Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**PANAMÁ**

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

**(PN-L1156)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por Horacio Álvarez (EDU/CPN); Dana King (ICS/CPN); Claudia Piras (SCL/GDI); Carolina Freire (SPH/CPN); Rosangela Bando (SPD/SPD); Rodolfo Scannone (SCL/EDU); Leonor Calderón (consultora); y María Ángeles Salles (consultora).

**Contenido**

[I. Introducción 1](#_Toc2244855)

[II. Monitoreo 4](#_Toc2244856)

[A. Indicadores 4](#_Toc2244857)

[B. Recopilación de datos e instrumentos 1](#_Toc2244858)

[C. Presentación de informes 1](#_Toc2244859)

[D. Coordinación, plan de trabajo y presupuesto para el monitoreo 1](#_Toc2244860)

[III. Evaluación 3](#_Toc2244861)

[A. Preguntas de evaluación 3](#_Toc2244862)

[B. Conocimiento existente 8](#_Toc2244863)

[C. Indicadores clave 8](#_Toc2244864)

[D. Metodología de evaluación 9](#_Toc2244865)

[E. Reportes de evaluación 10](#_Toc2244866)

Abreviaturas

|  |  |
| --- | --- |
| BID  CINAMU  CONE  EPCVM | Banco Interamericano de Desarrollo  Centros del Instituto Nacional de la Mujer  Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales  Encuesta Nacional de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres |
| EPIC |  |
| OCDE | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico |
| PCR | Informe de Terminación de Proyecto |
| PEP | Plan de Ejecución de Proyecto |
| PMR | Informe de Monitoreo del Progreso |
| POA | Plan Operativo Anual |
| POD | Propuesta de Desarrollo de Operaciones |
| SCL/EDU | División de Educación |
| SPD/SDV  VCM | Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Efectivo  Violencia contra la Mujer |

1. Introducción
   1. Este documento describe en detalle el plan de monitoreo y evaluación de la primera operación del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género en Panamá (PN-L1156). La operación por US$100 millones de financiamiento, es la primera de una serie de dos operaciones desarrolladas a través de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas, en la modalidad programática.
   2. **Objetivo de desarrollo.** El objetivo de la serie programática es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, a través de la efectiva y oportuna implementación de políticas dirigidas a promover la autonomía física y económica de las mujeres. Los objetivos específicos son: (i) Mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VCM; (ii) Fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres, en especial a las adolescentes y mujeres que habitan en áreas comarcales y rurales dispersas; (iii) Establecer y desarrollar una estrategia público-privada para promover más y mejores empleos e igualdad de oportunidades para las mujeres; (iv) Fortalecer el liderazgo y el empoderamiento económico de las mujeres, especialmente entre las mujeres indígenas y en el sector corporativo; (v) Fortalecer la gestión de las políticas de género; y (vi) Generar sinergias entre actores del sector público y privado favor del cierre de brechas entre mujeres y hombres. El Programa tiene cuatro componentes.
   3. **Componente 1.** Estabilidad macroeconómica. El objetivo de este componente es promover un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Políticas.
   4. **Componente 2**. Promoción de la autonomía física de las mujeres. En el área de VCM, las acciones de política que integran este componente serán logrados mediante:
2. La reglamentación e implementación del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional para atender los casos de denuncias de violencia contra la mujer. A su vez, la acción de política indicativa para una segunda operación será lograr el diseño e implementación de un diplomado en violencia de género para los funcionarios del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional.
3. La aprobación del protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia, que incluya la instalación y puesta en funcionamiento del sistema de información de los CINAMU, como herramienta básica para la recolección de información sobre violencia contra la mujer. Mientras tanto, la acción de política indicativa para una segunda operación será el diseño e implementación de una Encuesta Nacional de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres (EPCVM).
4. En el área calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá, éstas están procurarán:
5. La aprobación de las estrategias operativas que respaldan el cumplimiento de las Normas Técnico-Administrativas y Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer en las áreas comarcales y áreas rurales dispersas de Panamá, a saber: (i) Estrategia de Anticoncepción y Planificación Familiar; (ii) Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE) y sus sub-estrategias. La acción de política indicativa para una segunda operación es que se haya diseñado e implementado un sistema de mejora de la calidad de la atención integral de la mujer.
6. La aprobación de las estrategias operativas que respaldan el cumplimiento de las Normas Técnico-Administrativas y Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer, en las áreas comarcales y áreas rurales dispersas de Panamá, a saber: (i) Estrategia de Anticoncepción y Planificación Familiar; (ii) Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE) y sus sub-estrategias. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la implementación de la Estrategia de Anticoncepción y Planificación Familiar, la Estrategia CONE y sus sub-estrategias, en las tres regiones comarcales.
7. La aprobación del reglamento de las Leyes 29 y 60, sobre la menor de edad embarazada, que define las funciones que las distintas entidades estatales responsables deben llevar a cabo para prevenir su deserción escolar. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es que se haya desarrollado el plan preventivo de educación sexual responsable, para reducir los embarazos precoces y el aborto, a cargo del MEDUCA, MINSA, CSS, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, INAMU, con base en el Artículo 6 de la Ley 60.
   1. **Componente 3**. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres. Las acciones de política que conforman este componente están dirigidas a:
8. Que el Consejo Nacional por la Paridad de Género haya aprobado el Plan de Acción de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), que incluya compromisos específicos para: (i) mejorar la empleabilidad e inserción laboral de jóvenes y mujeres en condición de vulnerabilidad socioeconómica; (ii) facilitar la cualificación de niñas y jóvenes en competencias que faciliten su integración en los procesos de transformación digital y su acceso a los empleos de futuro; y, (iii) promover e impulsar acciones para el emprendimiento femenino. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la aprobación e implementación de: (i) una política pública para fomentar la empleabilidad e inserción laboral de jóvenes y mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica; (ii) una estrategia nacional para la integración de niñas y jóvenes en las disciplinas y empleos STEM, e inclusión de competencias digitales en las carreras biológicas, humanísticas y sociales, con alta participación de las mujeres; y, (iii) una estrategia nacional de emprendimiento femenino.
9. La creación del Comité Asesor de Mujeres Indígenas para la incorporación de la perspectiva género en el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CNDIPI) y para la propuesta de actuaciones de impulso a la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres indígenas. En cuanto a las acciones indicativas para una segunda operación se plantea la aprobación e implementación de un plan de empoderamiento económico de las mujeres indígenas, en el marco del Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá (PDIPIP).
10. Que se adopte el Plan Nacional de la EPIC (Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración, por sus siglas en inglés). Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación son la aprobación de una Reglamentación actualizada de la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades en materia de igualdad salarial, que incorpore: (i) sensibilización, capacitación e incentivos a los empleadores (ii) implementación de un sistema de indicadores e información sobre brecha de remuneraciones y iii) herramientas de monitoreo de las brechas y mecanismos de sanción en los casos de discriminación salarial.
11. Que el Ministerio de Comercio e Industria (MICI) y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) hayan aprobado la Norma Técnica SIGénero Panamá. Como acción de la segunda operación, se contempla la evaluación de la primera fase de aplicación e institucionalización y extensión del Sello de Igualdad SIGénero Panamá a 100 empresas que operan en el país.
12. Que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) haya reglamentado la Ley 56, que establece la participación de las mujeres en las juntas directivas de empresas estatales y de capital mixto. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es evaluar la implementación de la Ley 56, que incluya un análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades establecidas en ésta.
13. Que el MIDES haya creado la Mesa Interinstitucional de Cuidados, mecanismo público-privado para debatir y proponer medidas concertadas que mejoren la organización social del cuidado, de cara a ser incorporadas en los nuevos planes estratégicos del Gobierno. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la aprobación de una estrategia nacional de cuidados que favorezca la autonomía, atención y asistencia a la primera infancia y las personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.
    1. **Componente 4**. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las políticas de género. Este componente apoya los componentes 2 y 3 al contribuir a generar sinergias y acciones entre actores del Gobierno, sector privado y organizaciones no gubernamentales a favor del cierre de brechas entre mujeres y hombres. Estos objetivos se lograrán a través de:
14. La Creación del Consejo Nacional por la Paridad de Género, en el marco de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG). Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es la institucionalización del Consejo Nacional por la Paridad de Género mediante la consolidación de un sistema de coordinación, gestión, monitoreo y evaluación, así como la elaboración de un plan de sostenibilidad financiera.
15. La aprobación de un plan de fortalecimiento del INAMU, que incluya elevar su rango institucional, el plan de recursos humanos y su presupuesto, y conformación de una red provincial de CINAMU, con al menos un centro por provincia funcionando. Asimismo, la acción de política indicativa para una segunda operación es que se haya presentado ante la Asamblea Nacional de Diputados el Anteproyecto de Ley que modifica el rango institucional del INAMU, la extensión de la red de CINAMU para incluir a cada una de las comarcas, y el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de la red provincial de CINAMU.
16. La aprobación del Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público, que contenga la estructura organizacional y sus recursos de funcionamiento. La acción de política para una segunda operación es que se haya implementado el Programa Sello de Igualdad de Género en el Sector Público, y establecido la capacidad institucional en el INAMU para su desarrollo y ampliación de cobertura.
    1. **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario será la República Panamá y el OE será el Ministerio de Economía y Finanzas. El Ministerio de Relaciones Exteriores fungirá como Coordinador Técnico del proyecto.
    2. Este Programa representa la primera de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La primera operación de la serie reconocerá acciones de política que el gobierno está implementando o ha implementado recientemente en materia de promoción de la igualdad de género. Tanto las acciones de la primera operación, como las propuestas de la segunda fase, tienen su génesis en el acompañamiento técnico del Banco. Estas incluyen apoyos puntuales mediante cooperaciones técnicas, y programas de crédito en sectores específicos, tales como Ampliación del Programa de Seguridad Integral de Panamá (PN-X1011); Fortalecimiento del Modelo de los CINAMUs (PN-T1156); Estandarización de Datos de Feminicidio para su Comparabilidad en la Región (RG-T3186); Programa de Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud (PN-L1068); Salud Mesoamérica Fase I y II (PN-G1001, PN-G1004); Promoción de un ecosistema favorable al emprendimiento y la empresarialidad femenina en Panamá (PN-M1024); Iniciativa Público-Privada para reducir Brechas Económicas de Género (RG-T3104); y, el Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad (PN-L1117), los cuales han sido evaluadas en forma positiva. Para el cumplimiento de las acciones propuestas en la segunda operación programática, el Banco gestionará la cooperación técnica Apoyo al Programa de Políticas de Igualdad de Género (PN-T1231).
17. Monitoreo

## Indicadores

* 1. A lo largo de la ejecución de la serie programática, se le hará seguimiento continuo a los indicadores de productos establecidos en la matriz de resultados. Dichos productos son claves, dado que coinciden con las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas. El **Cuadro 1** describe los indicadores de producto a los que se hará seguimiento durante la ejecución del programa, y una verificación final, cuando las reformas introducidas ya habrán terminado de generar los productos esperados. producir los impactos esperados.

**Cuadro 1. Indicadores de Productos**

| **Productos** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año**  **Línea de Base** | **Meta Final**  **2019-20** | **Medios de Verificación** | **Comentarios[[1]](#footnote-2)** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Componente 1. Estabilidad macroeconómica** | | | | | | |
| 1.1 Informe de Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas publicado | Informe | 0 | 2017 | 1 | BID, Oficina del Economista Jefe |  |

|  |
| --- |
| **Componente 2. Promoción de la autonomía física de las mujeres** |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2.1 Reporte del Departamento Especializado en Violencia de Género de la Policía Nacional operando | Reporte | 0 | 2017 | 1 | Informe, PN-MINSEG | Pro-género |
| 2.2 Documento de protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia aprobado. | Documento | 0 | 2018 | 1 | Resolución, INAMU | Pro-género |
| 2.3 Sistema de información de los CINAMU funcionando. | Software | 0 | 2017 | 1 | Resolución, INAMU | El software incorpora cambios para mejora en procedimientos. Pro-género. |
| 2.4 Documento de Normas Técnico-Administrativas y Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer aprobada | Documento | 0 | 2018 | 1 | Resolución, MINSA | Pro-género |
| 2.5 Documento de Estrategia de Anticoncepción y Planificación Familiar y Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE) aprobadas | Documento | 0 | 2017 | 1 | Resolución, MINSA | Pro-género |
| 2.6 Reglamento de las Leyes 29 y 60 sobre la menor de edad embarazada aprobado, | Reglamento | 0 | 2018 | 1 | Decreto Ejecutivo | Pro-género |
| **Componente 3. Promoción de la autonomía económica y en la toma de decisiones de las mujeres** | | | | | | |
| 2.7 Documento de Plan de Acción de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG) aprobado | Documento | 0 | 2018 | 1 | Acta del Consejo Nacional, IPG | Pro-género |
| 2.8 Acta de creación del Comité Asesor de Mujeres Indígenas para la incorporación de la perspectiva género en el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CNDIPI) publicada | Acta | 0 | 2017 | 1 | Acta Constitutiva, Comité Asesor | Pro-género |
| 2.9 Documento del Plan Nacional de la EPIC (Coalición Internacional en Favor de la Igualdad de Remuneración, por sus siglas en inglés) publicado. | Documento | 0 | 2018 | 1 | Convenio suscrito,  Ministerio de Relaciones Exteriores | Pro-género |
| 2.10 Documento de Norma Técnica SIGénero Panamá aprobado | Documento | 0 | 2017 | 1 | Resolución, MICI | Pro-género |
| 2.11 Reporte de experiencia piloto de la norma SIGénero Panamá implementada en empresas aprobado | Reporte | 0 | 2018 | 1 | Memorandos de entendimiento suscritos, MITRADEL | Pro-género |
| 2.12 Reglamento de la Ley 56 aprobado | Reglamento | 0 | 2017 | 1 | Decreto Ejecutivo | Pro-género |
| 2.13 Documento de resolución de Mesa Interinstitucional de Cuidados público-privada aprobado | Mesa interinstitucional | 0 | 2018 | 1 | Resolución, MIDES | Pro-género |
| **Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las políticas de género** | | | | | | |
| 4.1 Decreto de creación del Consejo Nacional para la Paridad de Género publicado | Decreto | 0 | 2017 | 1 | Decreto Ejecutivo | Pro-género |
| 4.2 Documento del Plan de fortalecimiento del INAMU sometido a aprobación | Documento | 0 | 2017 | 1 | Recepción documento MIDES | Pro-género |
| 4.3 Documento de Integración de una red provincial de CINAMU con al menos un centro por provincia funcionando aprobado | Documento | 0 | 2017 | 1 | Certificación, INAMU | Pro-género |
| 4.4 Documento de Programa Sellos de Igualdad de Género en el Sector Público aprobado | Documento | 0 | 2018 | 1 | Resolución, INAMU | Pro-género |

## Recopilación de datos e instrumentos

* 1. Dada la naturaleza del proyecto, el objeto de su monitoreo está centrado en: (i) verificar el cumplimiento de las acciones de política asumidas por el Gobierno Nacional de Panamá para el primer y único desembolso de la primera operación, según lo detallado en la Matriz de Políticas y su respectiva Matriz de Medios de Verificación; una vez que el desembolso del programa haya sido concretado; y (ii) monitorear el Plan para el Cumplimiento de Acciones de Política para una Segunda Operación.
  2. El levantamiento de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) se levantó por primera vez en 2009 y luego en 2014. Se espera la encuesta se levante nuevamente en 2021 por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, Sin embargo, no existe garantía que la encuesta se levantará de acuerdo a planeación. Tomando en cuenta la relevancia de la Encuesta para informar la situación en estas áreas en el país, y su rol para verificar el cumplimiento de metas, se incluye el levantamiento de la ENASSER como condición para el 2do tramo en la matriz de políticas.[[2]](#footnote-3)

## Presentación de informes

* 1. El OE será responsable de enviar al Banco un informe trimestral sobre la implementación del Plan para el Cumplimiento de las acciones de política indicativas para una segunda operación, a partir de realizado el primer y único desembolso de la operación. El principal insumo de monitoreo de la operación será el informe de cumplimiento de los compromisos contractuales del préstamo, a ser entregado posteriormente a la aprobación del Programa por parte del Directorio del Banco, y previo al desembolso de los recursos del préstamo. Este informe deberá verificar el cumplimiento de los compromisos definidos para esta operación en la Matriz de Políticas (ver Anexo II de la Propuesta de Desarrollo de la Operación, POD).
  2. La evaluación final del programa se realizará al finalizar el plazo de ejecución de la segunda operación de la serie programática y examinará los resultados alcanzados por el programa, medidos en cuanto al logro de las metas y desempeño de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados y los indicadores del cuadro 1. En caso de no darse una segunda operación, la evaluación final se realizará en la segunda mitad de 2021.

## Coordinación, plan de trabajo y presupuesto para el monitoreo

* 1. Las actividades de monitoreo y elaboración de informes serán coordinadas por el equipo de proyecto de este programa en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas, con quienes se ha acordado monitorear los indicadores propuestos en este programa. Se planea realizar una reunión de supervisión semestralmente, para la discusión del progreso de los indicadores de monitoreo y la verificación del cumplimiento de los mecanismos activadores de operaciones subsiguientes, tal como se define en la Matriz de Políticas. Se prevé realizar una única misión de administración para analizar la implementación del Plan, a cuatro meses de haberse realizado el desembolso. Esta misión tiene un costo estimado de US$10.000, a ser cubiertos por recursos transaccionales del Banco.
  2. El BID recolectará con apoyo del ejecutor los datos para la realización del monitoreo de la primera operación. El monitoreo será realizado por especialistas del BID o, de no ser posible por restricciones de tiempo, las mismas serían realizadas por consultores y se financiarían con recursos administrativos.

**Cuadro 2: Principales actividades de seguimiento/Productos por actividad para la primera Operación**

| **Actividades y Productos** | **2020** | **2010** | **2022** | **Respon-sable** | **Costo** | **Financia-miento** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **US$** |
| Reuniones de Supervisión | 1 | 2 | 2 | BID | 0 | BID |
| Primer Informe de Seguimiento | 1 |  |  | BID | 2,500 | PN-T1231 |
| Segundo Informe de Seguimiento |  | 1 |  | BID | 2,500 | PN-T1231 |
| Misión de administración | 1 |  |  | BID | 10,000 | PN-T1231 |
| Total |  |  |  |  | 15,000 |  |

1. Evaluación
   1. Esta sección describe la propuesta de evaluación y planes del Programa de Apoyo a Politicas de Igualdad de Género. La evaluación del programa sobre el logro de objetivos descansa en el uso de datos administrativos relevados de manera regular por el anuario estadístico del MINSA, el sistema de información de MINSEG, el sistema de información del CINAMU, un estudio de análisis que lleva a cabo recurrentemente MITRADEL, el reporte de seguimiento a la ley 56 del MEF y en la utilización de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva que regularmente levanta el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud y el reporte de Women Corporate Director (WCD) para la participación de las mujeres en juntas directivas en el sector privado. Para el análisis de sobre los indicadores para evaluar el logro de objetivos se utilizará una metodología reflexiva o antes-después.

## A. Preguntas de evaluación

* 1. **Objetivos.** El objetivo de la serie programática es contribuir a reducir la desigualdad de género en Panamá, a través de la efectiva y oportuna implementación de políticas dirigidas a promover la autonomía física y económica de las mujeres. Los objetivos específicos son: (i) Mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VCM; (ii) Fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, en especial a las adolescentes y mujeres que habitan en áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá;   
     (iii) Establecer y desarrollar una estrategia público privada para promover más y mejores empleos e igualdad de oportunidades para las mujeres; y (iv) Fortalecer el liderazgo y el empoderamiento económico de las mujeres, especialmente entre las mujeres indígenas y en el sector corporativo.
  2. **Lógica vertical.** Los principales mecanismos a través de los cuales la operación busca alcanzar estos objetivos. La asociación de políticas con objetivos específicos está claramente definida en la matriz de políticas y en la matriz de resultados. El componente 2 está asociado a los objetivos específicos 1 y 2. A su vez, estos indicadores están alineados al impacto 1 asociado con la autonomía física. El componente 3 está asociado a los objetivos específicos 3 y 4 y al impacto 2 asociado a la autonomía económica. El componente 4 es un componente transversal que funciona en apoyo de la implementación de las políticas que apoyan los componentes 2 y 3.
  3. **Preguntas de evaluación.** Las principales preguntas de evaluación se asocian con verificar que los supuestos detrás del diseño del programa se mantengan y se logren los objetivos específicos. Las principales preguntas son:

1. ¿Tuvo un impacto el programa de apoyo a las políticas de igualdad de género sobre la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de violencia contra la mujer?
2. ¿Tuvo un impacto el programa de apoyo a las políticas de igualdad de género sobre el acceso, la calidad y la pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva en las áreas comarcales y rurales dispersas?
3. ¿Tuvo un impacto el programa de apoyo a las políticas de igualdad de género sobre la promoción de oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas?
4. ¿Tuvo un impacto el programa de apoyo a las políticas de igualdad de género en el fortalecimiento del liderazgo de la mujer?

Si estos objetivos se alcanzan, se espera la operación pueda contribuir al logro de su objetivo general. Por lo tanto, una vez verificado el logro de objetivos específicos, las preguntas de evaluación son:

1. ¿Tuvo un impacto las mejoras en la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de violencia contra la mujer y mejoras en el acceso, calidad y pertinencia los servicios de salud sexual y reproductiva en las áreas comarcales y rurales dispersas en la autonomía física de las mujeres?
2. ¿Tuvo un impacto la promoción de oportunidades igualitarias en el acceso y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas y el fortalecimiento del liderazgo de la mujer sobre la autonomía económica de las mujeres?
   1. Para la evaluación ex-post, las principales preguntas están referidas a si las reformas introducidas lograron el impacto deseado en términos de promover cambios en la provisión de servicios y condiciones laborales fomentando así la igualdad de género. La evaluación final del Programa, la cual se verá reflejada en el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), dará cuenta de la evolución de los indicadores de impacto y resultados contemplados en la Matriz de Resultados del programa (**Cuadro 3**).

**Cuadro 3. Indicadores de Resultados e Impactos**

| **Indicadores** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año**  **Línea de Base** | | **Meta Final[[3]](#footnote-4)** | **Medios de Verificación** | **Comentarios** | **Metodología de evaluación** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Impacto #1 Promover la autonomía física de las mujeres** | | | | | | | | |  | |
| 1.1 Incidencia de violencia física o sexual | [Mujeres]/[Mujeres] | 16,4% | | 2015 | 15,0% | [ENASSER, Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud,](https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf) | .Pro-gender. | Antes-Después | |
| 1.2 Tasa de mortalidad materna | [defunciones]/[100,000 nacimientos] | 37 | | 2016 | 35,4 | [Anuario Estadístico, MINSA](http://www.minsa.gob.pa/informacion-salud/anuarios-estadisticos) | Es el número de defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos.  Pro-gender | Antes-Después | |
| 1.3 Adolescentes (15 a 19 años) alguna vez embarazada - indígena | [Mujeres]/[Mujeres] | 41,9% | | 2015 | 39,9% | [ENASSER](https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf) | Pro-gender | Diferencias en diferencias | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Impacto #2 PRomover la autonomía ECONÓMICA Y EN LA TOMA DECISIONES de las mujeres** | | | | | | |  |
| 2.1 Brecha de género en participación laboral | [Personas]/[Personas] | 26pp | 2017 | 24pp | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), INEC | [SIMS (BID)](https://doi.org/10.1007/s00148-012-0417-9).  Población económicamente activa (definida como las personas que trabajan o buscan trabajo) de 15 a 64 años, multiplicado por 100. (Hombres – Mujeres). Diferencia en puntos porcentuales (pp).  Pro-gender | Antes-Después |

| **Indicadores** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año**  **Línea de Base** | **Meta Final** | **Medios de Verificación** | **Comentarios2** | **Metodología de evaluación** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **resultado #1: Mejorar la calidad del servicio ofrecido a las mujeres víctimas de VCM** | | | | | | |  | |
| 1.1 Número de policias designados especificamente a casos de VCM | [Policías] | 0 | 2017 | 20 | Sistema de información, MINSEG | Se omite el porcentaje porque hay aprox. 19,500 policías. La designación de policías indica un tipo de atención especializado.  Pro-gender | Antes-Después |
| 1.2 Porcentaje de clientes atendidos por un CINAMU que reciben atención de acuerdo con el protocolo de atención | [Clientes]/  [Clientes] | 0 | 2018 | 100 | Sistema de información, CINAMU | Pro-gender | Antes-Después |
| **resultado #2: Fortalecer el acceso, calidad y pertinencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente en las áreas comarcales y rurales dispersas de Panamá** | | | | | | |  | |
| 2.1 Mujeres casadas o unidas con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar - rural | [Mujeres]/  [Mujeres] | 17,1% | 2015 | 16,0% | ENASSER | Las mujeres que viven en áreas rurales con necesidad insatisfecha son mujeres fértiles, sexualmente activas, que no usan ningún método  anticonceptivo, y reportan que no querían tener más hijos o que desean retrasar el siguiente embarazo divididas por el número de mujeres que viven en áreas rurales actualmente casadas o unidas de 15 a 49 años  Pro-gender | Diferencias en diferencias |
| 2.2 Mujeres de 15 a 49 años que usan anticonceptivos - rural | [Mujeres]/  [Mujeres] | 51,8% | 2015 | 55,0% | ENASSER | Mujeres en áreas rurales de 15 a 49 años que usan métodos anticonceptivos modernos dividido entre el número de mujeres de 15 a 49 años que viven en áreas rurales  Pro-gender | Diferencias en diferencias |
| 2.3 Mujeres casadas o unidas con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar - indígena | [Mujeres]/  [Mujeres] | 35,6% | 2015 | 32,0% | [ENASSER](https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf) | Las mujeres en áreas indígenas con necesidad insatisfecha son mujeres fértiles, sexualmente activas, que no usan ningún método  anticonceptivo, y reportan que no querían tener más hijos o que desean retrasar el siguiente embarazo divididas por el número de mujeres en áreas indígenas actualmente casadas o unidas de 15 a 49 años. Pro-gender | Diferencias en diferencias |
| 2.4 Mujeres de 15 a 49 años que usan anticonceptivos – indígena | [Mujeres]/  [Mujeres] | 25,7% | 2015 | 28,0% | [ENASSER](https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf) | Mujeres en áreas indígenas de 15 a 49 años que usan métodos anticonceptivos modernos dividido entre el número de mujeres de 15 a 49 años que viven en áreas indígenas  Pro-gender | Diferencias en diferencias |
| **resultado #3: PROMOVER oportunidades igualitarias en el acceso Y condiciones de trabajo para las mujeres dentro de las empresas** | | | | | | |  | |
| 3.1 Número de empresas que participan en el proceso de certificación para el sello de igualdad de género | [Empresas] | 9 | 2018 | 12 | Estudio de análisis, MITRADEL | Pro-gender | Antes-Después |
| 3.2 Número de empresas que se adhieren a la IPG | [Empresas] | 0 | 2018 | 100 | Informe de Avance, IPG | Pro-gender | Antes-Después |
| **resultado #4: Contribuir a fortalecer el liderazgo de la mujer** | | | | | | |  | |
| 4.1 Representación de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector público | [Mujeres]/  [Miembros de juntas directivas] | 18% | 2018 | 30% | Reporte  Ley 56, MEF | Pro-gender | Antes-Después |
| 4.2 Representación de mujeres en las Juntas Directivas de las entidades del sector privado | [Mujeres]/  [Miembros de juntas directivas] | 14% | 2018 | 20% | [Reporte, WCD](http://www.wcdpanama.org/article.html?aid=216) | WCD  Pro-gender | Antes-Después |

## B. Conocimiento existente

* 1. **Conocimiento existente.** La literatura resalta que diferentes programas y políticas públicas pueden ser efectivos en cuanto a la promoción de la autonomía física y económica de las mujeres. En términos de autonómica física, se destacan: (i) los programas orientados a cambiar normas sociales y comportamientos tradicionales de género (Sosa et. Al, 2017), porque ayudan a reducir la tolerancia hacia la VCM; (ii) los programas de atención a la VCM en el sector salud, puesto que ayudan a mejorar las prácticas en estos aspectos de los proveedores y a identificar más casos de violencia (WHO, 2013; Heise, 2011); (iii) los programas dirigidos a fortalecer las capacidades del personal policial en temas relacionados con la violencia de género, como apoyar a las víctimas, información sobre legislación y políticas vinculadas a la violencia de género, o derechos humanos, ha demostrado ser eficaz para mejorar la respuesta institucional a la VCM así como el establecimiento de unidades policiales especializadas en la investigación y atención de casos de VCM (ECL, 2017); (iv) las intervenciones integrales que incluyen, entre otros, educación integral en sexualidad y servicios de salud orientados a adolescentes, incluyendo el acceso a métodos anticonceptivos modernos, los cuales tienen mayor posibilidad de éxito en la reducción de embarazos en adolescentes (Manlove, et. Al, 2015; Nyamtema, et. Al, 2011). En términos de autonomía económica, se resaltan: (i) acuerdos laborales flexibles, pues pueden contribuir a fomentar el empleo femenino (Booth y Van Ours, 2013); (ii) la reducción de los costos, el aumento de disponibilidad y la mejora de la calidad de servicios de cuidado infantil, puesto que incentivan la participación laboral femenina (Gasparini y Marchioni, 2015; Mateo, et. Al 2016); (iii) los programas de capacitación, debido a que pueden fomentar el empleo y aumentar los salarios de las mujeres (Attanasio et al., 2015); y, (iv) los programas de certificación de igualdad de género en el trabajo, porque ayudan a generar conciencia sobre este tema y reducen la discriminación en el ámbito laboral.

## C. Indicadores clave

* 1. **Indicadores de impacto.** El programa busca influir en dimensiones que cubren una amplia gama de dimensiones. Por ejemplo, CEPAL asocia cinco indicadores con autonomía física y cinco con autonomía económica[[4]](#footnote-5). Las autonomías económica y física, junto con la autonomía en la toma de decisiones se interrelaciones para fomentar condiciones que favorecen la igualdad de género. Las autonomías en su definición se fundamentan en dimensiones que se influyen por un gran número de factores y cuyo cambio suele llevar varios años. Por lo tanto, la evaluación propone el monitoreo de indicadores en este nivel a manera indicativa y haciendo explícitos los objetivos finales que busca alcanzar la operación en favor de la población de Panamá. Sin embargo, estos indicadores enfrentan limitantes. Por ejemplo, la tasa de femicidio en Panamá es relativamente baja en la región. Sin embargo, esto no significa que no existan problemas de violencia de género. Dada la disponibilidad de datos, elegimos los indicadores de impacto mejor alineados a capturar las dimensiones que busca afectar la operación a reserva de las limitantes que estos presentan.
  2. **Indicadores de resultado.** El programa busca alcanzar cuatro objetivos específicos. Estos objetivos abarcan un conjunto amplio de dimensiones en la que el programa busca afectar. Las restricciones de información y presupuestarias llevan a priorizar indicadores que si bien no pueden abarcar todas las dimensiones que busca afectar el programa, pueden informar sobre avances en dimensiones clave y relacionadas con avances en otras áreas. Una diferenciación clave entre los indicadores de resultado y los de producto es que los indicadores de resultado no se encuentran bajo el poder de la agencia ejecutora. En otras palabras, aunque la implementación de los componentes está bajo el control del ejecutor, los objetivos no lo estarán. Así, los indicadores de resultado dependen de las acciones de los servidores públicos en el INAMU (resultado 1), en los servicios de salud (resultado 2), así como de funcionarios públicos (resultado 4.1) y empresas del sector privado (resultado 3 y 4.2).

## Metodología de evaluación

* 1. **Metodología de evaluación.** La evaluación consiste en dos metodologías. La primera metodología es una estimación de diferencias promedio en tendencias (diferencias en diferencias) para los indicadores de resultado e impacto recolectados a través de la ENASSER. La segunda metodología de evaluación es reflexiva o una comparación antes-después para el resto de los indicadores.
  2. **Supuestos.** La metodología de diferencias en diferencias identifica los efectos del programa sobre el logro de objetivos bajo el supuesto de que las tendencias en los indicadores de resultado hubieran sido estadísticamente equivalentes en ausencia del tratamiento cuando se comparan los grupos prioritarios (indígenas y rurales) a los no prioritarios. Este supuesto se puede verificar comparando los cambios entre 2014 y 2009 antes de la intervención. La metodología antes-después identifica los efectos del programa sobre el logro de objetivos bajo el supuesto de que en ausencia del programa los indicadores de resultado e impacto hubieran permanecido constantes. En otras palabras, bajo esta metodología se atribuyen todos los cambios entre la línea de base y la línea final al programa. La principal limitante en este abordaje es que los indicadores tienen cambios que se explican por cambios en otros muchos factores que influyen en ellos que usualmente definen tendencias. A pesar de esta limitante, la metodología es apropiada para responder a las preguntas de evaluación considerando el periodo de evaluación se circunscribe a tres años y a que la rigidez institucional implica que cambios en ausencia del programa son muy poco probables (para una discusión sobre rigidez institucional consultar Baland et al., 2010). La metodología también es apropiada dado que la cobertura universal del programa y la falta de una estrategia definida para la expansión de servicios al momento del diseño.[[5]](#footnote-6)
  3. **Aspectos técnicos de la evaluación.** La evaluación se circunscribe a resultados a nivel individuo. Una diferencia de promedios entre los cambios en los indicadores del grupo de mujeres en el grupo prioritario y el grupo no prioritario proveería un estimador de los efectos del programa. La ecuación por estimar es:

Donde y denota el indicador listado en el cuadro 3 bajo el resultado 1 y el indicador de impacto 1.3; DZ es una variable dicotómica con valor 1 si la mujer reside en una zona prioritaria y 0 si no; DA es una variable dicotómica con valor 1 si la observación sucede en el periodo después de la implementación de las políticas en 2020; **X** es un vector de características individuales incluyendo edad, educación, estado civil, si es jefa de hogar, el número de residentes en el hogar y características estructurales de la vivienda (materiales del piso, paredes, techo y cuartos para dormir). El término es un término de error. El subíndice *i* denota un individuo. Los errores se calculan robustos estandarizados conglomerados por provincia y ronda para modelar la heteroskedasticidad en los errores. Cada resultado requiere de una regresión separada y una definición de zona prioritaria diferente. Bajo esta especificación la hipótesis nula de una ausencia de efectos sería .

* 1. **Cálculos de poder.** La ENASSER 2014 tuvo una muestra total de 12,284 mujeres de las cuales 5,718 residían en zonas rurales; 2,384 residían en zonas indígenas y 4,182 residían en zonas urbanas. Considerando un poder de 80 por ciento y un nivel de confianza de 95% y asumiendo un tamaño de muestra similar para la recolección en la ronda de seguimiento, la muestra permitiría detectar efectos de hasta 0.06 desviaciones estándar para indicadores asociados a zonas rurales y 0.07 desviaciones estándar para indicadores asociados a zonas urbanas. La inclusión de controles podría aumentar la precisión con la que se estiman los resultados en la medida que estos puedan explicar varianza en los indicadores de interés.

## Reportes de evaluación

* 1. **Reportes de evaluación.** Se elaborarán dos reportes de evaluación. El primer reporte de evaluación se llevará a cabo al finalizar el primer programa. El segundo reporte de evaluación se llevará a cabo al finalizar los dos programas. El primer reporte servirá como insumo para el segundo, enfocándose principalmente en la implementación de productos y monitoreo de los indicadores de resultado e impacto. El segundo reporte se alineará al reporte de cierre de proyecto evaluando el logro de objetivos de la operación. La evaluación será ejecutada por el BID en estrecha colaboración con el organismo ejecutor. Los plazos y presupuesto asignado a la evaluación se especifican en el **cuadro 4.**

**Cuadro 4: Principales actividades de evaluación**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Actividades Clave de Evaluación | Linea de Base  (circa 2019) | | | | Cierre de la primera operación (estimada año 2020) | | | | Cierre de la segunda operación  (estimada año 2021) | | | | Responsable | Costo | Financiamiento |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| I. Evaluación |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1. Recolección de datos administrativos MINSEG |  |  |  | X |  |  |  | X |  |  |  | X | MINSEG |  | MINSEG |
| 2. Recolección de datos administrativos CINAMU |  |  |  | X |  |  |  | X |  |  |  | X | CINAMU |  | CINAMU |
| 2. Publicación de datos ENASSER |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | X | Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud |  | Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud |
| 3. Publicación estudio MITRADEL |  |  | X |  |  |  | X |  |  |  | X |  | MITRADEL |  | MITRADEL |
| 4**. Informe de Avance, IPG** | X |  |  |  |  |  |  | X |  |  |  | X | IPG |  | IPG |
| 5. Reporte Ley 56, MEF |  |  |  | X |  |  |  | X |  |  |  | X | MEF |  | MEF |
| 5. Reporte WCD |  |  |  |  |  |  | X |  |  |  |  |  | WCD |  | WCD |
| 6. Análisis de datos |  |  |  |  |  |  |  | X |  |  |  | X | BID | US$10,000 | PN-T1231 |
| 7. Reporte de evaluación |  |  |  |  |  |  |  |  |  | X | X | X | BID | US$5,000 | PN-T1231 |
| Total |  | | | | | | | | | | | | | US$15,000 |  |

**Referencias**

Attanasio et al., 2015. “Long term impacts of vouchers for vocational training: experimental evidence for Colombia”. National Bureau of Economic Research.

Baland, J. M.; Ove Moene, K; Robinson, J. A. 2010. “Governance and Development.” Handbook of Development Economics, Volume 5.

Booth, A.L. & van Ours, 2013. “Part-time jobs: what women want?” J.C. J Popul Econ. 26: 263. [https://doi.org/10.1007/s00148-012-0417-9](https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio)

ECL Institute of Education, UKaid. 2017. Gender-Responsive Policing: initiatives designed to enhance confidence, satisfaction in policy services and reduce risk of violence against women in low- and middle-income countries – a systematic review. EPPI Centre,; pp. 44-47 y 52-57.

Gasparini, Leonardo, y Mariana Marchioni. 2015. Bridging gender gaps. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.Heise, 2011

Mercedes Mateo Díaz y Lourdes Rodriguez-Chamussy, 2016. "Cashing in on Education," World Bank Publications, The World Bank, number 25082, January.

Manlove, J., Fish, H. y K. Moore, 2015. “Programs to improve adolescent sexual and reproductive health in the US: a review of the evidence”. Adolescent health, medicine and therapeutics 6: 47.

Nyamtema, A., Urassa, D. y J. van Roosmalen, 2011. “Maternal health interventions in resource limited countries: a systematic review of packages, impacts and factors for change”. BMC pregnancy and childbirth 11 (1): 30.

Sosa-Rubi, S.G., Saavedra-Avendano, B., Piras, C. et al. 2017. Prevention Science 18: 804. <https://doi.org/10.1007/s11121-016-0718-4>

World Health Organization. 2013. Responding to intimate partner violence and sexual violence against women: WHO clinical and policy guidelines.

1. Si el indicador (impacto, resultado y/o producto) cumple con los criterios Pro-Gender, escriba "Pro-Gender" en esta columna. Si el indicador cumple con los criterios de seguimiento de género, escriba "Seguimiento de género" en esta columna. Si el indicador satisface los criterios de Seguimiento Etnicidad, escriba "Seguimiento Étnico" en esta columna. Estas definiciones están disponibles en el  [DEM](http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=38562755) Toolkit. [↑](#footnote-ref-2)
2. El equipo se encuentra actualmente gestionando fondos de cooperación técnica para asegurar asistencia y seguimiento para asegurar el análisis de los datos y la publicación de resultados en 2021. [↑](#footnote-ref-3)
3. La periodicidad de los indicadores se indica en la tabla 4. [↑](#footnote-ref-4)
4. Para autonomía física los indicadores son femicidio, Muerte en mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, maternidad en adolescentes, mortalidad materna y demanda insatisfecha de planificación familiar. Para autonomía económica los indicadores son población sin ingresos propios, tiempo total de trabajo, tiemño de trabajo no remunerado según ingresos propios, índice de feminidad en hogares pobres, y la distribución de la población ocupada según nivel de productividad y sexo. Fuente <https://oig.cepal.org/es/autonomias> [20 febrero de 2019] [↑](#footnote-ref-5)
5. Un conocimiento de la estrategia de implementación sobre ajustes en los servicios podría permitir explotar diferencias en temporalidad para evaluar efectos con metodologías de pareamiento y/o diferencias en diferencias utilizando los datos de la Encuesta de Salud ENASSER (resultado 2) y el sistema de información CINAMU (resultado 1). [↑](#footnote-ref-6)