES EXTRAÍDAS

- La generación de sociedades inclusivas a partir de políticas democráticas requiere de cambios culturales profundos y también de transformaciones institucionales y organizacionales que conlleven desarrollos y procesos lentos. Los resultados de género que sean priorizados y acompañados por el PNUD en Panamá a través de los proyectos e intervenciones deben poder dar cuenta de estas variables.
- La adaptabilidad a los cambios que una adecuada estrategia o estrategias de reducción de las desigualdades en base al género y promoción del empoderamiento de las mujeres requiere en la cultura organizacional de la Oficina (incluyendo los cambios en la sensibilidad y motivación de los recursos humanos), un ámbito en el que seguir trabajando. Por ello la Oficina de País ha de poner a disposición todas las herramientas técnicas y de gestión posibles.
- Documentar los resultados transformacionales que se van produciendo en el Programa de País es una condición indispensable también para mejorar el alcance y profundidad de las políticas públicas, de ahí la necesidad de revisar los mecanismos de seguimiento.
- El fomento de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en el marco de las políticas sociales y programas promovidos por las instituciones nacionales, requieren no sólo de marcos normativos y legales adecuados, sino de la búsqueda activa por parte de las instituciones de marcos de trabajo operativos que interpelen permanentemente las desigualdades, las discriminaciones basadas en género y la exclusión que sufren las mujeres en muchas esferas.

5 PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

1. **Los Proyectos** e intervenciones que integran el Programa País 2016-2020 y que han sido objeto de evaluación, **son pertinentes**. Todos ellos constituyen una respuesta positiva tanto a los compromisos establecidos en el Plan Estratégico del PNUD como en el MANUD 2016-2020, el cual a su vez responde a las áreas de interés acordadas entre el Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno. El alineamiento con la Agenda 2030 se destaca en la medida en que cada uno de los proyectos está vinculado a metas específicas de los ODS.

El aporte del PNUD en materia de género es relevante en tanto que prioriza esferas de trabajo donde las evidencias muestran mayores desventajas sociales, económicas, políticas y culturales. En otro sentido se reconoce al PNUD como un actor estratégico para acompañar los resultados de género en la medida en que para hacer operativo el mandato de género emanado de la Asamblea General, el PNUD ha desarrollado lineamientos operativos para transversalización de género en los proyectos como es a nivel general el *Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación* y otros más específicos como la *Guía para la aprobación de Documento de Proyectos (PRODOC)* o el *Check List de Género para Pre-PAC*; ha elaborado y diseminado Estrategias de Género para orientar a las oficinas de país, las más recientes han sido las *Estrategias de Género corporativas 2014-2017 y 2018-2021* y ha promovido instrumentos de gestión innovadores como es el *marcador de género* o como son los *sellos de género*, tanto a nivel interno como enfocados en instituciones públicas y en el sector privado. En el campo de la gestión del conocimiento y dentro del área ambiental, se identifican recursos relevantes en materia de transversalización de la perspectiva de género. Por ejemplo, el proyecto «Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá», llevado a cabo por el Ministerio de Ambiente con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha sentado las bases para poder transversalizar la perspectiva de género en las acciones que desde el Ministerio se llevan adelante para el manejo sostenible de los bosques, específicamente con la publicación titulada: “Consideraciones de género en el manejo sostenible del bosque”³⁸ en el año 2017.

Por último, su pertinencia descansa también en instrumentos legales, normativos y programáticos que las instituciones nacionales han promovido en el marco de su sistema de políticas públicas, en general, con un adecuado fundamento en los DDHH y la reducción de inequidades.

³⁸ Ver el documento en:

http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/environment_energy/consideraciones-de-genero-en-el-manejo-sostenible-del-bosque0.html

2. **La oficina de PNUD en Panamá ha dado un salto cualitativo en materia de género respecto al Programa de País anterior³⁹.** Este salto cualitativo se constata en 3 dimensiones esenciales: **i)** la consolidación de la unidad de género lo que ha requerido de una asignación presupuestaria del CPAP, **ii)** el marco de resultados de los proyectos que contienen elementos de género, reduciendo notoriamente la clasificación 0 y 1 del Marcador de Género, **iii)** la apertura y/o posicionamiento de ámbitos o esferas de interés estratégico para avanzar de manera sustantiva en la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, como son las políticas de cuidados, el fomento de la empleabilidad femenina, la igualdad en el ámbito laboral y las acciones positivas en materia de empleo o la gestión ambiental y climática. Sin embargo, reconociendo los avances, el proceso integrado de programación, monitoreo y evaluación admite mejoras en el diseño y la gestión de los resultados de desarrollo basados en género.

3. **Todavía no se identifican mecanismos internos institucionalizados que impongan un análisis de género ex -ante en todos los campos en los que se esté produciendo diálogo político para emprender un proyecto o iniciativa.** Esto tiene implicaciones en los consecuentes marcos de referencia que justifican las estrategias de intervención y en la identificación de los elementos de la cadena de resultados. Un análisis del marcador de género muestra que durante la implementación del actual Programa de País los proyectos calificados GEN 2 se multiplicaron por 5 entre 2015 y 2018 (de 6 a 30), sin embargo, el 40% de la actual cartera lo constituyen proyectos calificados con los marcadores GEN 0 y GEN 1 lo que significa que las inequidades de género no han constituido un eje integrado en la cadena de resultados. El 7% de la cartera está representado por proyectos catalogados con GEN 3. Al hilo de lo anteriormente mencionado, se observa que la mayoría de los productos, indicadores y metas de género están basados en incentivos a la participación equitativa de las mujeres en ciertas actividades, instancias o procesos, apreciándose en un número limitado de proyectos (por cierto, de formulación más reciente) una estrategia de intervención acuñada para propiciar cambios transformacionales en las relaciones de igualdad entre los género y empoderamiento de las mujeres.

4. **La asesoría técnica de la oficial de género ha sido una labor eficiente** si tomamos la progresión y la calidad de los logros en función del corto tiempo. Ahora bien, la evaluación concluye que la orientación y asesoría que puede brindar la unidad de género está en un momento crítico si no se revisan las rutinas actuales de trabajo y si no se impulsa (con fuerte apoyo de la gerencia) un modelo de transversalización de género más eficiente en el que asuman responsabilidades todos los equipos técnicos (programas y operaciones). Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas en materia de género de todo el personal, considerando sectores y ámbitos de trabajo

³⁹ Según se expresa en las conclusiones de la Evaluación Final del Programa de País de Panamá 2012-2015, la transversalización de género en la cartera no se llevó a cabo, no pudiendo identificar en los proyectos marcos de referencia de género ni datos desagregados en el marco de resultados, a excepción de los proyectos sectoriales específicos con mujeres políticas y el INAMU.

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

específicos; mejorar las prácticas de gestión de los resultados de género a lo largo de todo el ciclo de proyectos; incentivar una actitud pro-activa de todo el personal de programas en la búsqueda de estrategias viables para contribuir a los resultados de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; reforzar el diálogo político en materia de género con las contrapartes nacionales, serán algunos elementos a ser tenidos en cuenta.

5. Aunque se va transitando hacia modalidades de cooperación técnica que no se enmarcan en un proyecto, **todavía son los proyectos las unidades de trabajo priorizadas por la oficina de país y dada su acotación, temporal y de alcance, dificulta la concreción de resultados de desarrollo de género** que contribuyan de una manera más afectiva a los resultados y metas que se propone el país. La eficacia del Programa de País en materia de género se vería ampliada en la medida en que se mejore la planificación basada en resultados de desarrollo del Programa de País alineada a los **resultados de género incluidos en los planes o programaciones sectoriales de las instituciones de gobierno**. Ello implica reconocer que la gestión de las políticas públicas basadas en resultados de desarrollo, en este caso de género, no es una práctica que las instituciones nacionales panameñas estén desempeñando adecuadamente, por lo que se vislumbra como un campo de acción en el que el PNUD puede contribuir sustantivamente.
6. **Las prácticas de seguimiento de los resultados de género llevadas a cabo no constituyen todavía un sistema integrado de monitoreo y evaluación.** El seguimiento se reduce en buena medida a las tareas de reporte anual bajo los instrumentos obligatorios, como son los reportes anuales que se acuerdan con las instituciones implementadoras y los ROARs. La calidad de los informes anuales puede mejorarse en cuanto a aportar análisis cualitativos del desempeño de los resultados de género. Cabe destacar en todo caso que la estructura de estos instrumentos, cuya utilidad es la agregación de datos para rendir cuentas a nivel global, no facilitan la descripción en profundidad de los logros de género de una manera integrada. Por otra parte, tampoco están institucionalizados espacios de retroalimentación técnica y estratégica sobre los aspectos que facilitan u obstaculizan en proceso hacia los logros previstos en los diferentes proyectos o iniciativas. El involucramiento de las instituciones implementadoras en el seguimiento de las metas planteadas es necesario.
7. **La eficacia de los resultados de género se considera satisfactoria en dos dimensiones.** Una primera dimensión con relación a los cambios institucionales internos que se han producido para responder mejor a los desafíos corporativos de género y que han requerido de la aplicación de mecanismos e instrumentos corporativos (consolidación de la unidad de género, sello corporativo de igualdad, SWAP Scorecard, aplicación del Marcador de Género, formación en género vinculado a varias áreas de trabajo del PNUD, elaboración de la Estrategia de Género 2016-2020). Una segunda dimensión en la que la eficacia se valora como satisfactoria es en relación a la contribución que ha hecho el PNUD a los resultados que favorecen la transversalización de la perspectiva de género a los efectos de reducir brechas de desigualdad y fomentar el empoderamiento

en torno a 3 ejes que la evaluación juzga como de especial valor estratégico: i) **la contribución a eliminar los obstáculos estructurales al empoderamiento económico de las mujeres, incluida la carga desproporcionada de trabajo asistencial no remunerado.** En este eje se destacan las estrategias de **empoderamiento económico** en diferentes proyectos e iniciativas del área ambiental (género y diversidad, género y cambio climático, género y gestión de bosques, género y propiedad de la tierra y acceso a crédito; políticas activas de formación profesional, empleabilidad femenina en sectores no tradicionales, sistema de cuidados); En este primer eje se valora como altamente satisfactorio el trabajo llevado a cabo por el área ambiental. ii) **prevenir y combatir la violencia de género,** en este campo a través de estrategias de fomento de la participación local y en el marco de leyes y estrategias (seguridad ciudadana, Ley 82 de 2013, justicia comunitaria de paz) que apelan a la participación de la sociedad civil; iii) **promover la participación y el liderazgo de las mujeres** en todas las formas de adopción de decisiones.

8. **La eficacia de la oficina en la contribución de resultados de género a través del Programa de País 2016-2020 ha contado con algunos factores limitantes** entre los que se destacan: **i)** La cobertura y dispersión de la cartera del PNUD ha impactado negativamente en el diálogo político sistemático con las partes y en la jerarquización de resultados de desarrollo estratégicos; **ii)** las capacidades de gestión de las estructuras de coordinación y seguimiento a lo interno de la oficina y en el marco de las instituciones implementadoras se han mostrado en ocasiones insuficientes; **iii)** las barreras culturales y las trayectorias institucionales todavía en proceso de instaurar políticas efectivas de priorización y transversalización de los resultados de género en el marco de los planes de gobierno.
9. La evaluación reconoce el **compromiso y la voluntad política del gobierno como un elemento central en la sostenibilidad de los resultados.** Por otra parte, la apropiación nacional, así como la normatividad y legalidad vigentes, son factores coadyuvantes que deben verse reforzados por el diálogo político sistemático. Así mismo las capacidades de género instaladas en los equipos y las que habrán de fortalecerse, tanto técnicas, como programáticas y de gestión, contribuyen a la sostenibilidad potencial en la medida en que con las capacidades adecuadas se mejorará el diálogo político y la consecución de los resultados de género será más efectiva. La acción interagencial también es un factor de sostenibilidad por lo que la elaboración del nuevo MANUD, constituye una oportunidad para sostener, jerarquizar y profundizar los resultados de género con el horizonte de la agenda 2030.

5.2 RECOMENDACIONES

Orientadas mejorar la programación, gestión y retroalimentación de los resultados de género.

Recomendación 1. Vinculada a conclusiones 1, 2, 3 y 5

Dirigida a la Oficina de País

El ciclo de programación, monitoreo y evaluación debe mejorarse para asegurar un marco de resultados de género consistente y estratégico. Bajo la orientación de la unidad de género, todo el equipo de la oficina debe participar y hacer efectivos (cada quien en función de sus obligaciones y responsabilidades) los **mandatos de la gerencia y corporativos** respecto a la transversalización de género y empoderamiento de las mujeres; deben **aplicar los instrumentos disponibles** (Marcador de Género, Guías o cualquier otra herramienta que se ponga en uso), y **participar activamente en todas las instancias de formación o discusión en que sean convocados-as**. Ello supone seguir las rutinas establecidas en dichos instrumentos y con la sistematicidad requerida. La evaluación recomienda cumplir con lo mandato en la Guía para la elaboración de PRODOC revisada en 2017, particularmente:

- En la fase de propuesta de proyecto (pipeline), momento en que la discusión sobre posibles marcos de referencia de género es fundamental. Esta instancia de intercambio entre la responsable de género y el o la Oficial de Programa debería ser ampliada hacia otros-as oficiales y equipos técnicos. La identificación de adecuados marcos de referencia de género es esencial, no perdiendo el horizonte de los cambios transformacionales de género y empoderamiento de las mujeres.
- La elaboración del PRODOC, tal y como recomienda la Guía, deberá involucrar a las contrapartes y servirse de estas instancias para mejorar el alineamiento del marco de resultados con los resultados y metas de género (si los hubiere) de los planes sectoriales de las instituciones implementadoras y en su defecto fomentar su inclusión.
- En el proceso de aplicación del Marcador de Género como un ejercicio comprensivo de la gestión de los resultados de género previsible y como una instancia que asegure la apropiación de estos resultados (operacionalizados en diferentes productos, indicadores y metas).

Recomendación 2. Vinculada a conclusiones 1, 2, 4,6 ,7 y 9

Dirigida a la Oficina de País, con énfasis en la unidad de género

La Unidad de Género debe consolidar sus tareas y responsabilidades estratégicas a lo largo de todo el ciclo de programación, monitoreo y evaluación. El detalle de sus competencias en materia de asesoría, acompañamiento, coordinación, seguimiento y rendición de cuentas de los resultados de género tanto internos como externos, deben quedar expresados en lo que constituye **una primera gran tarea que es la elaboración, de manera participativa, y bajo la**

coordinación de la unidad de género, de la nueva estrategia de género de la oficina, alineada al próximo Programa de País.

La estrategia de género podría de incluir, entre otros:

- ✓ Un marco de referencia general y teorías del cambio específicas para las diferentes áreas de trabajo, las que han de trabajarse en instancias de trabajo conjuntas.
- ✓ Una priorización de los resultados de género del Programa de País en línea con MANUD y políticas de gobierno.
- ✓ Un cuadro de mando de indicadores trazadores de igualdad y empoderamiento que transversalicen todas las áreas. Este podría ser un input innovador a la vez que pertinente para el seguimiento de las contribuciones de género.
- ✓ Que incorpore un plan de fortalecimiento de capacidades de todo el personal, (ver recomendación complementaria 3)
- ✓ Que contemple al menos una instancia anual de retroalimentación de los principales resultados de género;
- ✓ Que incorpore un formato para realiza un informe específico de los logros de género anualmente y establezca a su vez una metodología para coordinar su elaboración, capitalizando las instancias corporativas anuales de rendición de resultados (Informes anuales y ROARs)

Recomendación 3. Vinculada a conclusiones 3, 4, 8 y 9

Dirigida a la Oficina de País, la cual puede emplazar al Centro Regional para colaborar con este propósito.

El fortalecimiento de capacidades internas ha de constituir un proceso continuo y ha de ser previsto al inicio del nuevo ciclo de programación. Se requiere de la elaboración de un plan de fortalecimiento que puede constituir un anexo de la Estrategia de Género. Podría incluir, entre otros:

- ✓ Un diagnóstico de necesidades e intereses del personal de todas las áreas. Se podría desarrollar alguna encuesta y alguna herramienta cualitativa a tal fin. El resultado de los PMD constituye también un input para el Plan de fortalecimiento.
- ✓ El desarrollo de una caja de herramientas de género autoaplicada a partir de ese diagnóstico.
- ✓ Enmarcar y definir un cronograma instancias de diálogo técnico interno para situar los *issues* de género desde una perspectiva de cluster, incluso inter-cluster.
- ✓ Incluir instancias de diálogo y/o formación en el entorno de los grupos del MANUD.
- ✓ Identificación de instancias de formación.
- ✓ Un marco de seguimiento para la medición de la efectividad del Plan.

Orientadas a reforzar los resultados estratégicos de transversalización de género y empoderamiento de las mujeres.

Recomendación 4. Vinculada a conclusiones 1, 2 y 7

Dirigida a la Oficina de País.

Se recomienda dar continuidad y profundizar los logros alcanzados entorno a los 3 ejes de trabajo que han producido los resultados de género más estratégicos, ejes de trabajo que son a su vez priorizados por la Estrategia de Género de PNUD 2018- 2021. Las poblaciones más vulnerables, entre ellas las mujeres y jóvenes indígenas deberán ser priorizadas.

- ✓ eliminar los obstáculos estructurales al empoderamiento económico de las mujeres, incluida la carga desproporcionada de trabajo asistencial no remunerado;
- ✓ prevenir y combatir la violencia de género;
- ✓ promover la participación y el liderazgo de las mujeres en todas las formas de adopción de decisiones;

Recomendación 5. Vinculada a conclusiones 1, 5, 7 y 9

Dirigida a la Oficina de País.

En el ámbito de la rectoría de las políticas de igualdad y empoderamiento de las mujeres, apoyar al INAMU (o en su caso el ministerio) es una condición indispensable para garantizar la institucionalización de la aplicación de la perspectiva de género en todos los planes, programas, proyectos y estrategias en las políticas sectoriales, esto implica fortalecimiento institucional de la red de mecanismos para posibilitar el cumplimiento de la Ley 4⁴⁰.

Recomendación 6. Vinculada a conclusiones 1, 2 y 7

Dirigida a la Oficina de País.

La evaluación considera el eje de empoderamiento económico como un ámbito estratégico en el que seguir profundizando dado que constituye un contexto de trabajo en el que las tres áreas del PNUD tienen ámbitos de convergencia importantes. Su desarrollo permite atacar varias de las causas estructurales de la subordinación de las mujeres a partir de varias líneas de trabajo como son:

- ✓ el ámbito del empleo y la empleabilidad en el mercado de trabajo,

⁴⁰ Ley No. 4 del 29 de enero de 1999 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y su reglamentación, así como el lanzamiento de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM) y de su Plan de Acción, han posibilitado contar con los tres pilares garantes del principio de la igualdad de género en la política de Estado.

- ✓ la generación de espacios laborales equitativos y sin discriminación,
- ✓ medidas institucionales para la reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres,
- ✓ trabajo decente para las mujeres en mayores situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo, trabajadoras domésticas, en este caso en coordinación con OIT),
- ✓ el fomento del emprendedurismo femenino a través de acciones afirmativas, formación para el trabajo e instrumentos de crédito u otros incentivos financieros diseñados específicamente a tal fin.

Desde el área ambiental el empoderamiento económico presenta un campo de oportunidades que el PNUD ya ha empezado a desarrollar y que habrá de seguir trabajando, como las iniciativas que fomenten, entre otros:

- ✓ el control y uso de los recursos naturales por parte de las mujeres;
- ✓ la participación en las instancias locales de toma de decisiones para la gestión ambiental;
- ✓ el acceso y disfrute de los medios de vida adecuadamente gestionados, acceso a la tierra y al capital (crédito, incentivos económicos, otros)

Recomendación 7. Vinculada a conclusiones 1, 2 y 7

Dirigida a la Oficina de País.

Se debe dar continuidad al trabajo que se viene desarrollando con MITRADEL en la transversalización de la perspectiva de género. Dado que la institución ha modificado el presupuesto para abrir un rubro específico para igualdad de género, se recomienda contribuir al monitoreo de esta dimensión presupuestaria para facilitar el desarrollo de programas con objetivos de género. En cuanto al Programa de Certificación de sellos de igualdad de género se recomienda propiciar el incremento de la participación de algunos actores, involucrando incluso a sindicatos, y asociaciones empresariales que puedan no haberse sentido parte del proceso. En segundo lugar, se recomienda ampliar el número de empresas e instituciones públicas comprometidas con la implementación del Sello, así como con Sistemas de Gestión con Igualdad de género. La aprobación de la norma técnica DGNTI – COPANIT 513 – 2018 sobre Sistemas de gestión para igualdad de empresas y organizaciones es un logro de este Programa que merece ser expandido (en este caso referido sólo a instituciones públicas).

Respeto a la institucionalidad de Género en la SENACYT, que ha recibido el sello de plata, se recomienda poder vincular con la UNESCO algunas acciones, específicamente con “GenderINSITE”. El género en la ciencia, la innovación, la tecnología y la ingeniería (SITE, son sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional para promover el papel de la mujer en la ciencia, la innovación, la tecnología y la ingeniería, y para demostrar cómo la aplicación de una lente de género puede proporcionar información más profunda, programas más efectivos y resultados más sostenibles en el contexto del desarrollo.

Recomendación 8. Vinculada a conclusiones 1, 2 y 7

Dirigida a la Oficina de País, la cual puede emplazar al Centro Regional para colaborar con este propósito

Con relación al sello de género en el sector privado, un ámbito de innovación para el PNUD sobre el que las empresas están sugiriendo trabajar es la dimensión de la *diversidad* en el ámbito del trabajo, un concepto que alude a la inclusión y que, por tanto, es más amplio y comprehensivo que la discriminación basada en género. Así mismo la dimensión de la sostenibilidad o sustentabilidad ambiental también se muestra como un factor que actualmente está congregando el interés de muchas empresas.

Recomendación 9. Vinculada a conclusiones 1, 2 y 7

Dirigida a la Oficina de País.

La evaluación pondera el Sistema de Cuidados como un campo de trabajo que tiene un recorrido en el medio y largo plazo. Se recomienda:

- ✓ realizar un análisis general de las políticas y programas que forman parte tanto de la protección social básica como de otros componentes de la escala de la protección social en el país para identificar varios componentes vinculados con los cuidados, particularmente en materia de seguridad económica y respecto a los centros de cuidado existentes.
- ✓ A partir de ese Diagnóstico, se recomienda fortalecer las políticas a través de marcos legales de protección de la maternidad en el trabajo y las medidas de corresponsabilidad de los cuidados, que brindan tiempo para que los trabajadores y trabajadoras puedan ejercer el cuidado de sus familiares, a través de licencias remuneradas y no remuneradas (incluyendo las licencias post –natales y las licencias familiares “de cuidado” desvinculadas de la situación post natal).
- ✓ En términos de políticas concretas para avanzar, se identifican dos prioridades: i) la expansión de la oferta de cuidados para población infantil en la franja que no está cubierta por el sistema educativo formal (en coordinación con UNICEF) y ii) la ampliación de servicios para la atención y cuidado de las personas adultas mayores, dado el progresivo envejecimiento de la población panameña y la ampliación de la esperanza de vida. En este campo la experiencia de UNFPA en la región puede ser considerada.

RELACIÓN DE ANEXOS

- 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA**
- 2. MATRIZ DE EVALUACIÓN**
- 3. PERSONAS ENTREVISTADAS Y AGENDA**
- 4. ANÁLISIS COMPARADO DE RESULTADOS DE GÉNERO SEGÚN
ROARs 2016-2018**
- 5. INSTRUMENTOS CUALITATIVOS DE ENTREVISTAS**
- 6. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**
- 7. CÓDIGO DE CONDUCTA**

ANEXO 1

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

TÉRMINOS DE REFERENCIA

EVALUACIÓN TEMÁTICA DE LAS CONTRIBUCIONES DEL PNUD A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE MUJERES EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE PAÍS

INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA CONSULTORÍA

Título del Proyecto: PRODOC PS 92555 / Output 97193 “Apoyo a la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Programa de País 2016-2020”

Tipo de Contrato: Contrato Individual (IC) para realizar Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el empoderamiento de mujeres

Supervisor Directo: Representante Residente / Especialista de Planificación, Seguimiento y Evaluación

Modalidad de Ejecución: Proyecto de Implementación Directa (DIM)

Lugar: home-base con viajes a la Ciudad de Panamá

Fecha de Inicio Estimada: mayo 2019

Fecha de Finalización Estimada: agosto 2019

Duración: 50 días naturales

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Panamá se ha caracterizado en los últimos años por ser uno de los países con mayor crecimiento económico de la región, así como por haber mejorado sustancialmente el Índice de Desarrollo Humano (0,788 ocupando la posición 60 del ranking mundial) pasando a ser clasificado como uno de los países con desarrollo humano alto. Esta situación de bonanza económica y de progreso en otras dimensiones, como por ejemplo la esperanza de vida, se ve empañada cuando se aplican otros indicadores que muestran las desigualdades existentes a lo interno del país, como son el Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad, donde Panamá desciende 19 posiciones con un índice de 0,614, y el Índice de Desigualdad de Género, con un valor de 0,457 y descendiendo a la posición 100 del ranking mundial.

Las mujeres panameñas tienen fuertes barreras para el acceso al crédito, la tenencia de la tierra y la generación de bienes y recursos económicos para la supervivencia. La pobreza en Panamá tiene rostro de mujer rural, el 39,6% de las mujeres rurales no tienen ingresos propios, mientras que los hombres rurales sin ingresos propios son el 14%, así mismo el 58% de los hogares clasificados en indigencia son encabezados por mujeres.

En cuanto a la Población Económicamente Activa, si bien ha habido desde 1999 un incremento del ingreso de mujeres al mercado de trabajo (8%), la distancia con los hombres sigue siendo significativa, siendo más del 25%. Según datos del Instituto de Estadística y Censo (INEC) para este 2018 el 51% de las mujeres participan económicamente mientras que para los hombres esta tasa se sitúa en 72%. De las mujeres no activas económicamente el 57% son amas de casa y, de ellas, el 65% alude a las responsabilidades familiares como principal motivo que les impide participar en la actividad laboral. Este hecho quedó reflejado también en la Encuesta del Uso del Tiempo realizada por el INEC y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en 2011, donde se resaltó una mayor carga de trabajo total (trabajo productivo + trabajo reproductivo) en las mujeres, siendo esta de hasta más de 9 horas que las de los hombres.

Los datos relativos a la tasa de desempleo para las mujeres fueron de 7.7% y para los hombres de 5%; siendo la edad un factor determinante para la participación en el mercado de trabajo donde las tasas de desempleo aumentan a más del 22% para las mujeres menores de 25 años.

Así mismo existe una elevada informalidad del mercado de trabajo, datos del Centro Nacional de Competitividad de 2016 la establecen en un 40%, siendo que de las mujeres económicamente activas 6 de cada 10 se emplea en la economía informal (INEC 2015).

Finalmente, en cuanto a la brecha salarial de mujeres y hombres, un informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en 2016 situó la brecha salarial entre hombres y mujeres entre el 5% y el 11%.

Panamá ha experimentado grandes progresos cuantitativos en la esfera educativa. La matriculación en educación primaria prácticamente se ha universalizado en el año 2014. Por su parte, en educación pre-media y media, si bien los avances han sido bastante significativos, las tasas aún no superan el 77%, lo que sitúa al país por debajo del promedio de la Región.

Desde el punto de vista del género, si en los niveles de primaria apenas se identifican diferencias sustanciales en el acceso (dado que las tasas de matriculación son prácticamente universales), en pre-media y media empieza a dejarse sentir ya el mayor interés de las niñas y adolescentes por continuar los estudios. Las jóvenes, además, muestran unos mejores rendimientos académicos y unas inferiores tasas de deserción respecto a los varones a partir de secundaria.

El gran diferencial de género aparece en la educación terciaria: las mujeres son el 60% de las personas matriculadas en las Universidades y casi el 70% de las egresadas. Añadido a ello representan entorno al 60% de las personas matriculadas y graduadas en Postgrados universitarios (Cursos, y Maestrías), si bien este porcentaje desciende a la mitad cuando se trata de Doctorados.

Sin embargo, las jóvenes representan en torno a 4 de cada 10 personas matriculadas en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas por sus siglas en inglés) así, mientras que el 25% de los hombres eligen matricularse en este tipo de carreras, solo el 7% de las mujeres contemplan esta opción. En 2016 solo el 10% de las graduadas universitarias lo hicieron en carreras STEM, en el caso de los hombres lo hicieron un 26%. Por el contrario, las mujeres se concentran en las carreras vinculadas a la educación, la sanidad, las ciencias sociales, el derecho y el comercio y la administración, en 2015 del total de alumnas matriculadas en las Universidades de Panamá, el 70% de ellas lo hacían en estos cinco sectores de conocimiento.

Las mujeres tienen una importante presencia en las esferas política, educativa y económica, pero están sub-representadas en los espacios de toma de decisiones. En las últimas elecciones el 52.3% de los votantes fueron mujeres y aproximadamente suponen la mitad de las afiliaciones a los partidos políticos, sin embargo, solo fueron el 16.6% de las personas postuladas para ser diputadas en la Asamblea Nacional y el 18.3% del total de diputadas electas. En el órgano ejecutivo menos del 30% son ministras o viceministras, y en el poder local, tanto en los Corregimientos como en Alcaldías, no superan el 16%⁴¹.

En cuanto a la toma de decisiones en las empresas privadas el panorama no es tampoco muy alentador siendo que las mujeres gerencian mayoritariamente en los mandos medios e inferiores, pero están prácticamente ausentes en los superiores. En los niveles de supervisión casi el 71% de las empresas cuentan con mujeres en los cargos directivos, esa proporción es del 81% en los niveles medios, del 68% en los niveles superiores y de tan solo del 29% en el máximo nivel ejecutivo.

Adicional, la representación de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector público es tan solo del 18% y de un 14% en el caso de las empresas privadas cotizadas.

Si bien las mujeres acceden a mayores niveles educativos y muestran mejor desempeño, ven limitado su acceso al poder y la toma de decisiones, así como a la generación de ingresos propios que fortalezcan su autonomía, ya que, acceden en menor medida al mercado laboral, y presentan mayores tasas de desempleo y de informalidad que los hombres. Estas brechas de desigualdad, aunado a una desigual distribución en las tareas del cuidado, ubican a las mujeres en una mayor vulnerabilidad para caer en situaciones de pobreza y de violencia.

Por último, la autonomía física de las mujeres sigue siendo una tarea pendiente, el 30% del total de embarazos suceden entre los 15 y los 19 años y el 1% en menores de 15 años, lo que conlleva mayores riesgos para la salud materna y pueden estar asociados a situaciones de violencia sexual. Este porcentaje llega a aumentar en 10 puntos porcentuales entre las mujeres jóvenes indígenas, siendo 3 de cada 10 las que quedan embarazadas antes de los 20 años.

En relación a la atención profesional al parto, en el 2010, se estableció en 94.3%, sin embargo, en comunidades indígenas dicha atención solo llega al 63.5% de las mujeres embarazadas, siendo las mujeres indígenas las que presentan mayores tasas de fecundidad en el país. A pesar de la atención profesional al

⁴¹ ATENEA: "Electoras pero no elegidas: es el tiempo de las ciudadanas", PNUD, ONUMUJERES, IDEA INTERNACIONAL, 2015

"Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres"

parto, la tasa de mortalidad materna se sitúa en 64.9, llegando a multiplicar hasta 4 veces en las Comarcas Indígenas.

Con respecto a la incidencia del VIH/SIDA, las mujeres representan el 38% de personas infectadas en el país.

La violencia física contra las mujeres encuentra su expresión más grave en el femicidio. Según datos del Ministerio Público, del 2014 al 2017 han sucedido 88 femicidios, 47 tentativas de femicidios y 36 muertes violentas de mujeres. Para el mismo período, se han recibido más de 69,000 denuncias de violencia de género y solo en 2015 se registraron 1,814 violaciones, cifras bastante elevadas en un país que no alcanza los 4 millones de habitantes.

El Programa de País del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá está en tercer año de ejecución y se requiere hacer una evaluación temática de las contribuciones a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres que desde los proyectos del PNUD Panamá se realiza para el cierre de las brechas de género mencionadas anteriormente.

En este sentido el Programa de País ha trabajado hasta la fecha 18 iniciativas **tendientes a promover la igualdad de género y/o el empoderamiento de mujeres**, de la mano del Gobierno Nacional, a lo largo y ancho del territorio nacional. En el cuadro a continuación, se presenta la información clave para la evaluación temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el empoderamiento de mujeres en Panamá que contribuyen a los 4 efectos contemplados en el MANUD 2016-2020.

Tabla 1: Información clave para la evaluación temática sobre la igualdad de género y/o el empoderamiento de mujeres en Panamá

<p>Efecto/s del MANUD⁴² / Programa de País 2016-2020</p>	<p>Las 3 Áreas de Cooperación son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión. 2. Gobernanza, Diálogo y Participación Social 3. Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo. <p>Los Efectos (Outcomes) del Programa de País 2016-2020 son los siguientes:</p> <p>Efecto 1.1: Al 2020, El Estado implementa Políticas Públicas integrales y presta servicios sociales de calidad con enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos.</p> <p>Efecto 2.1: Al 2020, el Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local.</p> <p>EFFECTO 2.2: Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la de género; para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.</p> <p>Efecto 3.2: Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades para el diseño e implementación de Políticas, Planes y Programas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.</p>
--	---

⁴² Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá 2016-2020

<p>Proyectos que contienen iniciativas tendentes a promover la igualdad de género y/o el empoderamiento de mujeres a evaluar</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas de Panamá (PS 84461) 2. Proyecto de Apoyo a la implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción del Programa de País 2016-2020. (PS 92555) 3. Apoyo a Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (PS 45209) 4. Apoyo al Programa de Reformas del Ministerio de Gobierno (PS 83709) 5. Plan de Iniciación Fortalecimiento Instituto de la Mujer -INAMU- (PS 90872) 6. Plan de iniciación Plan de Igualdad Laboral -MITRADEL- (90449) 7. Proyecto de fortalecimiento de la institucionalidad para la Igualdad de Género. 8. Proyecto de Igualdad Laboral en Panamá (PS 99587) 9. Programa de Prevención de las Violencias (PS 75933) 10. Inclusión y Participación Política de Grupos Vulnerables (PS 63681) 11. Fortalecimiento Institucional para la rectoría de la Política Social - MIDES (PS 92644) 12. Informe Nacional de Desarrollo Humano (PS 65599 y PS 99428) (el anterior proyecto y el actual) 13. Protección de reservas y sumideros de carbono en los manglares y áreas protegidas de Panamá (PS 75063) 14. Apoyo a la preparación nacional hacia REDD+ - Fase 2 (PS 80097) 15. Tercera Comunicación Nacional y Primer Informe de Actualización Bienal ante la CMNUCC (PS 80321) 16. Apoyo a la modernización del modelo de gestión ambiental de Panamá (PS 91204) 17. Apoyo a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -SENACYT- Fase II (PS 95143) 18. Fortalecimiento y ampliación de la respuesta para la prevención del VIH y la tuberculosis (TB) en Panamá. (PS 92702) 19. Apoyo a la Comisión Panama 500 años (PS 91107) 20. Fortalecimiento de las capacidades para la mejora del acceso a la justicia, a través del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá -ISJUP- (PS 97085) 21. Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos (PS 98385) 22. Fortalecimiento institucional de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PS 100945) 23. Fortalecimiento de capacidades de mujeres para la participación política y creación de estrategias de resiliencia frente a la violencia política (PS 110826)
<p>Socios Estratégicos</p>	<p>Ministerio de Relaciones Exteriores-Cancillería, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Ministerio de Gobierno (MINGOB), Secretaría Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología (SENACYT), Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), Alcaldías, Ministerio de Seguridad (MINSEG), Ministerio de Salud (MINSa), Autoridad del Canal de Panamá (ACP), Instituto Superior de la Judicatura de Panamá (ISJUP), Tribunal Electoral (TE), Defensoría del Pueblo.</p>

II. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA

Se requiere de una evaluación temática de las iniciativas implementadas desde diferentes proyectos ejecutados por el PNUD, para conocer sobre las contribuciones y/o resultados de cada una de las intervenciones en cuanto a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres, hacia la elaboración de políticas públicas que promuevan una mayor igualdad entre hombres y mujeres, y la generación de evidencias, lecciones aprendidas, buenas prácticas e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas que generen una sociedad más equitativa y más justa. Esta evaluación informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados de este ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

a evaluación se lleva a cabo según el Plan de Evaluación del PNUD 2016-2021, el Plan Estratégico del PNUD y la Política de Evaluación del PNUD que establece una serie de principios rectores, normas y criterios evaluación en la organización.

Entre las normas que la Política busca mantener, las más importantes son: que el ejercicio de evaluación debe ser independiente, imparcial y de calidad apropiada, pero también debe ser intencional y debe diseñarse con utilidad en mente. La evaluación debe generar información relevante y útil para apoyar la toma de decisiones basada en evidencia.

La evaluación valorará el avance a los resultados hasta la fecha (directos e indirectos, intencionados o no) en el avance para la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres por parte de las iniciativas y proyectos del PNUD. Se espera que la evaluación siga un enfoque prospectivo y brinde recomendaciones útiles y viables para aumentar la probabilidad de éxito para el final del Programa de País. En consonancia con la práctica estándar de evaluación, el alcance del ejercicio va más allá de evaluar si el PNUD está "haciendo lo correcto" en la ejecución y gestión del programa, sino en una valoración más amplia de que si la estrategia, --basada en la evidencia disponible, tal como se implementó y en comparación con enfoques similares implementados por otros -- es probable que sea el "enfoque correcto" para lograr los resultados de mayor nivel acordados al inicio del programa.

Los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones generadas por la evaluación serán utilizados por el PNUD y sus contrapartes nacionales claves para mejorar este y futuros proyectos y programas e identificar estrategias que contribuyan a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres en Panamá.

III. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA

El alcance de esta evaluación temática de iniciativas y proyectos facilitados por el PNUD incluye el periodo desde enero de 2016 a la fecha. Tiene alcance nacional, con un foco en tomadores de decisiones a nivel central y local, academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, determinando la factibilidad de su logro en base a los recursos existentes y la duración de las iniciativas

El objetivo general es evaluar las contribuciones de las iniciativas y proyectos ejecutados por el PNUD Panamá junto con las contrapartes nacionales para la elaboración e implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios que contribuyan a la igualdad de género y/o el empoderamiento de mujeres; evaluar cómo se están logrando los resultados y la eficiencia con la que se obtienen, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito, así como las lecciones aprendidas con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para adaptar las acciones hacia los resultados deseados.

La evaluación deberá aplicar los siguientes criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo.

Pertinencia: grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de las personas beneficiarias. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento de mujeres e igualdad de género.

Eficacia: es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.

Eficiencia: mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.

Sostenibilidad: mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

El impacto como criterio de evaluación no se utilizará en esta evaluación. Los resultados del impacto - cambios en las vidas de las personas y las condiciones de desarrollo - se consideran fuera del alcance de esta evaluación. Los resultados en el nivel de impacto tendrían que controlar la gran variedad de factores que pueden haber influido en el desarrollo de esta área y no sería factible ni rentable discernir la contribución del proyecto y del PNUD a dicho cambio.

Cada criterio de evaluación utilizado deberá implementar un sistema de valoración con rangos asignados.

Para valorar pertinencia:

- Pertinente (P)
- No pertinente (NP)

Para valorar eficacia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

Para valorar eficiencia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

Para valorar sostenibilidad:

- Probable (P): Riesgos insignificantes para la sostenibilidad
- Moderadamente probable (MP): riesgos moderados
- Moderadamente improbable (MI): riesgos significativos
- Improbable (I): riesgos graves

IV. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

Las preguntas de la evaluación pueden dar a sus usuarios la información que buscaban para tomar decisiones, emprender acciones o alimentar la base de conocimientos. Las preguntas de evaluación mejoran el enfoque de ésta al hacer explícitos los aspectos de cada una de las iniciativas consideradas cuando se juzgue su desempeño.

A continuación, se sugieren algunas preguntas a saber:

Diseño de las iniciativas/proyectos de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres:

- ¿Es relevante la estrategia utilizada y ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados?
- ¿Se identificaron de manera clara y explícita los factores o causas de las desigualdades o inequidades que la iniciativa/proyecto pretende resolver, disminuir o erradicar tanto en la descripción del problema como en la Teoría de Cambio, resultados, productos, actividades e indicadores? ¿Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño de las iniciativas/proyectos el enfoque de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres
- ?
- ¿Existen áreas importantes que requieren atención y recomendaciones a tomar en cuenta?

A. Pertinencia:

- El enfoque de los proyectos/iniciativas de igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres coincide con las prioridades nacionales?
- ¿Las iniciativas/proyectos están alineadas con la Planificación Estratégica de Género del PNUD?
- ¿Las iniciativas/proyectos están alineadas con algún otro plan más amplio que incorpore los temas de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres?
- ¿Entre las autoridades del país o de las instituciones contrapartes de las iniciativas/proyectos existe un interés particular en incluir las consideraciones del enfoque de género?

B. Eficacia:

- ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados en relación a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres?
- ¿En qué medida han contribuido, las estrategias y actividades planeadas, a avanzar la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres?
- En un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados ¿Son las metas relacionadas a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres alcanzables? ¿Cuáles son las principales dificultades, riesgos, oportunidades y desafíos relacionados con la implementación de los resultados de los diferentes componentes?
- ¿Los equipos implementadores y/o las carteras del programa de país han realizado cambios y ajustes en las intervenciones a partir de la aplicación de un enfoque integrado?

C. Eficiencia:

- ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?
- ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?
- ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres? ¿Cuáles son los retos que superar en el futuro?
- ¿Han sido útiles los marcos de resultados / marcos lógicos de los proyectos como herramientas de gestión, así como cualquier cambio producido para la obtención de los resultados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?
- ¿Las herramientas de monitoreo y de reporte se utilizan de manera adecuada en la captura de progreso y resultados de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres?

D. Sostenibilidad:

- ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados alcanzados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres? ¿Qué nuevas capacidades se requieren en dicha dirección?
- ¿Puede esperarse que los resultados, alcanzados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer, continúen una vez finalizada la intervención?
- ¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados alcanzados en relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer?
- ¿Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo de país en forma continua/transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender de ellas y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?

V. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA DE LAS CONTRIBUCIONES DEL PNUD A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE MUJERES

La evaluación será llevada a cabo por un evaluador(a) externo(a) y contará con la participación de una amplia gama de personas interesadas y beneficiarias, incluido el personal del gobierno nacional y local, organizaciones de la sociedad civil, personas académicas y expertas en los temas, representantes del sector privado y miembros de la comunidad.

Se espera que la evaluación adopte un enfoque de "teoría del cambio" (TOC) para determinar los vínculos causales entre las intervenciones que el PNUD ha apoyado y ha observado progresos en el logro de los resultados esperados a nivel nacional y local. El(la) evaluador(a) elaborará un modelo lógico de cómo se espera que las intervenciones del PNUD conduzcan a los cambios esperados.

Las evidencias obtenidas y utilizadas para evaluar los resultados generados por el apoyo del PNUD deben ser trianguladas a partir de una variedad de fuentes, incluyendo datos verificables sobre el logro de los indicadores, informes existentes, evaluaciones y documentos técnicos, entrevistas a las partes interesadas, grupos focales, encuestas y visitas.

La evaluación también debería adoptar otros enfoques y métodos que puedan dar una respuesta más fiable y válida a las preguntas y el alcance de la evaluación. En consulta con las unidades del Programa, los administradores de la evaluación y las partes interesadas clave, el(la) evaluador(a) deberá seleccionar los métodos más apropiados, objetivos y factibles para abordar los objetivos y el propósito de la evaluación. Se espera que la evaluación tenga en cuenta tanto los enfoques cualitativos como los cuantitativos y, por lo tanto, abarcará una serie de métodos, entre ellos:

- Revisión documental de los documentos pertinentes, tales como los estudios relacionados con el contexto y la situación del país, los documentos de proyecto, los informes de progreso y otros informes de evaluación.
- Discusiones con la alta gerencia y el personal del programa.
- Entrevistas y discusiones de grupos focales con socios, beneficiarias e interesados, que incluyan grupos de mujeres políticas, indígenas, campesinas y afrodescendientes
- Visitas de campo a áreas seleccionadas.
- Cuestionarios y técnicas participativas para la recolección y análisis de datos.
- Reuniones de consulta y rendición de informe.

Los datos aportados por esta evaluación temática deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El/la evaluador/a examinará todas las fuentes de información relevantes, incluidos los documentos elaborados durante la ejecución de las iniciativas/proyectos (e.j. documentos de proyecto (Prodoc), diagnósticos, productos de conocimiento, planes de acción, informes de procesos de sensibilización/capacitación, informes semestrales y anuales de proyectos, informes de lecciones aprendidas, y políticas nacionales y cualquier otro material que el/la evaluador(a) considere útil para este examen basado en datos objetivos).

Se espera que siga una metodología colaborativa y participativa⁴³ que garantice una estrecha relación con la Gerencia y Oficiales de Programa del PNUD, Ministerios, Entidades Públicas y privadas y las partes interesadas.

Cabe resaltar que se requiere del conocimiento del enfoque de género y derechos humanos para esta Evaluación Temática.

VI. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN (ENTREGABLES)

Para la planificación, seguimiento y ejecución de esta consultoría se conformará un Comité de Referencia constituido por la Gerencia de PNUD Panamá, los Oficiales Nacionales de Programa y especialistas de Programa.

Las funciones de este Comité de Referencia de la Evaluación son las siguientes:

1. Proveer la planificación, la gestión y la coordinación logística para el desarrollo de la evaluación temática.
2. Facilitar y coordinar la agenda las entrevistas y proveer la información relevante al evaluador (a).
3. Recibir del evaluador (a) los informes de la consultoría, comentarlos, darlos a conocer a la Gerencia y posteriormente a las partes interesadas.

⁴³ Para ideas sobre estrategias y técnicas innovadoras y participativas de seguimiento y evaluación, véase UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluations Results, 05 Nov 2013.

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

4. Aglutinar las sugerencias y comentarios de los reportes producidos por el evaluador(a), atendiendo a cualquier discrepancia entre las partes que presentan comentarios y entregarlos al evaluador (a) independiente.
5. Dar a conocer a las partes interesadas el Informe Final de la Evaluación temática de Diálogos apoyados por PNUD de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el empoderamiento de mujeres en Panamá.
6. Analizar las recomendaciones de la evaluación temática, dar respuestas a cada una de ellas y hacer seguimiento al plan de acción.

Esta evaluación temática requiere de los siguientes productos en idioma español:

Productos	Fecha de entrega	Porcentaje a pagar
<p>Primer producto:</p> <p>Informe inicial de la Evaluación (Plan de Trabajo)</p> <p>El/la evaluador/a deberá “preparar un informe inicial antes de lanzarse de lleno al ejercicio de recolección de datos. Ese informe debería detallar la comprensión del evaluador/a sobre lo que va a evaluar y por qué, mostrando cómo cada pregunta de la evaluación será contestada y por qué medio: los métodos propuestos; las fuentes de información propuestas, y los procedimientos de recolección”.</p> <p><u>Nota: Al finalizar la misión de campo se requiere una presentación de los primeros hallazgos ante el Comité de Referencia</u></p>	10 días naturales a partir de la firma del contrato	0%
Productos	Fecha de entrega	Porcentaje a pagar
<p>Segundo producto:</p> <p>Borrador de Informe de Evaluación Temática</p> <p>Entrega del Borrador de informe de evaluación temática de las contribuciones del PNUD a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados. El Comité de Referencia y las partes interesadas deben examinar el borrador del informe de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.</p>	30 días naturales a partir de la firma del contrato	50%
<p>Tercer producto:</p> <p>Informe final de Evaluación Temática</p> <p>Entrega del Informe Final de la Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el empoderamiento de mujeres y presentación de los resultados finales al Comité de Referencia (documento + PPT)⁴⁴. El informe final deberá contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos y el enfoque seguido para el examen.</p>	40 días naturales a partir de la firma del contrato	50%

⁴⁴ La presentación final, en power point, de la Evaluación puede ser vía Skype.

<p>El documento deberá contener recomendaciones de acción concretas y aplicables, anexos establecidos y cumplir con el contenido mínimo solicitado.</p> <p>Notas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se presente el informe final de la evaluación, también se requiere que el/la evaluador/a proporcione un itinerario, donde se detalle cómo se han abordado (o no, y la justificación correspondiente) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación. • El informe final debe presentarse en idioma español* • Las fechas de finalización de las actividades podrán ser ajustadas en función de la fecha de la firma del contrato*. 		
Total		100%

CONTENIDO DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

Informe inicial de la Evaluación

La estructura del Informe Inicial de la evaluación es la siguiente:

Propósito y alcance de la evaluación— Una enunciación clara de los objetivos de la evaluación y los principales aspectos o elementos de la iniciativa que deben examinar.

Criterios y preguntas a las que debe responder la evaluación— Los criterios y las preguntas que usará la evaluación para evaluar el desempeño y su lógica.

Metodología de la evaluación—Una descripción de los métodos de recopilación de datos y las fuentes de información que serán utilizados, lo que incluye la razón de su selección (como van a ayudar en la evaluación) y sus limitaciones; las herramientas, los instrumentos y protocolos de recolección de datos, y un intercambio sobre su fiabilidad y validez para la evaluación;

Matriz de evaluación— Identifica las preguntas clave para la evaluación y cómo se obtendrán las respuestas con los métodos seleccionados.

Calendario de etapas clave— Agenda preliminar de misión en Panamá, entregables.

Requisitos de recursos detallados vinculados a las actividades de evaluación y los entregables pormenorizados en el plan de trabajo.

Borrador de Informe de la Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres

El borrador de informe de la evaluación temática debería ser completo y estar organizado con lógica, de acuerdo con lo esperado. El lenguaje debe ser claro y comprensible para el público. Debe incluir de manera gradual la información prevista para el documento de Informe Final de la Evaluación, con el siguiente contenido mínimo:

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

1. Título y páginas introductorias
2. Índice de contenido
3. Lista acrónimos y abreviaturas
4. Resumen Ejecutivo
5. Introducción
6. Descripción de la intervención
7. Alcance y objetivos de la evaluación
8. Enfoque de la evaluación y métodos
9. Consideraciones Éticas
10. Análisis de datos
11. Hallazgos y conclusiones
12. Recomendaciones
13. Lecciones Aprendidas
14. Anexos al informe, que incluyan el listado de documentos y proyectos revisados

Para mayores detalles de la estructura del Informe de Evaluación, remitirse al **Anexo 4** de estos Términos de Referencia ó a la página 204 del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación del PNUD 2009.

VII. DISPOSICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

La supervisión de la consultoría estará a cargo del PNUD en su calidad de entidad contratante, a través de la Representante Residente y la Especialista de Monitoreo y Evaluación.

La Representante Residente del PNUD tendrá un máximo de cinco (5) días hábiles para revisar la documentación y solicitar ajustes o ampliaciones al producto entregado, y el consultor(a) contará con un máximo de cinco (5) días hábiles para incorporar los cambios solicitados. Los pagos serán realizados dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto entregado.

Para acompañar la planificación, seguimiento y ejecución de esta evaluación se conformará un Comité de Referencia constituido por la Gerencia de PNUD Panamá, los Oficiales Nacionales de Programa y especialistas de Programa.

Las funciones de este Comité de Referencia de la Evaluación son las siguientes:

1. Aprobar el Plan de Trabajo y apoyar en la planificación, la gestión y la coordinación logística para el desarrollo de la evaluación temática.
2. Facilitar información de actores clave para las entrevistas y apoyarle en la coordinación de las mismas, el-la Evaluador-a es responsable en última instancia por asegurarse de concretar la agenda de entrevistas y grupos focales y de utilizar controles efectivos para garantizar la representatividad /legitimidad de los entrevistados-as-
3. Recibir del evaluador (a) los informes de la evaluación, realizar comentarios, aportes, recomendaciones, y posteriormente dar a conocer el informe final a las partes interesadas.
4. Aglutinar las sugerencias y comentarios de los reportes producidos por el evaluador(a), y entregarlos al evaluador (a) independiente para ser incorporados al informe final.

5. Divulgar a las partes interesadas el Informe Final de la Evaluación temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el empoderamiento de mujeres en Panamá.
6. Analizar y considerar las recomendaciones de la evaluación temática, dar respuestas a cada una de ellas y proponer el seguimiento al plan de acción una vez estas hayan sido aprobados por la Representante Residente

VIII. PERFIL DEL/LA EVALUADOR/A Y COMPETENCIAS

El/la evaluador/a independiente que llevará a cabo la evaluación deberá contar con el antecedente de no haber participado en la preparación de los proyectos/iniciativas, su formulación y/o implementación (incluyendo la redacción del documento de proyecto) y no deberá tener un conflicto de interés con las actividades conexas del proyecto ni con ninguno de sus socios estratégicos.

La selección del/la evaluador/a estará orientada a maximizar cualidades generales en las siguientes áreas:

Formación Académica:

Formación académica en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Economía, Derecho, Políticas Públicas u otras áreas relacionadas.

Maestría o Post grado en áreas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos.

Formación en Igualdad de Género y/o empoderamiento de mujeres y derechos humanos.

Experiencia General:

Al menos 5 años de experiencia en el manejo de herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos.

Experiencia de trabajo con Agencias de cooperación internacional, preferiblemente Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Experiencia específica:

Al menos 3 experiencias comprobadas de realización de Evaluaciones relativas a proyectos dirigidos a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Conocimiento de la realidad social, política y económica de Panamá.

Habilidades Generales:

Dominio del idioma español

Habilidades de comunicación.

Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos.

Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos cortos.

Disponibilidad para viajar al interior del país

Manejo de sistemas informáticos para la realización de la evaluación.

Capacidad analítica y de relacionamiento mediante mapas mentales.

IX. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

Para lograr los objetivos de la evaluación, se requiere del/la evaluador/a que sus labores estén en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace referencia en la Guía y que firmen el Código de Conducta adjunto en **Anexo 7** de estos términos de referencia.

La evaluación deberá ser diseñada y realizada de manera que respete y proteja los derechos y bienestar de las personas y de las comunidades beneficiarias del proyecto, en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otras convenciones de derechos humanos.

El/la evaluador/a deberá respetar la dignidad y diversidad de los participantes en la evaluación cuando planifiquen, lleven a cabo e informen sobre la evaluación, usando instrumentos de evaluación apropiados para el entorno cultural en el que tiene lugar. Deberá tratarse a los participantes de la evaluación de manera autónoma, darles tiempo e información para decidir si desean o no participar, y que puedan tomar una decisión de forma independiente, sin presiones.

Todos los evaluadores contratados por unidades de programa del PNUD deberán manifestar su acuerdo y firmar el Código de conducta de Evaluadores en el Sistema de Naciones Unidas⁴⁵. Para mayor referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación) UNEG⁴⁶.

⁴⁵ UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: [http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?](http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100)

doc_id=100.

⁴⁶ UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, Junio 2008. Disponible en: [http://www.uneval.org/search/index.jsp?](http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines)

q=ethical+guidelines.

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

X. PLAZOS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Esta sección contempla cada una de las actividades que son responsabilidad del evaluador/a y por las que deberán rendir cuentas, así como los miembros del Comité de Referencia de la Evaluación.

ACTIVIDAD	TIEMPO
Revisión por parte del/la evaluador/a de toda la información proporcionada por el PNUD para la elaboración del Informe Inicial de la evaluación	5 días
Reunión informativa entre el Evaluador/a y el Comité de Referencia	1 hora
Entrega y presentación del Informe Inicial de la Evaluación, por el/la evaluador/a (entrega el diseño y los métodos de evaluación)	2 hora
Misión en campo en la ciudad de Panamá (entrevistas, cuestionarios, reuniones)	8 días
Misión en campo en provincias, (visitas de campo, entrevistas) <i>Nota:</i> antes de finalizar la misión en Panamá, el evaluador/a presenta los hallazgos preliminares al Comité de Referencia y partes interesadas	1 días
Entrega del Borrador de Informe de Evaluación Temática	10 días
Periodo de revisión del borrador de informe de evaluación por el Comité de Referencia y las partes Interesadas	5 días
Preparación y entrega y presentación ⁴⁷ del Informe final de la Evaluación de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el empoderamiento de mujeres tomando en consideración los comentarios	5 días
Comentarios por el Comité de Referencia al Informe Final	5 días
Ajuste del Informe Final en base a los comentarios del Comité de Referencia y entrega del Informe Final	5 días

⁴⁷ La presentación del informe final de la evaluación puede ser vía Skype

**ANEXOS DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE EVALUACION TEMÁTICA DE LAS
CONTRIBUCIONES DEL PNUD A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE MUJERES**

ANEXO 1: CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL/LA EVALUADOR/A

Los criterios de selección del evaluador/a son los siguientes:

Formación Académica	Formación académica en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Economía, Políticas Públicas u otras áreas relacionadas. (10 puntos) Maestría o Post grado en áreas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos. (10 puntos) Formación en Igualdad de Género y/o empoderamiento de mujeres y derechos humanos (20 puntos)	40
Experiencia General	Al menos 5 años de experiencia en el manejo de herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos. (10 puntos) Experiencia de trabajo con Agencias de cooperación internacional, preferiblemente Agencias del Sistema de Naciones Unidas (10 puntos)	20
Experiencia Específica	Al menos 3 experiencias comprobadas de realización de Evaluaciones relativas a proyectos dirigidos a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (20 puntos) Conocimiento de la realidad social, política y económica de Panamá (10 puntos)	30
Habilidades Generales:	Dominio del idioma español Habilidades de comunicación. Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos. Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos cortos. Disponibilidad para viajar al interior del país Manejo de sistemas informáticos para la realización de la evaluación. Capacidad analítica y de relacionamiento mediante mapas mentales.	10
Puntaje Total		100 puntos

ANEXO 2: LISTADO DE DOCUMENTOS MINIMOS A CONSULTAR

1. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2015-2019.
2. Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá (MANUD 2016-2020).
3. Documento de Programa de País PNUD-Panamá (CPD 2016-2020).
4. Documento de Teoría de Cambio del CPD 2016-2020
5. Documento de Teoría de Cambio de Género para CPD 2016-2020
6. Estrategia de Género de la Oficina de PNUD Panamá (2016-2020).
7. Estrategias Globales de Género del PNUD 2014-2017 y 2018-2021
8. Informes Anuales y de lecciones aprendidas de los proyectos relacionados.
9. Diagnóstico – Situación de las Mujeres Indígenas de Panamá.
10. Diagnóstico de la Participación Política de Mujeres ATENEA.
11. Diagnósticos de la institucionalidad de Género y propuesta de planificación estratégica (Plan Iniciación de INAMU).
12. Diagnóstico de Mujeres en la Ciencia con la SENACYT.
13. Diagnóstico Institucional de Igualdad Laboral y Plan Institucional para la Igualdad de Género (Plan de Iniciación MITRADEL).
14. Cuaderno de Desarrollo Humano de Políticas de Cuidado y Corresponsabilidad Social.
15. Consideraciones de Género en el manejo sostenible del bosque.
16. Publicaciones de los resultados de los diálogos apoyados, así como de políticas públicas.
17. [Plan de Acción de Género en Biodiversidad, Convención sobre Diversidad Biológica.](#)
18. [Plan de Acción de Género en Cambio Climático, Convención Marco de Naciones Unidas para Cambio Climático.](#)
19. [Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Principio 10 y Principio 20](#) ; y [Agenda 21](#) (sección III 24.).
20. Difusión de proyectos/iniciativas/resultados en los medios de comunicación y redes sociales.
21. Listado de contactos del Gobierno, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
22. Listado de contactos de actores clave y las partes interesadas.
23. Documentos de proyectos listados en la Tabla 1 de estos Términos de Referencia.

ANEXO 3: LISTADO PRELIMINAR DE ACTORES CLAVE A CONSULTAR

Actores en la Oficina de PNUD Panamá

- Linda Maguire – Representante Residente de PNUD febrero 2019 en adelante
- Fernando Hiraldo - Representante Residente Adjunto agosto 2013 – septiembre 2018
- Patricia Pérez - Oficial Nacional de Programa (Voz y Democracia)
- Jessica Young - Oficial Nacional de Programa (Desarrollo Sostenible y Ambiente)
- Gabriel Boyke - Oficial Nacional de Programa (Equidad & Inclusión)
- Especialistas de Programa (Gloria Manzotti, , Martín Fuentes, María Fernández Trueba, Irina Madrid, Humberto Jaime, entre otros)
- Coordinadores-as de Proyectos seleccionados (José De Gracia, René López, Raúl Fletcher, Mónica Mora, Nisla Lorena Aparicio, Rosa Peña, Edith Castillo, Rubiela Sánchez).
- Especialistas de Género del Centro Regional de PNUD

Actores contrapartes nacionales a considerar

Ministerio de Relaciones Exteriores - CANCELLERÍA

Isabel de Saint-Malo de Alvarado, Canciller y Vicepresidenta de la República de Panamá
Selina Baños, Directora de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores

Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)

Liriola Leotaeu, Directora General del Instituto Nacional de la Mujer
Eyra Harbar, Jefa de Cooperación Técnica del Instituto Nacional de la Mujer

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)

Zulphy Santamaría, Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral
Marury Pimentel, Jefa de la Oficina de Género e Igualdad de Oportunidades Laborales del MITRADEL

Defensoría del Pueblo

Jennifer Delgado, Directora de Protección de los Derechos de la Mujer

Tribunal Electoral

Yara Campos, Magistrada Suplente del Tribunal Electoral
Yaritza Espinosa, Jefa de Investigación del Centro de Estudios Democráticos

Ministerio de Gobierno

Carlos Blandón - Director de Planificación del MINGOB
Mara Pardo Barahona – Subdirectora de Planificación del MINGOB
Dayra I. Dawson Villalobos -Coordinadora de Planes y Programas de la Unidad Técnica de Desarrollo de los Pueblos Indígena

Autoridad del Canal de Panamá (ACP)

Tomás Fernández - Gerente Ejecutivo de Ambiente y Secretario de la CICH
Raúl Fletcher - Coordinador de Proyecto de Catastro y Titulación en la Cuenca del Canal
Eda Soto - xxxx

Ministerio de Seguridad (MINSEG)

Jonathan del Rosario - Ministro de Seguridad

Hernán Morales - Director de Oficina de Seguridad Integral

Aida Montilla - Coordinadora de Programa de Prevención de la Violencia

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Michelle Muschett - Ministra de MIDES

Virginia Castellero - Secretaria Técnica de Gabinete Social

Ministerio de Salud

Itza Barahona de Mosca - Directora General de Salud

Lissette Chang - Jefe Nacional de Programa de ITS, VIH y Hepatitis Virales

Pedro Guerra, Secretario Operativo del MCDP

Ministerio de Ambiente

Emilio Sempris – Ministro de Ambiente

Elba Cortes – Directora de Cambio Climático

Municipio de Panamá

Raisa Banfield - Alcaldesa

Alexandra Schjelderup - Directora de Cultura

Secretaria Nacional de Ciencia e Innovación (SENACYT)

Jorge Motta - Secretario Nacional de SENACYT

Milagro Mainieri – Directora de I+D

Natacha Gómez – Dirección I+D

Diana Candanedo - Directora de Planificación

Instituto Superior de la Judicatura de Panamá

Erika Chumaceiro – Directora Ejecutiva de ISJUP

Maria Eugenia Jimenez – Coordinadora de Planes y Programas de Cooperación del ISJUP

Actores claves

Harold Robinson - Coordinador Residente de Naciones Unidas

Comité Asesor de Mujeres Indígenas

Mujeres con títulos de tierra en la Cuenca del Canal

Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos

Alianza de Mujeres de Panamá

Grupo Interagencial de Género

Empresas participantes de SIGénero

Grupo de Mujeres Indígenas por la Biodiversidad

Comisión de Panamá 500

ANEXO 4: PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL INFORME DE EVALUACIÓN TEMÁTICA

Título y páginas introductorias— Debería proporcionar la siguiente información básica:

- Nombre de la Evaluación
- Período en el que se ha realizado la evaluación y fecha del informe
- País de la intervención evaluada
- Nombre del-a Evaluador-a
- Nombre de la organización que encarga la evaluación
- Agradecimientos

Índice de contenidos— Siempre debería incluir los cuadros, gráficos, tablas y anexos con las páginas de referencia.

Lista acrónimos y abreviaturas

Resumen ejecutivo— Una sección independiente de dos a tres páginas que podría:

- Describir brevemente la intervención evaluada (el programa, política(s) u otra intervención).
- Explicar el propósito y objetivos de la evaluación, incluida la audiencia del ejercicio y la utilización prevista.
- Describir aspectos clave del enfoque y métodos de la evaluación.
- Resumir los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Introducción— Debería:

- Explicar por qué se realiza la evaluación (el propósito), por qué la intervención es evaluada en ese momento preciso y por qué plantean esas preguntas concretas.
- Identificar la audiencia principal o los usuarios de la evaluación, lo que querían aprender de la evaluación y por qué, y cómo se espera que utilicen los resultados de la evaluación.
- Identificar la intervención de la evaluación
- Familiarizar al lector con la estructura y contenidos del informe, e informar de cómo la información que contiene el informe logrará el propósito de la evaluación y satisfará las necesidades de información de los usuarios a los que está destinado.

Descripción de la intervención— Suministra la base para que los usuarios del informe entiendan la lógica y valoren los méritos de la metodología de evaluación, además de que comprendan la aplicabilidad de sus resultados. La descripción necesita proporcionar suficientes detalles para que el usuario del informe encuentre significado a la evaluación. La descripción debería:

- Describir lo que se ha evaluado, quien busca beneficiarse, y el problema o tema que trata de abordar.
- Explicar los mapas de resultados, o el marco de resultados, o las estrategias de implementación, y los supuestos clave subyacente a la estrategia.
- Vincular la intervención con la nueva Agenda 2030, las prioridades nacionales, las prioridades del MANUD, marcos de financiación plurianuales corporativos u objetivos de planes estratégicos, o con otros planes y objetivos específicos de un programa o país.
- Identificar la fase de implementación de la intervención y cualquier cambio significativo (p.ej. planes, estrategias, marcos lógicos) que se haya producido con el tiempo, y explicar las implicaciones de esos cambios para la evaluación.
- Identificar y describir a los asociados clave involucrados en la implementación y sus funciones.

“Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres”

- Describir la escala de la intervención, como el número de componentes (p.ej. fases de un proyecto, y el tamaño de la población a la que está destinado cada componente).
- Indicar la totalidad de recursos, incluidos los recursos humanos y presupuestarios.
- Describir el contexto de los factores sociales, políticos, económicos e institucionales, y el paisaje geográfico dentro del cual opera la intervención, y explicar los efectos (retos y oportunidades) que esos factores representan para su implementación y para los efectos.
- Apuntar las debilidades de diseño (p. ej. la lógica de la intervención) u otras restricciones de implementación (p.ej. la limitación de recursos).

Alcance y objetivos de la evaluación— El informe debería proporcionar una explicación clara del alcance de la evaluación, sus objetivos primarios y las principales preguntas.

- Alcance de la evaluación— El informe debería definir los parámetros de la evaluación, por ejemplo, el periodo de tiempo, los segmentos de población destinatarios y el área geográfica incluidos en ella, y qué componentes, productos o efectos fueron o no fueron evaluados.
- **Objetivos de la evaluación**— El informe debería explicar en detalle los tipos de decisiones que los usuarios de la evaluación harán, los temas que necesitarán considerar para tomar esas decisiones y lo que la evaluación necesitará hacer para contribuir a esas decisiones.
- Criterios de la evaluación: El informe debería definir los criterios de la evaluación o los estándares de desempeño usados. Además, debería explicar las razones de haber seleccionado esos criterios en particular en la evaluación.
- Preguntas de la evaluación —Las preguntas de la evaluación definen la información que el ejercicio generará. El informe debería detallar las principales preguntas que ha formulado la evaluación y explicar cómo las respuestas a esas preguntas cubren las necesidades de información de los usuarios.

Enfoque de la evaluación y métodos⁴⁸— El informe de evaluación debería describir con detalle los enfoques metodológicos seleccionados, los métodos y el análisis; las razones de su selección y cómo, con las limitaciones de tiempo y dinero existentes, los enfoques y métodos empleados brindaron los datos que ayudaron a responder a las preguntas de la evaluación y a lograr los propósitos del ejercicio. La descripción debería ayudar a los usuarios del informe a juzgar los méritos de los métodos usados en la evaluación y la credibilidad de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. La descripción sobre metodología debería incluir el debate de cada uno de los siguientes elementos:

- Fuentes de información — Las fuentes de información (documentos examinados y partes interesadas), las razones de su selección y cómo la información obtenida respondió a las preguntas de la evaluación.
- Muestra y marco de muestra.— Si se ha usado una muestra: su tamaño y sus características; los criterios de selección de la muestra (p.ej. mujeres solteras, menores de 45 años); el proceso para seleccionar la muestra (p.ej. al azar, intencionada); cómo fueron asignados los grupos de comparación y tratamiento; y en qué medida la muestra es representativa de toda la población a la que está dirigida la intervención, lo que incluye el debate de las limitaciones de la muestra para generalizar los resultados.

⁴⁸ Todos los aspectos de la metodología descrita necesitan ser tratados por completo en el informe. Parte de las informaciones técnicas más detalladas pueden aparecer en anexos al informe. Ver capítulo 8 para más orientación en la metodología.

- Procedimientos e instrumentos de recopilación de datos— Los métodos o procedimientos usados para recabar los datos, incluidos los debates sobre instrumentos para llevar a cabo esta tarea (p.ej. protocolos de entrevistas), su idoneidad respecto a las fuentes de información, y las evidencias de su fiabilidad y validez.
- Estándares de desempeño⁴⁹ — El estándar o medida que será usada para evaluar el desempeño en relación con las preguntas de la evaluación (p.ej. indicadores regionales o nacionales, escalas de clasificación).
- Participación de las partes interesadas — La participación de los interesados directos en la evaluación y cómo el nivel de implicación ha contribuido a la credibilidad de la evaluación y sus resultados.

Consideraciones éticas— Las medidas adoptadas para proteger los derechos y la confidencialidad de los informantes (ver UNEG “Ethical Guidelines for Evaluators” para más información).

- Información sobre antecedentes de los evaluadores—La composición del equipo de evaluación, los currículos y aptitudes de sus miembros, y la idoneidad de sus aptitudes técnicas para la evaluación, el equilibrio de género y la representación geográfica.
- Principales limitaciones de la metodología— Se deberían exponer las principales limitaciones metodológicas y discutir las abiertamente con sus implicaciones para la evaluación, así como los pasos dados para paliar esas limitaciones.

Análisis de datos— El informe debería describir los procedimientos usados para analizar los datos recabados a fin de responder a las preguntas de la evaluación. Debería exponer con detalle los diferentes pasos y etapas del análisis que se han dado, incluyendo los pasos para confirmar la exactitud de las informaciones y los resultados. El informe también presentará la idoneidad de los análisis a las preguntas de la evaluación. Las debilidades potenciales en el análisis de datos y las brechas o imitaciones de los datos también deberían ser expuestas, incluyendo su posible influencia en la manera en que han sido interpretados y se han sacado conclusiones de ellos.

Hallazgos y conclusiones— El informe debería presentar los hallazgos de la evaluación basados en el análisis y las conclusiones extraídas de esos hallazgos.

- Hallazgos—Deberían ser presentados como una declaración de hechos que están basados en el análisis de los datos, y estar estructurados en torno a las preguntas de la evaluación de manera que los usuarios del informe puedan relacionar rápidamente lo que se preguntó con lo que se ha encontrado. Se deberían explicar las discrepancias entre los resultados planeados y los reales, así como los factores que han afectado el logro de los resultados buscados. Igualmente, debería hablar de los supuestos y riesgos en el diseño del proyecto que afectan al logro de los resultados buscados.
- Conclusiones— Deberían ser completas y equilibradas, y subrayar las fortalezas, debilidades y efectos de la intervención; estar bien corroboradas por las evidencias y conectadas de forma lógica con los hallazgos de la evaluación. Deberían responder a preguntas de evaluación clave y proporcionar una mirada más profunda para la identificación de soluciones a problemas o temas importantes que afectan la toma de decisiones de los usuarios a los que está destinada.

⁴⁹ Una matriz de resumen que muestre para cada pregunta de evaluación, las fuentes de datos, los métodos y herramientas usados para recopilar datos de cada fuente, y el estándar o medida por la que fue evaluada cada pregunta es un buen instrumento ilustrativo para simplificar la lógica de la metodología para el lector del informe.

Recomendaciones— El informe debería dar recomendaciones prácticas factibles dirigidas a los usuarios del informe sobre qué acciones emprender o decisiones tomar. Las recomendaciones deberían estar apoyadas específicamente por las evidencias y vinculadas a los hallazgos y conclusiones en torno a las preguntas clave abordadas en la evaluación. Deberían tratar de la sostenibilidad de la iniciativa y comentar la adecuación de la estrategia de salida del proyecto, si corresponde. Las recomendaciones deberán proporcionar los lineamientos y las medidas concretas para el futuro, o para proyectos o programaciones similares.

Lecciones aprendidas— Si corresponde, el informe debería incluir un debate sobre las lecciones aprendidas en la evaluación, es decir, el nuevo conocimiento obtenido de una circunstancia en particular (la intervención, los efectos de contexto, incluso sobre los métodos de la evaluación) que se pueden aplicar a contextos similares. Las lecciones serán concisas y basadas en evidencias específicas presentadas en el informe.

Anexos del informe— Para proporcionar al usuario información suplementaria y detalles metodológicos que reforzarán la credibilidad del informe, se sugiere que los anexos incluyan lo siguiente:

- Los Términos de Referencia de la evaluación.
- Documentación adicional relacionada con la metodología, tales como la matriz de evaluación e instrumentos de recopilación de datos (cuestionarios, guías de entrevistas, protocolos de observación, etc.), según convenga.
- Listas de individuos o grupos entrevistados o consultados y de lugares visitados.
- Lista de documentos de apoyo examinados.
- Mapas de resultados de proyectos o programas o marcos de resultados.
- Tablas de resumen de los hallazgos, como tablas que presenten los avances hacia los productos, las metas y objetivos en relación a los indicadores establecidos.
- Código de conducta firmado por el evaluador(a).

ANEXO 5: MATRIZ DE EVALUACIÓN

Criterios de evaluación pertinentes	Preguntas claves	Sub-preguntas específicas	Fuentes de información	Método/herramienta de recopilación de datos	Indicadores / estándar de éxito	Método para análisis de datos

Código de Conducta para evaluadores-as del UNEG

Los-as evaluadores-as:

1. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
2. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
3. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
4. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
5. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto durante el transcurso de la evaluación. Gracias a que saben que la evaluación podría afectar negativamente los intereses de algunos interesados, los evaluadores deben realizar la evaluación y comunicar el propósito y los resultados de manera que respete claramente la dignidad y el valor propio de los interesados.
6. Son responsables de su desempeño y sus productos. Son responsables de la presentación clara, precisa y justa, de manera oral o escrita, de las limitaciones, los resultados y las recomendaciones del estudio.
7. Deben reflejar procedimientos descriptivos sólidos y ser prudentes en el uso de los recursos de la evaluación.

ANEXO 2
MATRIZ DE EVALUACIÓN

Criterio	Valoración ponderada	Preguntas de evaluación	Fuentes de información	Métodos de recolecta de información
<p>Pertinencia</p> <p><i>Grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de las personas beneficiarias. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento de mujeres e igualdad de género.</i></p>	<p>P</p>	<p>Pregunta 1 ¿El enfoque de los proyectos/iniciativas de igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres: i) coincide con las prioridades nacionales, ii) están alineadas con la Planificación Estratégica de Género del PNUD, iii) están alineadas con algún otro plan nacional más amplio que incorpore los temas de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres y alineado a los ODS?</p> <p>Pregunta 2 ¿Cuál es el valor agregado por el PNUD en promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los resultados?</p> <p>Pertinencia del diseño</p> <p>Pregunta 3 Durante el proceso de diseño, ¿se identificaron de manera clara y explícita los factores o causas de las desigualdades o inequidades que la iniciativa/proyecto pretende resolver, disminuir o erradicar tanto en la descripción del problema como en la Teoría de Cambio, resultados, productos, actividades e indicadores?</p> <p>Pregunta 4 ¿Es relevante la estrategia utilizada y ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados?</p>	<p>PRODOCs de las 20 iniciativas evaluadas.</p> <p>Programa de País 2016-2020</p> <p>MANUD 2016-2020</p> <p>Plan Estratégico de PNUD</p> <p>Estrategias de Género de PNUD 2014-2017 y 2018-2021.</p> <p>Actas Juntas de Proyectos</p> <p>Acuerdos de revisiones Sustantivas</p> <p>Informes de evaluación realizadas en el periodo de estudio</p> <p>Plan de Gobierno 2015-2019, Panamá un solo país.</p> <p>Entre otras, la Ley 4 de enero de 1999, de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, La Ley 82 de 24 de octubre de 2013,</p> <p>La Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres</p>	<p>Análisis documental de datos secundarios.</p> <p>Entrevistas semiestructuradas a informantes clave (Oficina país y centro regional PNUD, UNFPA, ONU Mujeres, INAMU, MITRADEL, CENACYT, Alcaldía de Panamá, FONAMUPP.</p>
<p>Eficacia</p> <p><i>Es una medición del grado en el que la</i></p>	<p>S</p>	<p>Pregunta 5 ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados</p>	<p>Análisis comparativos de los informes anuales de progreso.</p>	<p>Análisis de algunos productos: diagnósticos</p>

Criterio	Valoración ponderada	Preguntas de evaluación	Fuentes de información	Métodos de recolecta de información
<p><i>iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.</i></p>		<p>en relación a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres y cuáles son las principales dificultades, riesgos, oportunidades y desafíos relacionados con la implementación de los resultados de los diferentes componentes?</p> <p>Pregunta 6 ¿Los equipos implementadores y/o las carteras del programa de país han realizado cambios y ajustes en las intervenciones a partir de la aplicación de un enfoque integrado?</p> <p>Pregunta 7 ¿Cuán efectivo ha sido el PNUD en producir cambios institucionales para la igualdad de género y la promoción de resultados de no discriminación y empoderamiento de las mujeres panameñas?</p> <p>Pregunta 8 ¿Cómo ha utilizado el PNUD las asociaciones para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a nivel mundial, regional y niveles nacionales y la cooperación Sur-Sur</p>	<p>ROARs 2016 al 2018</p> <p>Informe del proceso UNCT SWAP Scorecard</p> <p>Informe de resultados sello de género de PNUD</p> <p>Informes de avance de sellos a empresas privadas.</p>	<p>institucionales INAU y MITRADEL, diagnóstico CENACYT, Plan Biodiversidad y Género, entre otros.</p> <p>Entrevistas semiestructuradas a informantes clave (Oficina país y centro regional PNUD, UNFPA, ONU Mujeres, INAMU, MITRADEL, CENACYT, Alcaldía de Panamá, FONAMUPP.</p>
<p>Eficiencia</p> <p><i>Mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar</i></p>	<p>S</p>	<p>Pregunta 9 ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?</p> <p>Pregunta 10 ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD en relación con la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?</p>	<p>Informes anuales</p> <p>Análisis comparativos de los informes anuales de progreso.</p> <p>ROARs 2016 al 2018</p> <p>Informe del proceso UNCT SWAP Scorecard</p> <p>Informes de avance de sellos a empresas privadas.</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas a informantes clave (Oficina país y centro regional PNUD, UNFPA, ONU Mujeres, INAMU, MITRADEL, CENACYT, Alcaldía de Panamá, FONAMUPP.</p>

Criterio	Valoración ponderada	Preguntas de evaluación	Fuentes de información	Métodos de recolecta de información
<p><i>los productos deseados.</i></p>		<p>Pregunta 11 ¿Han sido útiles los marcos de resultados / marcos lógicos de los proyectos como herramientas de gestión y han sido las herramientas de monitoreo y de reporte utilizadas de manera adecuada en la captura de progreso y resultados de igualdad de género y/o empoderamiento de mujeres?</p>	<p>Estrategia de género de la oficina 2016-2020</p>	
<p>Sostenibilidad</p> <p><i>Mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.</i></p>	<p>PS</p>	<p>Pregunta 12 ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados alcanzados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres? ¿Qué nuevas capacidades se requieren en dicha dirección?</p> <p>Pregunta 13 ¿Puede esperarse que los resultados, alcanzados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer, continúen una vez finalizada la intervención y qué riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados alcanzados en relación con la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer?</p> <p>Pregunta 14 ¿Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo de país en forma continua/transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender de ellas y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?</p>	<p>PRODOCs aprobados en 2018 y 2019</p> <p>Pacto Interpartidario por la Igualdad.</p> <p>Programa electoral de gobierno entrante</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas a informantes clave (Oficina país y centro regional PNUD, UNFPA, ONU Mujeres, INAMU, MITRADEL, CENACYT, Alcaldía de Panamá, FONAMUPP.</p>

ANEXO 3

AGENDA Y PERSONAS ENTREVISTADAS

Fecha	Hora	Informante	Temas tratados
Jueves 6 de junio de 2019	12:00 – 3:00pm	Reunión con María Fernández Trueba	Revisión agenda
	3:30 – 4:30pm	Reunión con Martín Fuentes (Oficina de Martín)	Coordinador Unidad Desarrollo Humano INDH 2019 – Institucionalidad Cuaderno Desarrollo Humano Cuidados IPM
Viernes 7 de junio de 2019	8:30 – 9:30am	Reunión con Guillermina Martín (Oficina de María)	Experta Regional Género
	9:30 – 10:30am	Reunión con Edith Castillo (Oficina de María)	ODS IPM Juventud
	11:30am – 12:30pm	Reunión con Gloria Manzotti (Oficina de María)	Violencias Juventud Rel. UNFPA Justicia Estrategia Seguridad Ciudadana
	1:00 – 2:00pm	Reunión con Massimo Lorenzato (Oficina de María)	Salud Educación Planificación Estratégica, diálogos,
Lunes 10 de junio de 2019	9:30 – 11:00am	Reunión con Irina Madrid (Oficina de Irina), Especialista en Género	RbM y género Reporte de resultados
	11:30am – 12:30pm	Reunión con Gabriel Boyke y Belinda Esquivel (Oficina de Gabriel), Oficial de Programas y Asociada de Programas de Equidad e Inclusión	INAMU MITRADEL INDH ODS IPM INADEH Comisión Salud Comisión Educación AMPYME VIH+TB
	2:30 – 3:30pm	Reunión con Lorena Gómez (Directora Seguridad Ciudadana Alcaldía de Panamá) Avenida Perú, Edificio Hatillo, Torre A nivel D, Dirección de Seguridad Ciudadana	Seguridad Ciudadana y Género Sello de Igualdad de Género en el Sector Público
	4:00 – 5:00pm	Reunión con Equipo Proyecto Panamá 500 Mónica Mora (Coordinadora), Jonathan Hernández y Mónica Alvarado, Avenida Perú, Edificio Hatillo, Torre B, piso 3	Ciudadanía, cultura Ciudadinas sin Bambalinas Criterios Grants Museo de la Ciudad
	10:00am – 12:00pm	Equipo de Prevención de Violencias (Gabriela Henríquez, Allan Morales,	Entrevista grupal para

Fecha	Hora	Informante	Temas tratados
		José Murgas, enlaces locales) Lounge, piso 3	
	12:00 – 2:00pm	Reunión almuerzo con María Fernández Trueba	Aspectos para destacar en la entrevista con INAMU
	2:00 – 3:00pm	Reunión UNFPA (Dora Arosemena) y ONUMujeres (Dayanara Salazar) sala reuniones piso 4	Principales logros del Grupo Interagencial de género, planes de trabajo y desafíos
	3:00 – 4:00pm	Rubiela Sánchez (Coordinadora Proyecto Fondo Global Prevención VIH y TB) Oficina de Rubiela, piso 4	Entrevista. Logros del proyecto, dificultades y desafíos.
	4:00 – 5:00pm	Jessica Young (Oficial de Programas de Desarrollo Sostenible) Oficina de Jessica	ACP titulación de tierras a mujeres y beneficios ambientales ONUREDD y REDD+ Género y Biodiversidad SENACYT
Miércoles 12 de junio de 2019	8:30 – 10:00am	Reunión con Marury Pimentel (Jefa de Oficina Género e Igualdad de Oportunidades), Glenda Velotti (Dirección de Planificación NO VA A ESTAR) y Carla Castro (Asesora de la Ministra) lugar por confirmar Plaza Edison, Ministerio de Trabajo, piso 3, oficina de género. PROTOCOLO ACOSO LABORAL PRESYUPUESTO ETIQUETADO SELLO	MITRADEL
	10:30am – 12:30pm	Reunión Liriola Leoteau (Directora), Jacqueline Candanedo (Secretaria General), Eyra Harbar (Jefa de Cooperación), Nidia Núñez (Jefa de Derechos Humanos) y Carmen Gerald (Jefa de Investigación) INAMU- SALON SUPERIOR DE DIRECTORA GENERAL 101 ph OFFICE TOWER, PISO 9. Calle Vía España- al lado de un edificio en construcción	Reglamentación Ley 82 Policía Especializada Red de mecanismo Diagnostico INAMU, CONAMU, CONVIMU, Red de Mecanismos, Redes Prevención Violencia Plan Estratégico CONAMU Sello Igualdad de Género Sector Público Sello Igualdad de Género Sector Privado Diagnóstico Mujeres Afrodescendientes Informe Clara González. Monitoreo Medios Comunicación Violencia Política
	2:00 – 3:30pm	Área de Ambiente	Entrevista para análisis de las diferentes iniciativas.

Fecha	Hora	Informante	Temas tratados
		Reunión con Eda Soto (Vicepresidencia de Asuntos Corporativos y Comunicaciones) y Francisco Loaiza (Vicepresidente de Recursos Humanos)	Entrevista ACP
	3:30 – 5:00pm	Equipo Coordinadores Ambiente con René López, Malena Sarlo, Jose de Gracias y Raúl Fletcher Sala reuniones piso 4	
Jueves 13 de junio de 2019	8:00-9:00	Directora Adjunta PNUD	Entrevista
	9:30am – 12:00pm	Presentación INDH	Hotel Sheraton
	12:00pm-1:00pm	Reunión SENACYT (Natacha Gómez, Milagros Mainieri, Maria Heller)	Entrevista
	2:00 – 4:00pm	Reunión con FONAMUPP y Alianza de Mujeres (Elia López de Tulipano y Juana Herrera) en Oficina FONAMUPP El Dorado Via Ricardo j. Alfaro, plaza ventura, 5º piso, oficina 522	Asesoría propuesta paridad de género en Reformas Electorales Capacitación mujeres candidatas V Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad
	9:30 – 10:30am		
	11:30am – 12:30pm		
	12:00 – 1:00pm	Reunión con Linda Maguire (oficina de Linda)	Debrief
	2:00 – 3:00pm	Reunión con Rosa Lucía Peña (Coordinadora Proyecto Participación y Violencia Política de Mujeres y Proyecto Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral)	V Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad Capacitación Mujeres Candidatas Monitoreo Medios Comunicación Violencia Política Transferencia metodología Índice de Participación Política de Mujeres ATENEA
Lunes 17 de mayo de 2019	9:00 – 10:30am	Debrief (OP, RR, Especialistas, Coordinadores) Sala reuniones piso 4	

ANEXO 4

ANÁLISIS COMPARADO DE RESULTADOS DE GÉNERO SEGÚN ROAR 2016- 2018

ANEXO 4

Análisis comparado de resultados de género según los ROARs 2016 - 2018

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
<i>I. Transversalización de la perspectiva de género en todas las actividades de la agencia, ya sean internas o externas (incluidas las interagenciales)</i>	<p>Oficina PNUD: Diseño e implementación de un plan de acción en el marco del proceso de certificación del sello de igualdad de género de PNUD que contribuyó a consolidar el proceso de mejora en cuanto a la transversalización de género en la Oficina (desarrollo de capacidades, de la implementación de políticas y herramientas, asignación de recursos adecuados)</p> <p>Actividades externas: Mejora en el acceso a oportunidades (Plan Estratégico AMPYME y Plan de Igualdad Laboral de MITRADEL), y fortalecimiento del mecanismo nacional de la mujer (Plan Estratégico y propuesta de reforma Institucional de INAMU). Desde MITRADEL, el PNUD esperaba potenciar instrumentos de certificación de sistemas de gestión con igualdad de género en el sector privado (Sello).</p>	<p>Oficina PNUD: La implementación del plan de acción para garantizar la transversalización de género en el UNDAF (2016-2020) a partir de los resultados obtenidos en el ejercicio del UNCT SWAP Scorecard continuará siendo uno de los focos de atención de del UNCT TF en Género.</p> <p>Actividades externas: <i>La Comisión de Alto Nivel de Salud</i> realiza un análisis de género relativo al agua como determinante de la salud y se firma un documento de proyecto relativo al fortalecimiento de la institucionalidad de género.</p> <p>Se trabaja en la renovación de 3 documentos de proyecto de vieja data, para firmar en 2018 el proyecto de Apoyo</p>	<p>Oficina PNUD: Se ha invertido progresivamente recursos humanos y financieros para mejorar la transversalización de género a lo interno y externo. En este sentido, en 2014 se pasó de tener un punto focal que dedicaba el 20% de su tiempo al tema a tener una consultora full-time dedicada a ello. En 2016, se consiguió, a través de la movilización de recursos y la recuperación de costos de diferentes proyectos, mejorar esta posición a un Service Contract.</p> <p>Actividades externas: Panamá promueve desde instituciones como INADEH y AMPYME, la generación de políticas públicas incluyentes, consolidando mecanismos institucionales para el empoderamiento económico de las mujeres, los jóvenes y los grupos más excluidos</p> <p>En el marco del Sistema de Gestión en Igualdad de Género “SIGénero Panamá”</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
		<p><i>a la Concertación Nacional para el Desarrollo</i> en donde se reforzará la participación de las organizaciones de mujeres y la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para alcanzar los ODS. (no se ha puesto en marcha)</p> <p><i>Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible de acceso a agua y saneamiento</i>, se espera revitalizarlas con un fuerte énfasis en la participación y liderazgo de mujeres en la gobernanza del agua. (no se ha formulado ni firmado)</p> <p>Se espera firmar un nuevo proyecto con el <i>Instituto Nacional de Formación Profesional y Desarrollo Humano</i> en donde se tiene previsto un énfasis en el desarrollo de capacidades para la empleabilidad de mujeres en sectores no tradicionales y el reconocimiento e integración de estrategias para el empoderamiento económico de las mujeres. Hasta el momento es nominal</p>	<p>liderado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en alianza con el Ministerio de Comercio e Industria y el Instituto Nacional de la Mujer, con la asistencia técnica del PNUD se cuenta con el compromiso de 10 empresas de las cuales 9 están finalizando el diagnóstico organizacional para poder elaborar el plan de mejora.</p> <p>Han sido formadas y certificadas 11 agentes de igualdad para dar asistencia técnica a las empresas participantes en el piloto del “SIGénero Panamá”. Sistema de Gestión para la Igualdad de Género en Empresas y Organizaciones Privadas, la cual establece los requisitos para la certificación en igualdad de género.</p> <p>El PNUD, en alianza con el Instituto Nacional de la Mujer trabaja por la Certificación del Sello Público, en el que están participando 4 instituciones: la Alcaldía de Panamá, la Secretaria Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Autoridad del Canal de Panamá</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
		<p>Se ha trabajado en el posicionamiento de la situación de las mujeres indígenas en el marco de la operativización del Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (“Diagnóstico de Situación de Mujeres Indígenas con instituciones, territorios y organismos cooperantes”)</p> <p>Se ha sensibilizado a más de 60 colaboradores de un medio de comunicación nacional en la importancia de hacer una comunicación inclusiva desde la perspectiva de género de la mano con la Dirección para la Libertad de Expresión del MINGOB como parte de las funciones que le otorga la Ley 82.</p> <p>En el marco del proyecto de la Conmemoración de los 500 años de la Fundación de la Ciudad de Panamá, se incorporaron criterios de puntuación relativos a la igualdad de género y al empoderamiento de mujeres en la selección de propuestas de desarrollo cultural para la conmemoración.</p>	<p>Durante el periodo de ejecución 2018, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) ha priorizado la planificación de acciones en torno a la mejora de acceso a la formación profesional de mujeres. El último trimestre del año. OIT elaboró la hoja de ruta para la transversalización del enfoque de Género en la institución y que ha establecido las pautas para el trabajo en 2019.</p> <p>Sobre Acuerdos Multilaterales Medio Ambiente, Panamá adoptó Plan de Acción de Género para Biodiversidad basado en el Plan de Acción de la Convención sobre Diversidad Biológica, propuesta presentada por red mujeres indígenas en biodiversidad a mujeres líderes sector privado, ONG, científicas, gobierno, Plan que será clave incorpora a mujeres de diversos sectores. Se ha propuesto una Mesa de Mujeres Biodiversidad y el Cambio Climático.</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
		<p>En el marco del proyecto MINGOB, son varios los componentes que inciden en el tema de género, y dentro de los cuales se han empezado a realizar esfuerzos para que se pueda dar la transversalización y empoderamiento de las mujeres. (Academia de Gobierno) Hasta el momento se ha realizado una capacitación con gobernadores de una hora y media</p> <p>Se trabaja en la formulación de 3 documentos de proyecto, entre ellos con el Ministerio de Comercio e Industria, donde tradicionalmente ha tenido un GEN1.</p> <p>Se realizan procesos de sensibilización en género en sectores altamente masculinizados. Con la Secretaría Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología 25 personas de diferentes direcciones para reactivar el próximo año la Comisión Institucional de Género y la transversalización de género.</p>	<p>Se ha iniciado el primer diagnóstico de mujeres en la ciencia en Panamá lo cual es clave para avanzar en temas ambientales, esto brindando asesoría técnica a la Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación.</p> <p>En todos los proyectos se recoge y presenta data desagregada, y se han hecho esfuerzos por documentar los aportes concretos de las mujeres, así como visibilizar en los documentos técnicos la importancia de transversalizar género.</p> <p>Se ha incluido específicamente en los TDR de los estudios técnicos consideraciones de género que deben ser incluidas en las metodologías y en los procesos participativos. Los principales AMUMA (biodiversidad, cambio climático, humedales, otros) incorporan género en sus formatos para reportes específicos sobre impacto de iniciativas en las mujeres.</p> <p>Se mantiene un Canal de Escucha Activa Mujeres en temas de bosques y cambio climático. Se ha propuesto que grants del</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
		<p>El REDD+ con más de 100 técnicos a nivel central central y de las regionales del Ministerio de Ambiente, resaltando la importancia de incorporar la igualdad de género en cuanto a la conservación del bosque. Se ha fomentado la participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones del sector ambiental en lo relativo a políticas públicas ambientales como energía, revisión del cambio del uso de suelos, planes locales de adaptación al Cambio Climático, conservación de los humedales. Así como se ha formado a (100) mujeres en el manejo de sustancias de agotamiento de la capa de ozono (Protocolo de Montreal).</p>	<p>Ministerio de Ambiente y/o becas tengan una meta de al menos 30% para mujeres igual con SENACYT en términos de indicadores. Se ha logrado sensibilizar sobre cuestiones de género, la Unidad de Ozono del Ministerio de Salud cuenta con un personal casi 100% femenino (1 solo hombre) que han logrado reportar inclusión de las mujeres en fortalecimiento de capacidades, así como en visibilizar la situación de las mujeres en relación a estos temas de salud medio ambiental y salud pública.</p> <p>Con la Secretaría de Energía se está codiseñando nuevas acciones con temas de género mejor detallados.</p> <p>En cuanto a la implementación de acuerdos multilaterales de medio ambiente como la CMNUCC y Acuerdo de París, y los reportes mandatorios, desde 2017 la Convención adoptó un Plan de Acción de Género sobre Cambio Climático, que está sirviendo de base para el Plan de Acción de Género sobre Cambio Climático y Biodiversidad de Panamá.</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
			El sector de energía es altamente masculinizado y no se diseñaron estrategias específicas para incorporar estos temas de género, pero se han venido desarrollando sesiones de sensibilización sobre los temas de género, y se ha abierto la oportunidad para visibilizarlo en la revisión del Plan Energético Nacional y en el ProDoc que está en elaboración
II. Contribución a la igualdad de género y al Empoderamiento de las mujeres y niñas			
Eliminación de las barreras estructurales para el empoderamiento económico de las mujeres (incluida la carga desproporcionada de las mujeres del trabajo de cuidado no remunerado)	<p>En cuanto a autonomía económica de las mujeres se trabajará en el diseño de un programa de emprendimientos para mujeres (AMPYME), en la implementación de la iniciativa del Sello de Igualdad de Género en empresas (INAMU-MITRADEL-MICI) y en el diseño de la ruta crítica e incidencia para la implementación de una política de cuidados y corresponsabilidad social (Gabinete Social)</p> <p>El PNUD ha generado productos de conocimiento vinculados a la temática (cuaderno de cuidados) y espera acompañar técnicamente el proceso de elaboración de la Política nacional. Aún no se ha iniciado el diálogo multiactoral</p>	<p>En el 2017 se ha posicionado el tema de la autonomía económica de mujeres en la agenda pública, así como se han desarrollado iniciativas tendentes a mejorar las condiciones de autonomía económica de las mujeres</p> <p>Este año se ha continuado con la Autoridad del Canal de Panamá en la titulación de tierras a mujeres (301 títulos como únicas propietarias y 228 como copropietarias). Además de empoderar a las mujeres, los títulos de propiedad les han permitido acceder al programa de incentivos económicos ambientales para actividades silvopastoril y agroforestería</p>	<p>Gestión del Conocimiento PNUD en 2018 ha lanzado de varias publicaciones que resaltan el importante rol que juegan las mujeres en la sociedad. (“El Bienestar Cuidado: una responsabilidad que debe ser compartida”)</p> <p>Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) ha priorizado la planificación de acciones en torno a la mejora de acceso a la formación profesional de mujeres. El último trimestre del año, se acompañó la elaboración de una hoja de ruta para la transversalización del enfoque de Género en la institución (proceso</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
		<p>(45 mujeres de 252 beneficiarios) y las ha convertido en sujetos de crédito.</p> <p>Se ha fomentado la participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones del sector ambiental en lo relativo a políticas públicas ambientales como energía, revisión del cambio del uso de suelos, planes locales de adaptación al Cambio Climático, conservación de los humedales.</p> <p>Se ha realizado una publicación “Consideraciones de género en el manejo sostenible del bosque” que contiene conceptos clave, la documentación del proceso de capacitación, estrategias para aplicar la metodología de género y, desde las acciones para la conservación del bosque, fomentar una mayor igualdad de género y empoderamiento de mujeres en las comunidades rurales en las que trabajo el proyecto.</p> <p>En cuanto a los diagnósticos participativos realizados para el proyecto de “Conservación y uso sostenible de la</p>	<p>liderado por la OIT) y que ha establecido las pautas para el trabajo en 2019.</p> <p>En la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, Mujeres que acceden a títulos de propiedad” Números de títulos inscritos en el Registro Público desagregado por sexo, corregimiento y Distrito que a la fecha tiene 7,405 Hombres: 7,986- 58.24% Mujeres: 5,764- 41.76%</p> <p>Se les da incentivos para implementar mejores prácticas, sostenibles para las actividades de ecoturismo, agroforestería, ganadería sostenible, conservación de los bosques. Promoviendo empleos verdes y sobretodo emprendimientos locales sostenibles.</p> <p>En la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y en la Cuenca Hidrográfica de río Indio, el PNUD asiste técnicamente a la Autoridad del Canal y otras entidades de gobierno, en mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres de estas 2 cuencas como la apuesta más asertiva de consolidar</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
		<p>biodiversidad en paisajes productivos marino costeros” se han incorporado una serie de criterios e indicadores relativos a la igualdad de género para poder relevar la situación y posición de las mujeres en las comunidades marino costeras de la provincia de Azuero de Panamá a fin de que se pueda transversalizar el enfoque de género en las acciones de desarrollo del proyecto 55 personas que adquieren capacidades para diversificar fuentes de ingreso en área piloto. (De 73 personas 20 son mujeres en temas de turismo sostenible, apicultura y pesca sostenible)</p> <p>En el componente de Poblaciones Indígenas del proyecto Ministerio de Gobierno, se busca empoderar a las mujeres para incidir en la elaboración de los planes de priorización del Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDIPIP).</p>	el tejido social, que garantice un medio ambiente sano y adaptación al cambio
Prevención y respuesta a la violencia de género	Justicia y seguridad: En el área de seguridad ciudadana, la oficina continuará implementando los proyectos de prevención de las violencias, focalizando los esfuerzos	Se consolidó el apoyo a las iniciativas enmarcadas en el Acuerdo Interinstitucional de Alto al Femicidio y Prevención de violencia contra mujeres,	La Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana tiene transversalizado género en los cinco ejes de implementación.

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
	<p>tanto en el proceso de actualización de la Estrategia Nacional de Seguridad y su implementación a nivel local, como en el proceso de reglamentación de la ley 82 de Violencia Contra las Mujeres (VCM). Igualmente se continuará trabajando en la mejora de la calidad de la información (INFOSEGURA) y las iniciativas de prevención con jóvenes (PREVJUVE).</p> <p>En cuanto a autonomía física, se fortalecerá el funcionamiento del CONVIMU para la implementación de la reglamentación de la Ley 82; En el año 2016, con el liderazgo del INAMU y la asesoría estratégica del PNUD, el CONVIMU - que incluye instituciones del estado y de sociedad civil - elaboró de manera participativa la propuesta de reglamentación de la Ley 82 que tipifica el femicidio.</p> <p>El Ministerio de Seguridad incorporó la metodología de consulta ciudadana con perspectiva de género para la actualización de su Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. En los espacios locales, se consolidaron los mecanismos de participación activa de los jóvenes y las mujeres en el diseño</p>	<p>niñas y adolescentes, junto con UNICEF y UNFPA.</p> <p>Apoyo a implementación de iniciativas de prevención y atención de las violencias para los y las jóvenes: impulso a Comisión Nacional de Prevención de Violencia de NNyA (CONIPREVINNA), redes locales de jóvenes, la creación de consejos de niñez y adolescencia locales</p> <p>En la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana se transversalizó la perspectiva de género, cada uno de los 5 ejes cuenta con su protocolo para incorporar género. Durante el 2017 se impulsó el trabajo a nivel local de las redes de prevención y el fortalecimiento de los CINAMUS en los municipios en los que los proyectos tienen alcance. Asimismo, se publicó el compendio de legislación en materia de prevención de violencia contra la mujer.</p> <p>Se incorporan dos indicadores en el CPD para evidenciar los avances de resultados</p>	<p>Se acompañó el aumento de capacidades del Comité de Violencia contra la Mujer en acción, la formación de operadores y operadoras en la aplicación del Protocolo Nacional de Violencia en relaciones de Parejas, consolidación de los 14 CINAMUS, la puesta en marcha de la Policía Especializada en materia de Violencia de género a nivel nacional En el 2018, 31 mujeres y 18 hombres cuentan con herramientas para el desarrollo de competencias de análisis especializado, basadas en los estándares nacionales e internacionales de Derechos Humanos, en cuanto a la forma y características contemporáneas de esclavitud (Seminario sobre Trata de personas y Tráfico ilícito de migrantes) Y se realizó el Foro de masculinidad: un espacio de sensibilización sobre cómo somos socializados y construimos nuestras masculinidades con la participación de 32 hombres de diferentes instituciones y organizaciones</p> <p>Se destaca la formación específica para el sector de justicia en materia de género y acceso a la justicia (Reglas de Brasilia).</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
	<p>e implementación de los planes locales de prevención de violencia.</p> <p>Desde el año 2013, fecha en que se sancionó la ley 82, el PNUD en Panamá ha acompañado el fortalecimiento de la Comisión Nacional, el Acuerdo Interinstitucional de alto nivel y el proceso de reglamentación de la normativa con participación activa de las instituciones como una estrategia de intervención para atender a una población prioritaria, reducir la brecha de desigualdad en materia de acceso a la justicia y procesos de revictimización de las víctimas de violencia contra las mujeres.</p> <p>En el marco de la implementación de los planes y programas locales hay iniciativas específicas orientadas a transformación de espacios públicos, análisis de situación que visibilizan las expresiones de violencias de manera diferenciada para hombres y mujeres. Iniciativas de sensibilización para cambiar estereotipos de género que reproducen roles tradicionales y profundizan las manifestaciones de diferentes expresiones de violencias: patrimoniales, sexuales, psicológicas, simbólicas. Junto con</p>	<p>en materia de prevención de violencia contras las mujeres</p>	<p>El plan académico del ISJUP priorizó formación relacionada a trata de personas, violencia contra la mujer, femicidios, 688 mujeres y 382 hombres participaron de los cursos.</p> <p>Con el objeto de ampliar el acceso a la justicia de las mujeres gunas se realizó la traducción de 18 procesos que no requieren de abogado priorizando los más usados por las mujeres.</p> <p>Se busca implementar los protocolos de atención de la violencia contra las mujeres (mediación) dado que persisten prácticas tradicionales tanto en los casos ingresados al sistema penal acusatorio como a la justicia comunitaria de paz.</p> <p>Publicado y difundido el estudio de género y acceso a la justicia.</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
	especialistas de las Alcaldías se han brindado sesiones de formación en masculinidades.		
Promoción de la participación y el liderazgo de las mujeres en todas las formas de toma de decisiones	En cuanto a la autonomía política se fortalecerán los liderazgos locales de mujeres para la participación en espacios de gobernanza y toma de decisiones, y en el sector de justicia y seguridad , al ser un ámbito de débil participación de las mujeres en posiciones de poder político y de toma de decisiones, se trabajó en sensibilizar a los y las funcionarias de las carteras.	Se ha trabajado en el posicionamiento de la situación de las mujeres indígenas en el marco de la operativización del Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas , divulgando el resultado del Diagnóstico de Situación de Mujeres Indígenas con instituciones, territorios y organismos cooperantes. En el marco del proyecto MINGOB , son varios los componentes que inciden en el tema de género, y dentro de los cuales se han empezado a realizar esfuerzos para que se pueda dar la transversalización y empoderamiento de las mujeres (Academia de Gobierno, en el cual se han dado capacitaciones para los Gobernadores, así como a funcionarios de alto nivel, a través de actividades de sensibilización en el tema)	PNUD en 2018 ha lanzado “Ciudadinas sin Bambalinas” que recoge la biografía de 80 mujeres relevantes en la historia de Panamá. Como resultado del proceso de incidencia en base al Diagnóstico de Situación de Mujeres Indígenas (PNUD 2016) y al Informe del Primer Foro Nacional de Mujeres Indígenas (MINGOB-PNUD septiembre 2017), se aseguró la inclusión de una representante mujer por cada una de las 12 estructuras indígenas que forman parte del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas aprobado mediante Decreto Ejecutivo en julio de 2018 Se han realizado conversatorios y foros para analizar los desafíos de la participación política de mujeres en el contexto preelectoral , buscando posicionar la necesidad de participación de más mujeres en política como una de las estrategias para alcanzar los ODS en Panamá.

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
			<p>En el marco del Día Internacional de las Mujeres Indígenas, se realizó el II Foro Nacional de Mujeres Indígenas “Retos y oportunidades para el liderazgo y la participación política de mujeres indígenas” impulsado por el Comité Asesor de Mujeres Indígenas en alianza con el MINGOB y PNUD, participando 86 mujeres de los 7 pueblos indígenas del país.</p> <p>Se realizó el foro “Desafíos para la Participación política de mujeres” y el foro “Participación política de mujeres e interculturalidad”.</p> <p>Se han realizado talleres sobre liderazgo, campaña política, comunicación efectiva y legislación electoral con 75 mujeres candidatas políticas de 6 provincias y 2 Comarcas para fortalecer sus capacidades para acceder al poder político</p> <p>El PNUD apoyó a la Alianza de Mujeres en la realización de las consultas del V Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad, configurado como la agenda de las mujeres en el país</p>

	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2016	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2017	Results Oriented Annual Report (ROAR) 2018
			<p>para incidir en la agenda pública, con una participación de más de 150 mujeres.</p> <p>Se ha iniciado el primer diagnóstico de mujeres en la ciencia en Panamá lo cual es clave para avanzar en temas ambientales, esto brindando asesoría técnica a la Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación.</p>

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 5

INSTRUMENTOS CUALITATIVOS DE ENTREVISTAS

ENTREVISTA SENACYT

1. ¿Cree que efectivamente se ha impulsado la transversalización del enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en las áreas científicas tradicionales y no tradicionales desde que se ha iniciado este proyecto?
2. ¿Cuál es el valor agregado por el PNUD en promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los resultados?
3. ¿Cuáles han sido según su criterio los aspectos más importantes que han surgido del Diagnóstico?
4. ¿Se ha podido institucionalizar una estrategia de igualdad de género en la Secretaría? ¿Y la elaboración de un plan de mejora? ¿La estrategia ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados?
5. ¿Entiende que se ha podido sensibilizar a las personas en la estrategia que se realizará? ¿Los equipos implementadores y/o las carteras del programa de país han realizado cambios y ajustes en las intervenciones a partir de esas capacitaciones? ¿Contribuirá ello según su punto de vista a la sostenibilidad del tema en la Secretaría?
6. ¿Se ha cumplido el plan de alianzas público – privadas? ¿Se pudo financiar la innovación y los emprendimientos?
7. ¿Cree que se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?
8. ¿Se ha podido fomentar la comunicación con una perspectiva de género en la Secretaría? ¿Puede darme ejemplos?
9. Uno de los objetivos del proyecto era fomentar la investigación en las empresas, ¿cree que se ha logrado?
10. ¿Puede esperarse que los resultados, alcanzados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de la mujer en SENACYT, continúen una vez finalizada la intervención del PNUD? ¿Existen riesgos sociales que impidan la sostenibilidad de los resultados alcanzados?

ENTREVISTA INAMU

1. ¿Cree que el enfoque de la iniciativa de igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres que se viene realizando con el PNUD coincide con las prioridades nacionales? ¿Cuáles son las cuestiones que están más estrechamente vinculadas?
2. ¿De los dos Diagnósticos realizados, cuál le ha resultado más útil en su estrategia? ¿Cuáles han sido las acciones realizadas tras detectar los actores más importantes de esta política?
3. ¿Cree que es relevante la estrategia utilizada y ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados? ¿Cuál es según su opinión el área/factor/situación que aún necesita ser fortalecida?
4. ¿Considera que el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados con relación a la igualdad de género y/o el empoderamiento de las mujeres ha sido importante?
5. ¿Cuáles han sido los principales riesgos relacionados con la implementación de los resultados de los diferentes componentes?
6. ¿Ha sido eficaz el plan estratégico de comunicación diseñado?
7. ¿Cuáles han sido los principales avances en la institución de los CINAMU? ¿Y los principales inconvenientes o demoras existentes?
8. ¿Se ha podido implementar el Fondo de Inversiones para la igualdad de oportunidades? ¿Con qué grado de éxito?
9. ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados con relación a la igualdad de género y/o empoderamiento de las mujeres?
10. ¿Las lecciones aprendidas han sido documentadas y compartidas? ¿Han tenido el apoyo del equipo de país del PNUD en su realización? Si hubieran sido documentadas, ¿conoce si han sido transferidas a otras organizaciones (incluso en otro país) que puedan aprender de ellas y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?

ANEXO 6

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Documentos y Bibliografía

CINTERFOR (2014) Boletín técnico interamericano de formación profesional N° 153. Formación profesional, productividad y trabajo decente, Montevideo: OIT - CINTERFOR

INAMU (2016) Plan Estratégico 2017 – 2021. Panamá: INAMU

INAMU (2017) Plan de Reforma institucional. Panamá: INAMU

KABEER, N. (1994) "Empowerment from below: Learning from the grassroots", en Reversed Realities. Gender Hierarchies in Development Thought. London: Verso

Ministerio de Ambiente de Panamá. "Consideraciones de género en el manejo sostenible del bosque" en el año 2017.

http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/environment_energy/consideraciones-de-genero-en-el-manejo-sostenible-del-bosque0.html

PNUD (2014) Estrategia de igualdad de género 2014 – 2017. New York: PNUD

PNUD (2017) Sello de igualdad de género. Estándar Global. Programa de Certificación del sistema de gestión de igualdad de género en empresas públicas y privadas. Panamá: PNUD

PNUD (2018) Estrategia de igualdad de género 2018 – 2021. New York: PNUD

PNUD (2019) Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018, disponible en:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

PNUD (2019) Informe de evaluación Sello de Igualdad de género en el Sector Público. Autoridades del Canal de Panamá. Panamá: PNUD

PNUD (2019) Informe de evaluación Sello de Igualdad de género en el Sector Público. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Panamá: PNUD

PNUD (2019) Informe de evaluación Sello de Igualdad de género en el Sector Público. Alcaldía de Panamá. Panamá: PNUD

PNUD (2019) Informe de evaluación Sello de Igualdad de género en el Sector Público. SENACYT. Panamá: PNUD

PNUD. 87571 (2013) Prevención de las violencias en Panamá. PRODOC. Panamá: mimeo

PNUD. 87571 (2016) Prevención de las violencias en Panamá. Informe anual. Panamá: mimeo

PNUD. 87571 (2017) Prevención de las violencias en Panamá. Informe anual. Panamá: mimeo

PNUD. 87571 (2017) Prevención de las violencias en Panamá. POA. Panamá: mimeo

PNUD. 87571 (2017) Prevención de las violencias en Panamá. Revisión sustantiva. Panamá: mimeo

PNUD. 87571 (2018) Prevención de las violencias en Panamá. Informe anual. Panamá: mimeo

"Evaluación Temática de las contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres"

PNUD. 87571 (2018) Prevención de las violencias en Panamá.CDR (Combined Delivery Report). Panamá: mimeo

PNUD. 97268 (2015) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. MIDES. Proyecto inicial. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2015) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Minuta de LPAC. Panamá: mimeo. Diciembre de 2015

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. PRODOC. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Ayuda memoria. Acta. Panamá: mimeo. Mayo 2016

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Informe anual del proyecto. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Informe semestral del Proyecto. Panamá: mimeo. Julio 2016

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. PRODOC. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. PRODOC. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. POA. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2016) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Minuta Junta de Proyecto. Panamá: mimeo. Junio 2016

PNUD. 97268 (2017) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Informe anual del proyecto. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2017) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. POA. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2017) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Minuta de reunión. Panamá: mimeo. Diciembre de 2017

PNUD. 97268 (2017) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Minuta reunión. Panamá: mimeo. Octubre 2017

PNUD. 97268 (2017) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Reporte de avance. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2018) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Informe semestral del Proyecto. Panamá: mimeo. Julio 2018

PNUD. 97268 (2018) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. POA. Panamá: mimeo.

PNUD. 97268 (2018) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. Minuta Junta de Proyecto. Panamá: mimeo. Octubre 2018

PNUD. 97268 (2019) Fortalecimiento institucional para la rectoría de la política social. POA. Panamá: mimeo.

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. CDR (Combined Delivery Report). Evaluación de las capacidades de las entidades seleccionadas. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Registro de firmas. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Informe anual. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. POA. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Anexo Nro. 1: PAN - CFUND. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. CDR (Combined Delivery Report). Evaluación de las capacidades de las entidades seleccionadas. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. CDR (Combined Delivery Report). Evaluación de las capacidades de las entidades seleccionadas. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. CDR (Combined Delivery Report). Evaluación de las capacidades de las entidades seleccionadas. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Aprobación del financiamiento puente. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. LPAC. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Nota de archivo financiamiento puente. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2015) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Nota firmada The Global Fund del 27/04/2015. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. PRODOC. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Documento Plan iniciación firmado. Panamá: mimeo. Marzo 2016

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. LPAC. Comité Local de revisión. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. CDR (Combined Delivery Report). Evaluación de las capacidades de las entidades seleccionadas. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Acta reunión. Panamá: mimeo. Febrero 2016

PNUD. (2014) EVALUACION FINAL DEL PROGRAMA DE PAIS 2012 - 2015 Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Integración del monitoreo del Programa financiado por el Fondo Mundial en el Plan Nacional de Monitoreo y Evaluación 2014- 2019. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. CDR (Combined Delivery Report). Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Informe primer semestre 2016. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. MJdP. Panamá: mimeo. Mayo 2016

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. POA. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Informe Final del Proyecto. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Evaluación de la garantía de calidad del proyecto. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2016) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Tríptico. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2017) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Informe Anual. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2017) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Informe primer semestre 2017. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2017) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. POA. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2017) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. Autorización DIM. Panamá: mimeo

PNUD. 97297 (2018) Ampliando y Fortaleciendo la respuesta en prevención de VIH y TB en Panamá - Subvención Fondo Mundial. POA. Panamá: mimeo

PNUD. 99170 (2016) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. LPAC. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2016) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. MJdP. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2016) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. PRODOC: Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2017) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Consultoría para la evaluación de medio término de la implementación del Proyecto Panamá: PNUD - SENACYT

PNUD. 99170 (2017) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Informe Anual. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2017) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Informe primer semestre. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2017) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. MJdP. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2017) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. POA. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2017) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Revisión sustantiva. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2018) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Diagnóstico de Género para la participación de las mujeres en la ciencia. Panamá: SENACYT

PNUD. 99170 (2018) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Informe Anual. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2018) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Minuta reunión. Panamá: Mimeo. Septiembre 2018

PNUD. 99170 (2018) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. MJdP. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2018) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2018) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. POA. Panamá: Mimeo

PNUD. 99170 (2019) Apoyo a la implementación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Nota SENACYT extensión del Proyecto. Panamá: Mimeo. Abril 2019

PNUD. 99587 (2017) Plan Igualdad Laboral II y Sello de Igualdad de Género de las empresas. PRODOC. Panamá: mimeo

PNUD. 99587 (2017) Plan Igualdad Laboral II y Sello de Igualdad de Género de las empresas. Minuta de LPAC. Panamá: mimeo

PNUD. 99587 (2017) Plan Igualdad Laboral II y Sello de Igualdad de Género de las empresas. POA. Panamá: mimeo

PNUD. 99587 (2017) Plan Igualdad Laboral II y Sello de Igualdad de Género de las empresas. Moore Stephens LLP. Microevaluation. Panamá: PNUD – MITRADEL

PNUD. 99587 (2018) Plan Igualdad Laboral II y Sello de Igualdad de Género de las empresas. Informe anual. Panamá: mimeo

PNUD.100945 (2016) Fortalecimiento institucional AMPYME. Gestión de cobro. Panamá: mimeo

PNUD.100945 (2017) Fortalecimiento institucional AMPYME. Informe Anual. Panamá: mimeo

PNUD.100945 (2017) Fortalecimiento institucional AMPYME. Informe Semestral. Panamá: mimeo

PNUD.100945 (2017) Fortalecimiento institucional AMPYME. MJdP. Panamá: mimeo. Julio de 2017

PNUD.100945 (2017) Fortalecimiento institucional AMPYME. Registro de firmas. Panamá: mimeo

PNUD.100945 (2018) Fortalecimiento institucional AMPYME. Revisión sustantiva 001. Panamá: mimeo.

PNUD.96445 (2015) Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer. Plan de iniciación. Panamá: mimeo.

PNUD.96445 (2016) Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer. Ayuda Memoria. Acta de reunión. Panamá: mimeo. Febrero 2016

PNUD.96445 (2016) Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer. Ayuda Memoria. Acta de reunión. Panamá: mimeo. 25 de febrero de 2016

PNUD.96445 (2016) Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer. Lecciones aprendidas. Panamá: mimeo.

PNUD.96445 (2016) Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer. POA. Panamá: mimeo.

PNUD.96445 (2017) Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer. Informe final de proyecto. Panamá: mimeo.

PNUD.96445 (2017) Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer. Minuta LPAC. Panamá: mimeo.

PNUD.96515 (2015) Fortalecimiento a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – AMPYME. Plan de inicio. Panamá: mimeo. Septiembre 2015.

PNUD.96515 (2015) Fortalecimiento a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – AMPYME. Lecciones aprendidas. Panamá: mimeo.

PNUD.96515 (2015) Fortalecimiento a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – AMPYME. Minuta LPAC. Panamá: mimeo.

PNUD.96515 (2016) Fortalecimiento a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – AMPYME. Resolución revisión presupuestaria. Panamá: mimeo.

PNUD.98385 (2017) Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. PRODOC. Panamá: mimeo. Enero 2017

PNUD.98385 (2018) Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. POA. Panamá: mimeo.

PNUD.98385 (2018) Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. Acta de reunión MDJP. Panamá: mimeo.

PNUD.98385 (2018) Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. Acta de reunión Comité Local de Revisión de Proyectos. Panamá: mimeo.

PNUD.99417 (2017) Fortalecimiento de la política de Igualdad de Género – INAMU. PRODOC. Panamá: mimeo.

PNUD.99417 (2017) Fortalecimiento de la política de Igualdad de Género – INAMU. LPAC. Junta de Proyecto. Panamá: mimeo. Septiembre 2017

PNUD.99417 (2018) Fortalecimiento de la política de Igualdad de Género – INAMU. POA. Panamá: mimeo.

PNUD.99417 (2018) Fortalecimiento de la política de Igualdad de Género – INAMU. Autorización para ejecución directa DIM. Panamá: mimeo.

Rodríguez Enríquez et al. (2017) El bienestar cuidado. Una respuesta que debe ser compartida. Colección Cuadernos de Derechos Humanos. Panamá: PNUD

SALLE, M.A. (2016) Informe diagnóstico Actores externos de la política de igualdad de género. Panamá: INAMU

SALLE, M.A. (2016) Informe diagnóstico Institucional INAMU. Panamá: INAMU

Vargas. R. (2016) Panamá: Modelo de Proyección de empleo. Una aproximación a través de la metodología Insumo – Producto. Panamá: OIT

YOUNG, K. (1993) "Planning from a gender perspective: Making a world of difference", en Young, Kate, Planning Development with Women: Making a World of Difference. London: Macmillan.

2. Leyes consultadas

1971 Código de Trabajo

(El Código de Trabajo tiene modificaciones introducidas desde 1971 – cuando se adoptó el Decreto de Gabinete núm. 252 (publicado por la Serie Legislativa, 1971-Pan. 1) – hasta la ley núm. 44, de agosto de 1995)

1973 Ley Nro. 9 del 8 de Noviembre de 1973

1981 Ley Nro. 4 del 22 de mayo de 1981

1984 Ley No.49 del 4 de diciembre de 1984

1990 Ley N°22 de 7 de diciembre de 1990.

1995 Ley No.12 de 1995

1995 Ley 50 de 23 de noviembre de 1995

1998 Ley 31 del 28 de mayo de 1998

1999 Ley Nro. 4 - Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres

2000 9 de junio de 2000 (ratificado en el 2001).

2000 Ley Nro. 6 de 4 de Mayo de 2000

2000 Ley Nro. 3 de 5 de enero de 2000

2000 Ley núm. 33, de 25 de julio de 2000

2000 Decreto Ejecutivo N° 1 de 11 de enero de 2000

2001 La Ley No. 38 del 10 de julio de 2001

2001 Decreto Ejecutivo No. 31 (De 16 de abril de 2001)

2001 Ley No.17 (De 28 de marzo 2001)

2001 Ley No. 38 (De 10 de julio de 2001)

2001 Ley Nro. 17 de 26 de Marzo de 2001

2001 Decreto Ejecutivo No. 119 De 2001.

2001 Ley N°38 de 10 de julio 2001.

2001 Decreto Ejecutivo N°31 de 16 de abril 2001

2001 Decreto Ejecutivo No. 12 de 20 de marzo de 2001

2002 Decreto Ejecutivo Nro. 53/2002 que reglamenta la Ley Nro. 4/1999

2002 Ley Nro. 29 de 13 de Junio de 2002

2002 Ley Nro. 6 de 23 de enero 2002

2004 Ley Nro. 16 del 31 de Marzo de 2004

2005 Ley Nro. 51 de 2005

2007 Ley Nro. 14 del 18 de mayo de 2007

2007 Resolución N° 374 del 26 de Junio de 2007

2007 Ley Nro. 14, Código Penal

2007 Leyes 17 y 27/2007

2008 Ley Nro. 71, del 23 de diciembre de 2008

- 2008 Ley de Responsabilidad Fiscal No. 34
- 2008 Decreto Ejecutivo N° 287 de 11 de julio de 2008
- 2009 Decreto Ejecutivo N°36 de 26 de junio de 2009
- 2009 Decreto Nro. 27 del 30 de Abril de 2009
- 2009 Ley Nro. 72 del 9 de noviembre de 2009
- 2011 Ley N°79 de 9 de noviembre de 2011
- 2012 Ley Nro. 54
- 2012 Decreto Ejecutivo N°464 de 2 de julio de 2012
- 2012 Decreto Ejecutivo N° 244 del 18 de diciembre de 2012,
- 2013 Ley Nro. 82 del 24 de octubre de 2013
- 2015 Ley N°29 del 5 de mayo de 2015
- 2015 Ley N°30 de 5 de mayo de 2015
- 2015 Ley N°73 de 18 diciembre de 2015,
- 2015 Decreto No.393 de 2015
- 2016 Ley N° 60 del 30 noviembre de 2016
- 2017 Ley Nro. 27 del 23 de mayo de 2017
- 2017 Ley Nro. 29 de 29 de mayo de 2017,
- 2017 Ley nro. 56, de 11 de julio de 2017
- 2018 Decreto ejecutivo 241-A de 11 de julio de 2018

ANEXO 7

CÓDIGO DE CONDUCTA

Formulario de acuerdo del/la evaluador/a

Acuerdo para acatar el Código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas

Nombre del/la evaluador/a: _____ **Irene Rodríguez Martínez** _____

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda): _____

Confirmando que he recibido y entendido y que acataré el Código de Conducta para la Evaluación de las Naciones Unidas.

Firmado en *lugar* y fecha: Montevideo, 03 de septiembre de 2019

Firma:


