

## INFORME DE EVALUACIÓN

### **EVALUACIÓN FINAL**

*PROYECTO APOYO AL GOBIERNO DE PANAMÁ PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y NIÑAS EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)*





## INFORME DE EVALUACIÓN

# EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO APOYO AL GOBIERNO DE PANAMÁ PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y NIÑAS EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)



Panamá, septiembre de 2025

### Equipo

**Gerente de Evaluación:** Violeta Leiva (Especialista Regional de Evaluación)

**Líder del Equipo de Evaluación:** Caio Csermak (Consultor Regional de Evaluación)

**Integrante del Equipo de Evaluación:** Hugo Morán (Analista Regional de Investigación)

**Revisión por pares:** Lina González y Paola Vela (Consultores Regionales de Evaluación)

**Contacto:** violeta.leiva@unwomen.org

### **APOYO AL GOBIERNO DE PANAMÁ PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y NIÑAS EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) Management Team**

Dayanara Salazar Medina, Analista de Programas Coordinadora Regional (ONU Mujeres Panamá)

Karen Nicole Guerra Vasquez, UNV, Asistente de Programas (ONU Mujeres Panamá)

Rosina Pérez, Asistencia técnica para la implementación del Sistema Integral de Cuidados Panamá (ONU Mujeres Panamá)

Juan Bautista Rangel, Analista de Comunicaciones (ONU Mujeres Panamá)

Julie Caroline Gurdian – Asociada Administrativa (ONU Mujeres Panamá)

Esta publicación puede reproducirse total o parcialmente y en cualquier formato con fines educativos y/o sin fines de lucro sin necesidad de obtener un permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se cite la fuente.

Fuente: ONU MUJERES (2025). APOYO AL GOBIERNO DE PANAMÁ PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y NIÑAS EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS).



# **CONTENIDO**

|  |    |
|--|----|
| RESUMEN EJECUTIVO .....                                | 6  |
| SECCIÓN 1. INTRODUCCIÓN.....                           | 9  |
| SECCIÓN 2. CONTEXTO NACIONAL .....                     | 10 |
| SECCIÓN 3. PROPÓSITOS, OBJETIVO Y ALCANCE .....        | 12 |
| SECCIÓN 4. ANÁLISIS DEL PROYECTO Y DEL PORTAFOLIO..... | 13 |
| 4.1.    Visión general .....                           | 13 |
| 4.2.    Teoría del Cambio.....                         | 13 |
| 4.3.    Cobertura geográfica.....                      | 14 |
| 4.4.    Análisis financiero.....                       | 15 |
| SECCIÓN 5. METODOLOGÍA .....                           | 18 |
| 5.1.    Abordaje metodológico .....                    | 18 |
| 5.2.    Criterios y preguntas de evaluación .....      | 18 |
| 5.3.    Recolección de datos.....                      | 19 |
| 5.4.    Análisis de datos .....                        | 19 |
| 5.5.    Ética.....                                     | 19 |
| 5.6.    Limitaciones y mitigaciones.....               | 20 |
| 5.7.    Difusión y uso .....                           | 20 |
| SECCIÓN 6. HALLAZGOS .....                             | 21 |
| 1.1.    Pertinencia .....                              | 21 |
| 1.2.    Coherencia .....                               | 25 |
| 1.3.    Eficiencia.....                                | 32 |
| 1.4.    Eficacia.....                                  | 37 |
| 1.5.    Derechos humanos e igualdad de género .....    | 47 |
| SECCIÓN 7. LECCIONES APRENDIDAS .....                  | 49 |
| SECCIÓN 8. CONCLUSIONES.....                           | 51 |
| SECCIÓN 9. RECOMENDACIONES.....                        | 55 |
| SECCIÓN 10. ANEXOS.....                                | 58 |

## ACRÓNIMOS

| ACRONYM     | DEFINITION  |
|-------------|---|
| ACRO        | Americas and the Caribbean Regional Office                                |
| BID         | Banco Interamericano de Desarrollo  |
| CIM         | Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA                              |
| CONAMU      | Consejo Nacional de la Mujer  |
| CONAMUIP    | Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá                      |
| COVID-19    | Coronavirus Disease 2019  |
| CRM         | Conferencia Regional de la Mujer  |
| FEPAFUT     | Federación Panameña de Fútbol   |
| IES         | Servicio Independiente de Evaluación (Independent Evaluation Service)     |
| GRE         | Grupo de Referencia de la Evaluación                                      |
| INAMU       | Instituto Nacional de la Mujer  |
| LGBTQIA+    | Lesbianas, gays, bisexuales, trans, queer, intersexuales, asexuales, +    |
| LNOB        | No Dejar a Nadie Atrás (Leaving no one behind)                            |
| M&E         | Monitoring and Evaluation   |
| MEGECIPAN   | Mesa de Género para la Cooperación Internacional en Panamá                |
| MITRADEL    | Ministerio de Trabajo   |
| NPP         | Presencia No Física (Non-Physical Presence)                               |
| OEA         | Organización de los Estados Americanos                                    |
| OIT         | Organización Internacional del Trabajo                                    |
| OSC         | Organización de la Sociedad Civil   |
| ONU         | Organización de las Naciones Unidas                                       |
| PEMIP       | Plan de Empoderamiento Económico de las Mujeres Indígenas del Panamá      |
| PNUD        | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                        |
| RMS         | Results Management System   |
| SINGRITRADS | Sindicato Gremial de Trabajadoras (es) del Servicio Doméstico y Similares |
| STEM        | Science, Technology, Engineering, and Mathematics                         |
| SENACYT     | Secretaría de Ciencia y Tecnología  |
| TdC         | Teoría del Cambio   |
| TdR         | Términos de Referencia  |
| UNCT        | United Nations Country Team   |
| VBG         | Violencia Basada en Género  |
| WEPS        | Women's Empowerment Principles  |
| WPS         | Women, Peace and Security   |

## RESUMEN EJECUTIVO

### Propósito

Este informe de evaluación presenta el contexto, alcance y enfoque metodológico, así como los hallazgos, conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones de la evaluación final del proyecto *Apoyo al Gobierno de Panamá para la igualdad de género, prevención y atención de la violencia basada en género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. La evaluación se realizó entre mediados de junio y de septiembre de 2025 con el objetivo de generar insumos estratégicos para la presencia de ONU Mujeres en Panamá.

### Objetivos

La evaluación tiene los siguientes objetivos:

1. Evaluar la **pertinencia** de la contribución de ONU Mujeres a la intervención a nivel nacional y la alineación con los acuerdos y convenciones internacionales sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, bien como de la adaptación del proyecto a los cambios de contexto en el país, como la pandemia de COVID-19.
2. Evaluar la **eficacia, la eficiencia organizativa y la coherencia** en el avance hacia la consecución de los resultados en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres definidos en el proyecto.
3. Permitir que ONU Mujeres mejore su **posicionamiento estratégico** en su presencia nacional en Panamá para apoyar mejor el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres **de manera sostenida**.
4. Analizar cómo se integran **el enfoque de derechos humanos y los principios de igualdad de género** en el diseño y la implementación del proyecto.
5. Proporcionar **recomendaciones orientadas a la acción** con respecto al desarrollo de proyectos futuros para la presencia nacional de ONU Mujeres en Panamá.

### Usuarios

Los usuarios primarios de esta evaluación serán la presencia programática de ONU Mujeres en Panamá y la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe. Para la primera, el principal uso

se dará por la provisión de insumos y recomendaciones para el desarrollo de un nuevo proyecto con el mismo donante y con alcance similar; para ACRO, se espera que los insumos sean utilizados para fomentar la relación entre oficina regional y presencia programática. Los usuarios secundarios serán las contrapartes nacionales, la cooperación internacional en Panamá y otros organismos del SNU para los cuáles el informe puede brindar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

### Proyecto

El proyecto tiene como objetivo el desarrollo de una estrategia de país mediante la cual el fortalecimiento de la presencia de ONU Mujeres en Panamá permita apoyar técnicamente al Gobierno Nacional en sus esfuerzos por avanzar hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El énfasis del proyecto fue planteado en el empoderamiento económico de las mujeres, la prevención y atención de la violencia de género, la creación de un sistema nacional de cuidados y el fortalecimiento institucional de las políticas para la promoción de la igualdad de género a nivel nacional. El acuerdo ha sido firmado entre ONU Mujeres y la República de Panamá en mayo de 2020 con el aporte de USD 1.000.000,00 distribuidos de modo proporcional desde 2020 hasta julio de 2025, con la extensión del proyecto hasta diciembre del mismo año.

### Metodología

La evaluación empleó un enfoque no experimental basado en la teoría. El desempeño del portafolio de país ha sido analizado mediante un enfoque de análisis de contribución, tomando como punto de partida la Teoría del Cambio reconstruida. Esta Teoría del Cambio fue revisada y validada conjuntamente con el equipo de gestión del proyecto y el Grupo de Referencia de la Evaluación. A eso se agregaron las herramientas metodológicas del Cambio Más Significativo y del análisis Gender@Work.

La evaluación aplicó un enfoque de muestreo intencional para la recopilación de datos primarios para garantizar una gama diversa de perspectivas, representatividad de género e interseccionalidad. En



total, se entrevistaron a 10 profesionales de ONU Mujeres, 35 contrapartes y 11 personas beneficiarias. Otras 22 personas beneficiarias fueron consultadas en 6 grupos focales. Finalmente, dos encuestas lograron consultar a 58 contrapartes y a 49 personas beneficiarias.

## Hallazgos

### *Pertinencia*

El proyecto evaluado mostró una alta pertinencia, al responder estratégicamente a las demandas de las mujeres en Panamá y alinearse con las prioridades nacionales. Su diseño se basó en un enfoque participativo, en análisis de contexto con evidencia y en la promoción de diálogos multiactor, además de la incidencia directa con instituciones clave como MIDES, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Trabajo y SENADIS. El inicio del proyecto coincidió con la pandemia de COVID-19, lo que exigió una rápida adaptación al formato remoto. ONU Mujeres integró en sus acciones actividades orientadas a mitigar los efectos de la pandemia y supo responder también a otros cambios contextuales, como transiciones políticas. La agencia mostró capacidad de adaptación y resiliencia, logrando capitalizar los retos para fortalecer su agenda. No obstante, la sostenibilidad de algunos resultados enfrenta limitaciones debido a factores contextuales externos.

### *Coherencia*

ONU Mujeres implementó su proyecto en Panamá con alineación estratégica a marcos normativos nacionales e internacionales de igualdad de género, además de promover la inserción internacional del país mediante apoyo técnico y financiero para su participación en espacios regionales y globales. La agencia brindó asistencia técnica especializada al Gobierno Nacional y contrapartes en áreas clave como cuidados, inclusión digital y estadísticas de género, lo que fortaleció prioridades nacionales. En el Sistema de Naciones Unidas, lideró el Grupo Interagencial de Género, promoviendo coherencia y transversalización, aunque su coordinación se limitó por la ausencia de oficina de país. Asimismo, su liderazgo en la MEGECIPAN impulsó la articulación de actores estratégicos, pero su sostenibilidad se ve afectada por falta de financiamiento, dependencia de

consultores de corto plazo y resultados percibidos como limitados en continuidad.

### *Eficiencia*

La Presencia Programática de País en Panamá se benefició del soporte técnico y político de la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe (ACRO), favorecido por la cercanía física y la buena relación con la Dirección Regional y sus especialistas, lo que facilitó el acceso a consultoras/es clave. La capacidad técnica y de liderazgo de ONU Mujeres fue ampliamente reconocida, especialmente en la creación del Sistema Nacional de Cuidados y del Ministerio de la Mujer; sin embargo, la falta de recursos humanos y la dependencia de ACRO limitaron la sostenibilidad. En cuanto a la movilización de recursos, ONU Mujeres adoptó un modelo resiliente, apoyado en financiamiento gubernamental y alianzas estratégicas, de modo que el proyecto ha estructurado su presencia en Panamá y facilitado la movilización de recursos adicionales con otros actores. Finalmente, su estrategia dual *top-down* y *bottom-up* permitió combinar incidencia en marcos normativos con la generación de pilotos y fortalecimiento de la sociedad civil, lo que resultó en avances significativos, aunque condicionados por limitaciones estructurales y financieras.

### *Eficacia*

ONU Mujeres en Panamá logró avances en inclusión económica de las mujeres durante la pandemia, a través de alianzas con el sector privado, programas como Todas Conectadas y la ratificación del Convenio 190 de la OIT. También brindó asistencia técnica clave en estadísticas de género y en el uso de brazaletes electrónicos, aunque con retos de sostenibilidad. Más allá de lo previsto, impulsó la participación política de las mujeres mediante el VI Pacto y el PPIOM 2024–2034, y contribuyó a iniciativas sobre discapacidad y migración. Un logro central fue su papel decisivo en la creación y fortalecimiento del Ministerio de la Mujer, apoyando la transformación institucional desde INAMU. Asimismo, lideró la agenda de cuidados, con la aprobación de la Ley 431/2024, el diseño del Sistema Nacional de Cuidados y un piloto en Juan Díaz como buena práctica. Finalmente, sus alianzas estratégicas con gobierno, sociedad civil, sector

privado, academia, SNU y cooperación internacional ampliaron su alcance, aunque persistieron desafíos de planificación, logística y recursos, principalmente con relación al sector privado y a la sociedad civil.

### ***Derechos humanos e igualdad de género***

ONU Mujeres demostró un compromiso sostenido con las necesidades de los grupos de mujeres más vulnerables en Panamá, mediante asistencia técnica, incidencia política, trabajo territorial y promoción de espacios de participación y formación. Su labor con mujeres indígenas, rurales, migrantes y con discapacidad fue ampliamente reconocida por las contrapartes consultadas. Sin embargo, persisten debilidades en la inclusión sistemática de otros grupos, como mujeres jóvenes y población LGBTQIA+, bien como la efectividad de las intervenciones se vio limitada por la falta de recursos para asegurar un alcance territorial sostenido y una participación verdaderamente inclusiva.

### **Conclusiones**

**Conclusión 1:** La relevancia estratégica y el liderazgo temático de ONU Mujeres proporcionan una base sólida para su trabajo en Panamá, lo que demuestra una capacidad relevante para posicionarse como un actor clave en la agenda de género a nivel nacional y regional.

**Conclusión 2:** ONU Mujeres ha logrado éxito con relación a la incidencia normativa y generación de marcos institucionales y políticas públicas, al mismo tiempo en que desarrolló experiencias piloto y el desarrollo de capacidades locales.

**Conclusión 3:** Las alianzas estratégicas son el vehículo principal para la influencia nacional de ONU Mujeres, pero requieren una inversión continua y una sistematización para escalar su impacto.

**Conclusión 4:** ONU Mujeres ha logrado adaptarse a contextos cambiantes y generar resultados en áreas emergentes enfocándose en su valor agregado y aprovechando oportunidades de movilización de recursos.

**Conclusión 5:** Cuellos de botella operativos han limitado la eficiencia y el rendimiento del proyecto, a lo que se suman desafíos de sostenibilidad financiera

y programática, aunque el proyecto haya logrado avances significativos mismo en un escenario restrictivo.

**Conclusión 6:** El proyecto tiene un fuerte compromiso con la interseccionalidad y ha logrado una relación de confianza que ha llevado a resultados sustantivos con grupos sociales específicos, como mujeres indígenas y rurales, al mismo tiempo en que se han identificado limitaciones en la integración sistemática de temas transversales y grupos sociales específicos.

### **Recomendaciones**

**Recomendación 1:** Priorizar la sostenibilidad, el monitoreo y la escalabilidad de los resultados alcanzados, principalmente el fortalecimiento del Ministerio de la Mujer, la escalabilidad del Sistema Nacional del Cuidados y las capacidades generadas en términos de producción y uso de estadísticas de género.

**Recomendación 2:** Frente a cambios de contexto político y social, ONU Mujeres debe aprovechar nuevas ventanas de oportunidad, como el trabajo en el tema de mujeres, paz y seguridad o el empoderamiento económico de las mujeres.

**Recomendación 3:** Establecer una estructura de recursos humanos que sea adecuada al alcance esperado de los resultados de ONU Mujeres en Panamá y que brinde soluciones al problema de limitación de recursos humanos largamente identificado por las personas informantes de esta evaluación.

**Recomendación 4:** Intensificar las alianzas con algunas categorías estratégicas de contrapartes, como OSCs, agencias de cooperación internacional y sector privado, buscando diversificar la base de contrapartes tanto para un apoyo técnico más estructurado y enfocado en la sostenibilidad de las iniciativas, como para ampliar el espectro potencial de donantes.

**Recomendación 5:** Desarrollar una estrategia integral de sensibilización, comunicación e incidencia política enfocada en temas prioritarios y en mensajes accesibles.



## SECCIÓN 1. INTRODUCCIÓN

Este informe de evaluación presenta el contexto, alcance y enfoque metodológico, así como los hallazgos, conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones de la evaluación final del proyecto *Apoyo al Gobierno de Panamá para la igualdad de género, prevención y atención de la violencia basada en género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* (a partir de ahora “proyecto” o “proyecto de Panamá”). La evaluación se realizó entre mediados de junio y de septiembre de 2025 con el objetivo de generar insumos estratégicos para la presencia de ONU Mujeres en Panamá.

Este ejercicio constituye una valoración sistemática orientada a validar las contribuciones de las intervenciones implementadas por ONU Mujeres en el marco del proyecto, en relación con los resultados de desarrollo vinculados a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a nivel nacional. El PRODOC del proyecto sirve como principal marco de referencia, y la evaluación ofrece una visión integral y basada en evidencia sobre el impacto de ONU Mujeres en el país.

La evaluación se centró en el uso de los resultados y se adaptó a las necesidades de la organización mediante un enfoque participativo, desde su diseño hasta la formulación de recomendaciones. Su propósito fue de contribuir tanto a la rendición de cuentas como al aprendizaje institucional. El alcance de la evaluación

abarcó las iniciativas implementadas desde principios de 2020 hasta finales de 2024, e incluyó de forma complementaria las actividades y resultados alcanzados en 2025 hasta la fecha de cierre de la recolección de datos (inicios de agosto).

ONU Mujeres promueve activamente que sus evaluaciones integren de manera transversal el enfoque de género y contribuyan activamente la consecución de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La evaluación se rige por la Política de Evaluación de ONU Mujeres<sup>1</sup> y el Plan Estratégico de Evaluación 2022–2025, los cuales establecen los principios y el marco organizativo para la planificación, ejecución y seguimiento de las evaluaciones. Estos principios están alineados con las Normas y Estándares del Sistema de Evaluación de las Naciones Unidas<sup>2</sup> y las Directrices Éticas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).<sup>3</sup>

Esta evaluación es formativa, orientada a apoyar el aprendizaje estratégico y la toma de decisiones de la presencia programática en el país y de las partes interesadas nacionales, considerando el potencial de la presencia futura de ONU Mujeres en Panamá. De manera complementaria, también tiene un componente sumativo (retrospectivo), que fortalece la rendición de cuentas sobre la eficacia del desarrollo y facilita el aprendizaje a partir de la experiencia acumulada.

<sup>1</sup> [Evaluation Policy of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women](#) (UNW/2020/5/Rev.1)

<sup>2</sup> UNEG, Norms and Standards for evaluation in the UN system”, 20016, available online at: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

<sup>3</sup> UNEG Ethical guidelines for evaluation, 2020, disponible en: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2866>

## SECCIÓN 2. CONTEXTO NACIONAL

Panamá tiene una población de aproximadamente 4.2 millones de personas, de las cuales el 50.2% son mujeres. La edad media ha aumentado en las últimas dos décadas, alcanzando actualmente los 30 años. Panamá es un país multicultural, hogar de siete grupos indígenas que representan el 12.3% de la población. Además, más de 100,000 personas residentes en el país nacieron en el extranjero. El país es miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y su economía es una de las más dinámicas de la región, con un Producto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente USD 65 mil millones y el PIB per cápita de USD 19.102,90.<sup>4</sup>

El Sistema de Naciones Unidas tiene presencia nacional en Panamá desde 1947, contando con más de 20 agencias, fondos y programas bajo la coordinación de la Oficina del Coordinador Residente en Panamá. En 2021, se firmó el [Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de Panamá 2021-2025](#) con el Estado panameño. Basado en un análisis conjunto de la situación en el país, se priorizaron cuatro áreas de trabajo y dos áreas transversales considerando el valor añadido de los mandatos y el trabajo de todas las agencias en el país.<sup>5</sup>

Panamá es un Estado unitario dividido en 10 provincias y 5 comarcas indígenas, compuesto por más de 80 distritos y 700 corregimientos. El país opera como una democracia electoral con sufragio universal, un sistema de gobierno presidencial y una separación de poderes. El poder ejecutivo recae en el Presidente de la República, quien sirve un mandato

de cinco años. El poder legislativo está en manos de la Asamblea Nacional unicameral, y el poder judicial reside en los Tribunales de Justicia. Cada provincia es encabezada por un gobernador y tiene una legislatura unicameral.

El proyecto bajo evaluación se implementó en Panamá principalmente durante el gobierno del Presidente Laurentino Cortizo (2019-2024). En las elecciones de mayo de 2024, se eligió José Raúl Mulino Quintero (partido Realizando Metas) como Presidente de la República. La Asamblea Nacional también experimentó cambios relevantes, con una representación política más diversa, incluyendo representantes de comunidades indígenas y rurales. Sin embargo, la participación política de las mujeres sigue siendo limitada: solo el 19% de las candidaturas fueron femeninas y apenas un 21% de los escaños parlamentarios fueron ocupados por mujeres, representación que baja a 15% en las alcaldías.<sup>6</sup>

En el ámbito político, Panamá enfrenta desafíos como la polarización y la corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ubicó al país en el puesto 114 de 180.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, en 2025 se intensificaron las protestas sociales.

Para promover políticas públicas a favor de mujeres y niñas, Panamá creó en 1999 el Instituto Nacional de la Mujer (Ley N.º 4 del 29 de enero de 1999).<sup>8</sup> El fortalecimiento institucional de este mecanismo ha sido una demanda constante de los movimientos de mujeres en el país.

En términos de violencia, la tasa de homicidios se ha reducido de 15 homicidios por cada 100,000

<sup>4</sup> Fuentes de las informaciones de este párrafo: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Banco Mundial.

<sup>5</sup> 1. Igualdad e inclusión, 2. Prosperidad e innovación, 3. Economía verde y cambio climático, 4. Paz, justicia y estado de derecho; y dos áreas transversales, igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas, así como migrantes y refugiados.

<sup>6</sup> UNCT. Análisis de país Panamá – 2025.

<sup>7</sup> Disponible en <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/pan>.

<sup>8</sup> Disponible en <https://mujer.gob.pa/wp-content/uploads/2021/10/Memoria-INAMU-2020.pdf>.

habitantes en el 2014 para 9 homicidios para cada 100,000 habitantes en el 2023.<sup>9</sup> Sin embargo, los datos sobre violencia de género muestran un aumento preocupante: la tasa de feminicidios creció un 50% entre 2023 y 2024, y los delitos contra la libertad e integridad sexual aumentaron de 163.2 por cada 100,000 habitantes en 2019 a 183.9 en 2023.<sup>10</sup> Panamá cerró 2024 con 24 feminicidios<sup>11</sup>, aproximadamente la mitad cometidos por parejas o exparejas. Estos datos reflejan la persistencia y brutalidad de la violencia, así como su impacto en los hijos e hijas que quedan huérfanos.

En cuanto al empoderamiento económico de las mujeres, Panamá ha reducido la pobreza en las últimas décadas gracias al crecimiento económico y la creación de empleo. No obstante, persisten profundas desigualdades de género. En 2023, el 42% de los hogares encabezados por mujeres se encontraban en situación de pobreza. Esta situación se agrava en contextos de interseccionalidad: la tasa de pobreza entre mujeres indígenas alcanza el 49.1%, mientras que los hogares con personas con discapacidad presentan un Índice de Pobreza Multidimensional del 19.3%, frente al 13.9% en hogares sin discapacidad.<sup>12</sup>

La participación laboral femenina ha mejorado, pasando del 49% en 1990 al 71% en 2020 entre mujeres de 25 a 54 años. Sin embargo, la brecha de género en participación laboral sigue siendo cercana al 25%, superior al promedio de la OCDE (18%) y de países vecinos como Costa Rica y Colombia. En 2023, la participación laboral femenina aún estaba 8.1 puntos porcentuales por debajo de su nivel

prepandemia, afectada por la distribución desigual del trabajo doméstico y de cuidado.<sup>13</sup> Este impacto es especialmente visible en hogares con niños pequeños: la tasa de ocupación de mujeres entre 20 y 44 años con hijos de 0 a 5 años fue del 52.1%, frente al 87.6% de los hombres. Además, el 42.1% de las mujeres trabajan en condiciones de informalidad, en comparación con el 39.2% de los hombres.<sup>14</sup>

En términos de igualdad salarial, el país ha implementado el Plan Nacional por la Igualdad Salarial 2022–2025, que ha alcanzado un 46% de avance. A través del programa *Yo Sí Cumplo*, se han certificado 134 empresas, beneficiando a más de 36,000 trabajadoras/es. A pesar de estos avances, persiste una brecha salarial significativa y desafíos en el acceso equitativo a oportunidades laborales.<sup>15</sup>

En términos de asistencia humanitaria, Panamá sigue siendo un país de tránsito clave para personas migrantes, muchas en situación de alta vulnerabilidad, especialmente mujeres y niñas. Tras un récord de más de 520,000 cruces por la selva del Darién en 2023, el flujo migratorio disminuyó a unas 302,000 personas en 2024 y cayó drásticamente en 2025, con solo 2,934 cruces registrados hasta julio. Paralelamente, se ha observado un aumento significativo de la migración inversa, especialmente de personas venezolanas que retornan al sur, muchas de ellas mujeres con hijos pequeños. En 2024, el 76% de las personas migrantes viajaban en grupos familiares, y persistieron riesgos graves como violencia sexual, abandono infantil y mortalidad materna. Venezuela siguió siendo el principal país de origen, seguido por Colombia, Haití y Ecuador.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> UNCT. Análisis de país Panamá (2025).

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Ministerio Público de Panamá - Femicidio

<sup>12</sup> Encuesta de hogares 2022-2023

<sup>13</sup> IADB BLOG, Claves para reducir las brechas de género en las empresas de Panamá.

<sup>14</sup> Grupo Banco Mundial. Nota Técnica sobre Pobreza y Equidad Informe de pobreza y equidad de Panamá- 2024

<sup>15</sup> Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). Informe de Avances del Plan Nacional por la Igualdad de Remuneración 2022–2025

<sup>16</sup> Migración inversa en la ruta Costa Rica– Panamá–Colombia: desafíos de protección y necesidad de una respuesta humanitaria regional. Disponible en <https://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2025/08/Informe-flujo-migratorio-flujo-inverso-Costa-Rica-Panamá-Colombia.pdf>.

## SECCIÓN 3. PROPÓSITOS, OBJETIVO Y ALCANCE

Esta evaluación tiene por objetivo analizar la eficacia del proyecto y extraer lecciones aprendidas en su fase final. Cubre el período comprendido entre 2020 y 2024, e incluye de forma complementaria los resultados alcanzados en 2025, año de cierre del proyecto, cuya implementación fue extendida de julio a diciembre. Se han considerado todas las actividades contempladas en el diseño del proyecto.

Adicionalmente, se analizaron actividades y resultados de otras iniciativas directamente relacionadas con el proyecto, especialmente cuando fue posible identificar su influencia en la movilización de recursos, la planificación o la implementación de nuevas acciones de ONU Mujeres en Panamá. Si bien los resultados de estas iniciativas no se contabilizan como logros directos del proyecto evaluado, su integración responde al hecho de que la presencia de ONU Mujeres en el país se estructuró formalmente a través del acuerdo con el Gobierno de Panamá. Esto permitió adoptar una mirada integral del portafolio de ONU Mujeres en el país, entendiendo el proyecto como base de su presencia programática.

Las estructuras y los sistemas organizacionales de ONU Mujeres fuera de la presencia nacional en Panamá (como la arquitectura regional) no forman parte de esta evaluación. No obstante, dado que la presencia nacional se articula desde la Oficina Regional (ACRO), esta dimensión fue considerada en el análisis.

Además, la evaluación se apoyó en las evaluaciones y auditorías centralizadas y descentralizadas realizadas durante el período de implementación del proyecto.

La evaluación tiene los siguientes objetivos:

1. Evaluar la **pertinencia** de la contribución de ONU Mujeres a la intervención a nivel nacional y la alineación con los acuerdos y convenciones internacionales sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, bien como de la adaptación del proyecto a los cambios de contexto en el país, como la pandemia de COVID-19.
2. Evaluar la **eficacia, la eficiencia organizativa y la coherencia** en el avance hacia la consecución de los resultados en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres definidos en el proyecto.
3. Permitir que ONU Mujeres mejore su **posicionamiento estratégico** en su presencia nacional en Panamá para apoyar mejor el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres **de manera sostenida**.
4. Analizar cómo se integran **el enfoque de derechos humanos y los principios de igualdad de género** en el diseño y la implementación del proyecto.
5. Proporcionar **recomendaciones orientadas a la acción** con respecto al desarrollo de proyectos futuros para la presencia nacional de ONU Mujeres en Panamá.

## SECCIÓN 4. ANÁLISIS DEL PROYECTO Y DEL PORTAFOLIO

### 4.1. Visión general

El proyecto *Apoyo al Gobierno de Panamá para la igualdad de género, prevención y atención de la violencia basada en género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* tiene como objetivo el desarrollo de una estrategia de país en Panamá mediante la cual el fortalecimiento de la presencia de ONU Mujeres en el país permita apoyar técnicamente al Gobierno en sus esfuerzos por avanzar hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

El énfasis del proyecto fue planteado en el empoderamiento económico de las mujeres, la prevención y atención de la violencia de género, la creación de un sistema nacional de cuidados y el fortalecimiento institucional de las políticas para la promoción de la igualdad de género a nivel nacional.

El acuerdo ha sido firmado entre ONU Mujeres y la República de Panamá en mayo de 2020 con el aporte de USD 1.000.000,00 distribuidos de modo proporcional desde 2020 hasta julio de 2025, con la extensión del proyecto hasta diciembre del mismo año. La extensión de plazo se justificó porque los aportes financieros anuales llegaron en los últimos trimestres de cada año.

### 4.2. Teoría del Cambio

A continuación, se presenta la estructura de resultados y productos del proyecto, tal como indicado en su *Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres* (a partir de ahora “PRODOC”).

| Resultados   | Productos   |
|--|---|
| <b>Resultado 1:</b> Promovida la inclusión de las mujeres en sectores económicos no tradicionales y su capacidad emprendedora para beneficiarse de las oportunidades económicas y lograr mayor autonomía especialmente en el marco de la pandemia por COVID19. | <b>Producto 1.1:</b> Generada y difundida entre poderes públicos y el sector privado evidencias que demuestran los beneficios de una mayor participación de las mujeres en la recuperación económica durante post Pandemia por el COVID-19. |
|  | <b>Producto 1.2:</b> Impulsadas iniciativas y políticas con el objetivo de fomentar la participación económica de las mujeres, especialmente en sectores no tradicionales y en las transferencias monetarias condicionadas.                 |
| <b>Resultado 2:</b> El sistema de recolección de datos de género ha mejorado y el número de planes e iniciativas de igualdad de género ha aumentado especialmente en el marco del COVID19.   | <b>Producto 2.1:</b> Sistema Nacional de Estadísticas de Género Actualizado y en funcionamiento.  |
|  | <b>Producto 2.2:</b> Sistema de recolección de datos y estadísticas comparables sobre el femicidio/feminicidio mejorado y capacidades de los proveedores de servicios de atención a las sobrevivientes de violencia reforzadas.             |
| <b>Resultado 3:</b> El Ministerio de la Mujer creado y cuenta con políticas de prevención y atención de la violencia basada en género y empoderamiento económico de las mujeres implementadas.   | <b>Producto 3.1</b> Mecanismo nacional de la Mujer fortalecido como ente rector de las políticas públicas de género.  |

|   |  |
|---|--|
| <b>Resultado 4:</b> Un sistema integral de cuidados creado y en ejecución en el país. | <b>Producto 4.1</b> Sistema Integral de Cuidados creado y brindando los servicios necesarios a toda la población, permitiendo la incorporación plena de las mujeres al mercado de trabajo, especialmente en el marco de la pandemia del COVID19. |
|---|--|

Tabla 1 Matriz Lógica del Proyecto. Fuente: elaborada por el Equipo de Evaluación.

Aparte de la matriz lógica del proyecto, no se formuló una Teoría del Cambio explícita; sin embargo, esta puede inferirse a partir del análisis del PRODOC, de los informes anuales de resultados y de los datos primarios de la evaluación. La siguiente imagen presenta una versión revisada de dicha Teoría del Cambio, que fue revisada y validada junto al equipo del proyecto y al Grupo de Referencia de la Evaluación, incorporando además los hallazgos de esta evaluación.

El proceso de validación se realizó en dos etapas: primero, con el equipo interno del proyecto tras la revisión del Informe de Inicio de la evaluación; y luego en la segunda sesión con el Grupo de Referencia de la Evaluación, que también ha recibido por correo electrónico la Teoría del Cambio para revisión y comentario.

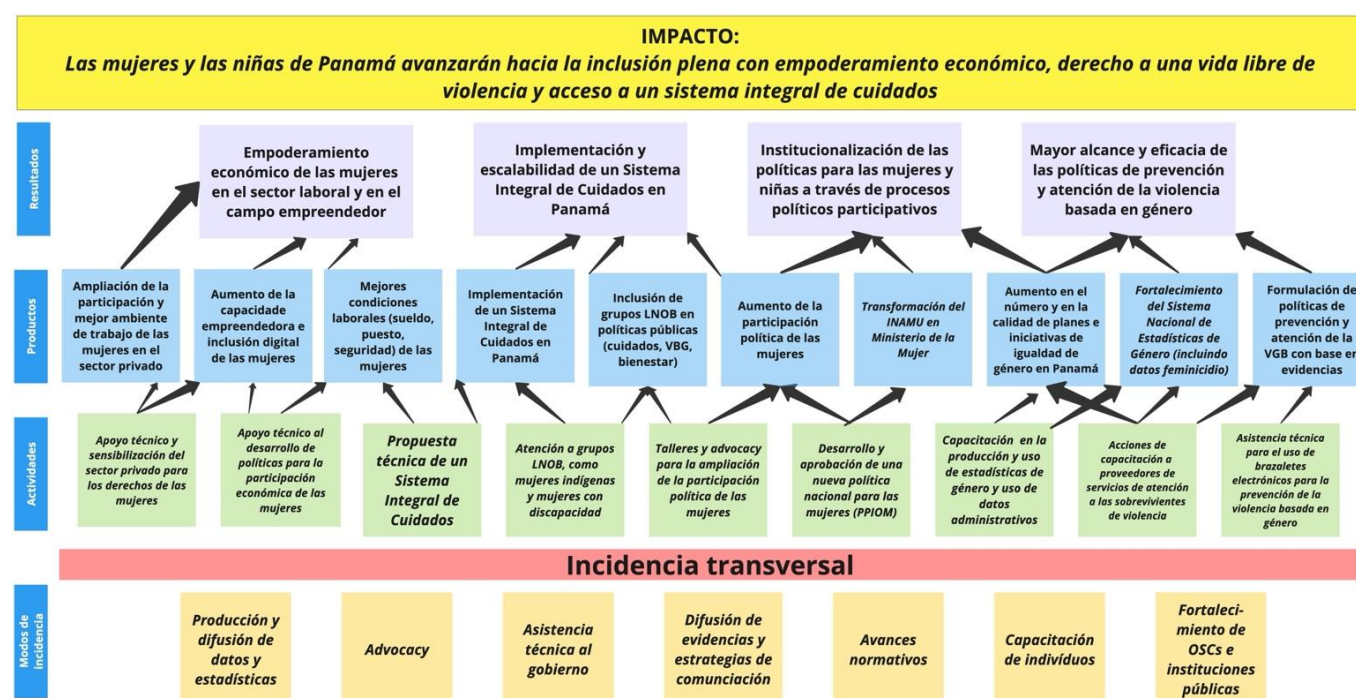


Figura 1 Teoría del Cambio del programa. Fuente: Elaborado por el Equipo de Evaluación.

### 4.3. Cobertura geográfica

El proyecto financió la presencia de ONU Mujeres en el Panamá y el desarrollo de una estrategia de país. Así, el proyecto, además de la implementación de sus propias actividades, estableció una presencia programática de ONU Mujeres en Panamá, lo que ha resultado en la movilización de recursos y en la implementación de proyectos adicionales que serán

aquí considerados secundariamente para el análisis de portafolio.

Bajo el paraguas del proyecto, ONU Mujeres ha concentrado sus acciones en la provincia de Panamá, incluyendo la relación central con el Gobierno Nacional y la presencia en territorios como Juan Díaz. Sin embargo, algunas actividades del proyecto, como consultas públicas y talleres, alcanzaron otras provincias –como Darién, Chiriquí, Colón, Veraguas,



Herrera, Los Santos y Coclé—, así como comarcas indígenas y áreas fronterizas.

Así, los Resultados 1, 2 del proyecto se han concentrado en la asistencia técnica al Gobierno Nacional y al sector privado (Resultado 1), concentrando sus actividades en la provincia de Panamá, aunque algunas acciones se hayan distribuido por el territorio. El resultado 3, aunque concentrado en la creación del Ministerio de la Mujer, ha comprendido acciones de consulta y participación en diversas provincias del país. Finalmente, el Resultado 4 se concentró en la provincia de Panamá, pero con un piloto territorial en el Corregimiento de Juan Díaz.

Además del proyecto bajo evaluación, es importante considerar otras iniciativas que se han implementado en el mismo periodo por ONU Mujeres en Panamá, de las cuáles se destacan tres iniciativas:

- El proyecto Trayectos se centró en Darién, con intervenciones en la Estación de Recepción de Migrantes (ERM) de Lajas Blancas y en comunidades indígenas Emberá y Wounaan. También se extendió a Chiriquí, en la frontera con Costa Rica, apoyando a comunidades Ngäbe-Buglé.
- El Programa Interagencial sobre Discapacidad desarrolló talleres de fortalecimiento de

capacidades en Veraguas, Coclé, Panamá, Chiriquí y la región de Azuero (Herrera y Los Santos), con un enfoque en mujeres con discapacidad, personas indígenas y afrodescendientes.

- Finalmente, la elaboración del VI Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad involucró a cientos de mujeres de todo el país, incluyendo participantes de Azuero, Veraguas, Coclé, las Comarcas Kuna Yala y Ngäbe Buglé, así como mujeres afropanameñas de Colón.

Abajo se muestra un mapa de las provincias de Panamá en las cuáles se han concentrado las actividades de ONU Mujeres en Panamá<sup>17</sup>.



Figura 2 Mapa de concentración de las actividades en Panamá.  
Fuente: elaborada por el Equipo de Evaluación

#### 4.4. Análisis financiero

El proyecto financiado por el Gobierno de Panamá representa el 42% del financiamiento total recibido por la oficina de ONU Mujeres Panamá en los últimos cinco años, y tiene un alcance total de **\$1,000,000**. Este monto se ha destinado a la consecución de **cuatro resultados estratégicos clave**, alineados con las prioridades nacionales en materia de igualdad de género.

La ejecución del proyecto ha estado acompañada por una estrategia financiera y operativa que se caracteriza por el uso intensivo de **asistencia técnica especializada**, la **formación de alianzas estratégicas** y el apoyo de la Oficina Regional. Para facilitar el

análisis del uso de los recursos, se aplicó una categorización no oficial, con el objetivo de facilitar la comprensión del uso de los recursos. Se definieron cuatro grupos: asistencia técnica (consultorías externas), implementación (ejecución de actividades), operativos (logística y funcionamiento) y salarios (personal contratado directamente).<sup>18</sup> Dentro de esta clasificación, se observó que el 61.70% de los fondos del proyecto financiado por el Gobierno de Panamá se asignaron para la finalidad de asistencia técnica.

La proporción destinada a salarios representa el 11.81% del presupuesto, lo que indica una operación con un equipo central reducido. Este modelo se

<sup>17</sup> En el mapa, las provincias con presencia más relevante de ONU Mujeres están en color morado, al paso que en naranja se encuentran provincias con actividades del proyecto, pero en menor intensidad.

<sup>18</sup> Las distintas categorías de gastos fueron agrupadas en conjuntos no oficiales con el objetivo de facilitar su comprensión y análisis del uso del presupuesto

complementa con consultores externos, lo que permite flexibilidad operativa.

Este proyecto constituye uno de los componentes del portafolio de cooperación de ONU Mujeres en Panamá. Además del financiamiento del Gobierno de Panamá, la oficina ha gestionado recursos provenientes de otros donantes, lo que ha permitido diversificar las áreas de intervención y ampliar el alcance programático. La composición del portafolio incluye:

- El Gobierno de Japón contribuye con el 30%, principalmente bajo el proyecto Trayectos para mujeres migrantes.
- Otros donantes incluyen AECID (15%), MPTF Discapacidad (11%) y PNUD Regional-DPPA (2%).

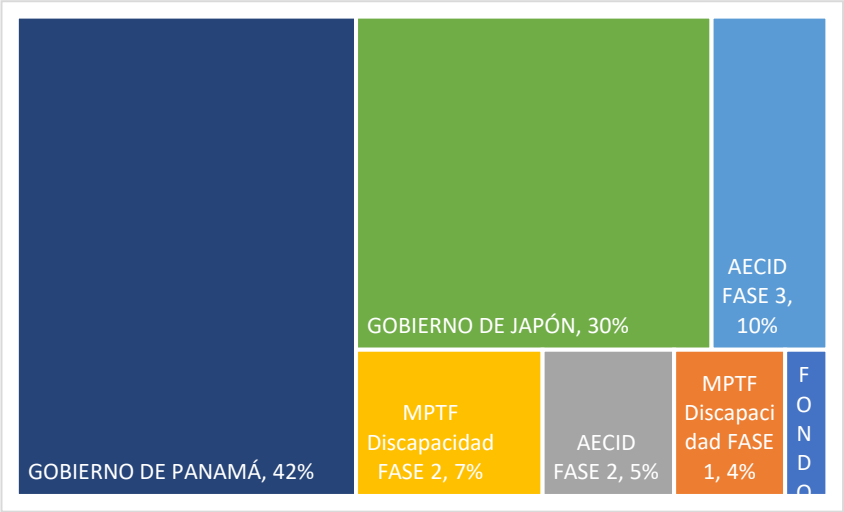
**Apalancamiento de recursos internacionales a partir del compromiso del Gobierno de Panamá con la igualdad de género:** Gracias al financiamiento sostenido del Gobierno de Panamá, la presencia de ONU Mujeres en el país se ha podido fortalecer significativamente. Este apoyo ha sido clave para apalancar recursos adicionales de otros socios estratégicos, como el MPTF Discapacidad (hoy UN

Disability Fund), AECID, el PNUD Regional-DPPA y el Gobierno de Japón.

Desde 2021, el financiamiento nacional proporcionado por el Gobierno de Panamá ha constituido una fuente relevante para la implementación de programas de ONU Mujeres en el país. En los primeros años, el financiamiento nacional permitió establecer una base sólida para la implementación de programas. A partir de 2023, se observa una diversificación de fuentes de financiamiento, con la incorporación de nuevos socios multilaterales y bilaterales. En 2024, se destaca la entrada del Gobierno de Japón con una contribución significativa y multipaís, y en 2025 se consolida un esquema de financiamiento compartido, donde el liderazgo nacional se complementa con aportes internacionales, reflejando una estrategia de sostenibilidad y corresponsabilidad en la promoción de la igualdad de género.

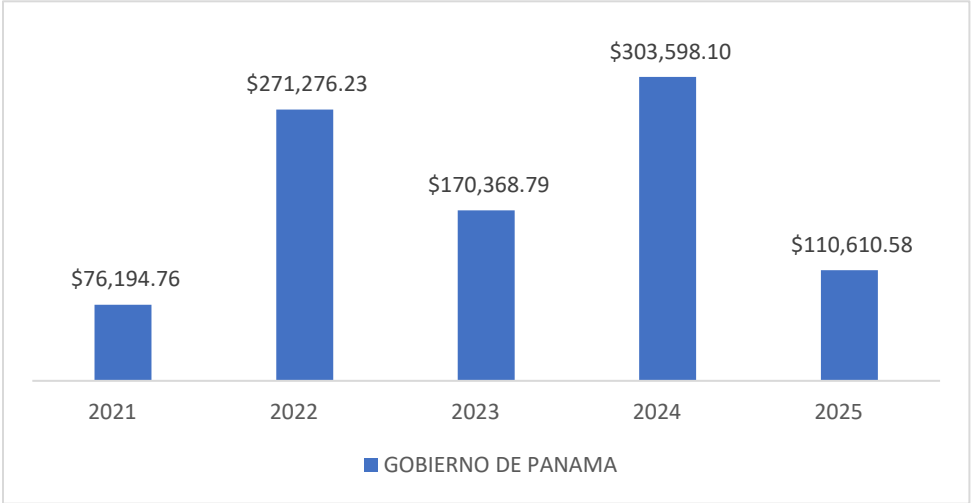
ANÁLISIS FINANCIERO 2021-2025

TOP DONANTES EN OFICINA ONU MUJERES PANAMÁ 2021-2025



Fuente: UN Women Quantum

EVOLUCIÓN DEL GASTO - PROYECTO GOBIERNO PANAMÁ



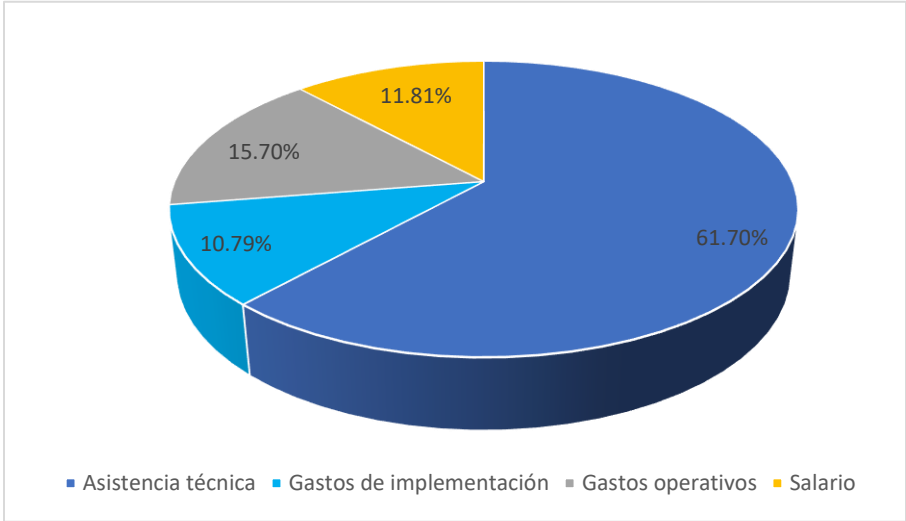
Fuente: UN Women Quantum y ATLAS– Agosto 2025

PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO POR RESULTADO - PROYECTO GOBIERNO PANAMÁ



Fuente: PRODOC Gobierno de Panamá

TIPO DE GASTO - PROYECTO GOBIERNO PANAMÁ



Fuente: UN Women Quantum

Figura 3 Análisis de portafolio. Elaborado por el Equipo Evaluador.

## SECCIÓN 5. METODOLOGÍA

### 5.1. Abordaje metodológico

La evaluación se fundamentó en los principios de igualdad de género y derechos humanos, y se orientó por las [Normas y Estándares del UNEG](#) (UNEG, 2016), las [Directrices Éticas del UNEG](#) (2020), así como por la [Política](#) y el [Manual de Evaluación](#) de ONU Mujeres.

Dado que el trabajo de ONU Mujeres a nivel nacional es de naturaleza compleja, el diseño de la evaluación incorporó [buenas prácticas en evaluaciones con perspectiva de género](#) y aplicó un enfoque metodológico adecuado que permitió una valoración más matizada del tipo, la eficacia y la calidad de los resultados transformadores en materia de género alcanzados a nivel nacional en Panamá. En este sentido, a pesar de ser una evaluación de proyecto, dado que la presencia nacional de ONU Mujeres en Panamá se estructura a través del acuerdo con el Gobierno de Panamá, la evaluación ha incorporado elementos de una Evaluación de Portafolio de País, como la realización de un análisis de portafolio y la incorporación secundaria de resultados de otros proyectos de ONU Mujeres en Panamá. Por este motivo, la guía [UN Women country portfolio evaluations: Revised guidelines](#) también ha sido utilizada como referencia metodológica.

### 5.2. Criterios y preguntas de evaluación

La evaluación aplicó a los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), centrándose principalmente en la eficacia (incluidos los mandatos normativos, operativos y de coordinación de ONU Mujeres), y secundariamente en la pertinencia, la eficiencia y la coherencia. Los derechos humanos y la igualdad de género representaron un criterio transversal.

La evaluación se centró en la utilización y se adaptó a las necesidades de la organización. Las preguntas clave de la evaluación se presentan en la tabla siguiente, organizadas según los criterios de evaluación. En los anexos se incluye otra tabla con la matriz de evaluación (Ver **Anexo 04**) del proyecto.

La evaluación contestó a las siguientes preguntas:

#### Pertinencia

1. ¿En qué medida el proyecto se adhiere a las prioridades nacionales de desarrollo de Panamá, incluidas las prioridades de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres que se objetivan en el UNSDCF?
2. ¿En qué medida el proyecto ha evolucionado y se ha adaptado a los cambios en el contexto y ha sido capaz de reaccionar ante eventos importantes como la pandemia COVID-19?

#### Coherencia

3. ¿En qué medida el proyecto está alineado con las prioridades nacionales de Panamá y los principales marcos normativos nacionales e internacionales para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres?
4. ¿Con qué eficacia aprovecha ONU Mujeres su mandato de coordinación para posicionarse estratégicamente y contribuir a un enfoque más coherente y sensible al género por parte de los socios de la ONU y otros actores del desarrollo con respecto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la región?

#### Eficiencia

5. ¿En qué medida la estructura de gestión de la presencia programática nacional de ONU Mujeres y su relación con la oficina regional (ACRO) apoyan la eficiencia de la implementación del proyecto?
6. ¿Con qué eficacia y estrategia asignó la oficina en el país los recursos a las iniciativas de mayor valor añadido para maximizar los resultados?

#### Eficacia

7. ¿En qué medida los resultados esperados fueron alcanzados y con que costo-beneficio y potencial de sostenibilidad de la movilización de recursos?
8. ¿Hasta qué punto han sido eficaces las alianzas de ONU Mujeres para llegar a las partes interesadas y lograr los resultados previstos?

#### Derechos humanos e igualdad de género

9. ¿En qué medida se basan las intervenciones en los enfoques de género, derechos humanos e inclusión de la discapacidad y se adhieren a los principios y normas de «No dejar a nadie atrás» para contribuir a los cambios transformadores en materia de género con el fin de hacer avanzar y mantener la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres?

### 5.3. Recolección de datos

La evaluación empleó un enfoque no experimental basado en la teoría. El desempeño del portafolio de país ha sido analizado mediante un enfoque de análisis de contribución, tomando como punto de partida la Teoría del Cambio reconstruida. Esta TdC fue revisada y validada con el equipo de gestión del proyecto y el Grupo de Referencia de la Evaluación.

La metodología se sustentó en diversas fuentes de información, incluyendo documentos institucionales, datos de campo, registros financieros, entrevistas, grupos focales y encuestas. La evaluación aplicó un enfoque de muestreo intencional para la recopilación de datos primarios para garantizar una gama diversa de perspectivas, representatividad de género e interseccionalidad. Han sido empleados a los siguientes métodos de recolección de datos:

- A. **Análisis documental:** La revisión documental se estructuró mediante un sistema de codificación y categorías analíticas, y se procesó utilizando software de análisis cualitativo (Atlas.TI).
- B. **Entrevistas con informantes clave:** Se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores identificados a través del análisis de partes

### 5.4. Análisis de datos

Los siguientes enfoques fueron utilizados:

#### I. Análisis de contribución:

El análisis de contribución fue utilizada para establecer una relación causal plausible entre las acciones de ONU Mujeres y los resultados del proyecto, especialmente los que dependen de la colaboración con contrapartes.

#### II. Cambio más significativo (MSC) vinculado a la Teoría del Cambio:

El MSC se alineó con el análisis de la Teoría del Cambio para examinar en qué medida los cambios más significativos identificados coinciden con los resultados previstos o no previstos del proyecto. Las historias fueron identificadas a través de entrevistas y encuestas, y las más relevantes fueron validadas en conjunto con el equipo del proyecto y el Grupo de Referencia de la Evaluación.

#### III. Enfoques participativos:

### 5.5. Ética

La evaluación siguió a los principios éticos rectores del UNEG y se comprometió con el Acuerdo de Consultores de Evaluación de ONU Mujeres y/o las Directrices Éticas y el Código de Conducta del UNEG. Los principios éticos fueron así considerados

interesadas. En total, se entrevistaron a 10 profesionales de ONU Mujeres, 35 contrapartes y 11 personas beneficiarias. La muestra de entrevistas respondió a los siguientes criterios de representatividad: alcance geográfico; personas/instituciones clave; principio de no dejar a nadie atrás; y resultados del proyecto.

- C. **Encuestas:** Se aplicaron dos encuestas: una dirigida a contrapartes (N=58) del programa y otra a beneficiarias (N=49) de los cambios promovidos por el proyecto. Esta herramienta permitió ampliar la cobertura y generar evidencia adicional.
- D. **Grupos Focales:** Se organizaron grupos focales con personas beneficiarias del proyecto, con el objetivo de ampliar la representatividad de la consulta y explorar consensos y disensos emergentes en las dinámicas grupales. En total, 6 grupos focales han sido organizados con la participación de 22 personas.
- E. **Misión de campo:** El Líder del Equipo de Evaluación ha realizado una misión de campo a Panamá entre los días 04 y 07 de agosto, lo que ha incluido la realización de entrevistas y grupos focales y visitas de campo a Juan Díaz y a San Miguelito.

Los detalles acerca de los documentos revisados y de las personas consultadas se encuentran en los **Anexos 02 y 03** respectivamente.

enfoques participativos tanto en la recolección como en el análisis y validación de los datos. Se estableció un Grupo de Referencia de la Evaluación que acompañó el proceso, validando la Teoría del Cambio revisada, así como los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

**IV. Gender@Work:** Se realizó un análisis de los resultados del proyecto utilizando la herramienta Gender@Work, un marco analítico que permite clasificar los cambios observados en cuatro cuadrantes según dos dimensiones: cambio formal/informal y cambio individual/sistémico.

**V. Triangulación:** Fue posibilitada por la comparación entre datos obtenidos a través de fuentes e instrumentos diversos, contrastando las perspectivas de diferentes grupos de contrapartes. La triangulación de datos ha sido fortalecida a través del uso del software Atlas.ti, que permitió la clasificación sistemática y el cruce de un gran volumen de datos.

- 1. **Respeto por la dignidad y la diversidad:** El Equipo Evaluador tuvo muy presente el respeto durante la fase inicial, la recopilación y el análisis de datos y la elaboración del informe. El lenguaje del informe trató

a todas las partes interesadas con el máximo respeto por sus opciones vitales y perspectivas.

2. **Derecho a la autodeterminación:** El equipo consultó a las contrapartes y las escuchó con respeto sobre sus opciones en el diseño y ejecución del proyecto.
3. **Representación equitativa:** Este informe de evaluación tiene en cuenta a todas las contrapartes que se consideraron relevantes, pero el estudio estuvo abierto a incluir a cualquier otra parte interesada identificada en el transcurso del diagnóstico.
4. **Protocolos éticos para grupos vulnerables:** Se informó a los participantes sobre el propósito del estudio y el tratamiento de los datos, y el equipo fue respetuoso con las personas entrevistadas.
5. **Compensación:** El informe final se compartirá con una amplia lista de partes interesadas y el Equipo Evaluador dialogó con ellas para que el informe sea lo

### 5.6. Limitaciones y mitigaciones

Las limitaciones de la evaluación se concentraron en retrasos en el proceso y limitaciones en la recolección de datos, problemas que fueron adecuadamente mitigados. Con relación a los desafíos para contactar o acceder a ciertas contrapartes para la recolección de datos primarios, las siguientes estrategias de mitigación fueron implementadas:

- Se enviaron recordatorios y se hicieron contactos adicionales por correo electrónico y teléfono por parte del evaluador y, en los casos donde no se han obtenido resultados positivos, con el apoyo directo del equipo de gestión del proyecto.

### 5.7. Difusión y uso

La Coordinadora Nacional dirigirá el seguimiento de la evaluación y emitirá una respuesta de la dirección en un plazo de seis semanas a partir de la finalización

más exhaustivo y justo posible y represente lo sucedido en la implementación del proyecto.

6. **Confidencialidad:** Se informó a las personas entrevistadas de que todos los datos recogidos se utilizarán en el informe de forma confidencial y sin atentar contra su persona.
7. **Prevención de daños:** El Equipo Evaluador llevó a cabo el proceso para que el ejercicio sea lo más útil para todos los implicados, ayudando a las contrapartes a reflexionar sobre su trabajo de forma constructiva y evitando cualquier perjuicio para ellas.

Para poner en práctica estos principios y las políticas pertinentes de ONU Mujeres, el Plan de Gestión de Datos (**Anexo 05**) proporciona más detalles sobre cómo se han gestionado y almacenado los datos y cuáles fueron los protocolos éticos utilizados.

- En los casos necesarios, se exploraron fuentes de información adicionales, principalmente fuentes primarias de datos, como entrevistas adicionales.
- Se propuso una lista adicional de personas entrevistadas a las que contactar en los casos en que se identificó riesgo de subrepresentación.

Ya con respecto a los retrasos en la implementación de la evaluación, las fechas de la misión de campo, bien como de la entrega final de la evaluación fueron ajustadas de común acuerdo entre el Equipo de Evaluación y el equipo de gestión del proyecto.

del informe. La siguiente tabla establece el plan de difusión para los usuarios de la evaluación.

| Usuarios y abordaje   | Monitoreo  |
|---|--|
| <b>Primario-ONU Mujeres Panamá</b> Conclusiones, insumos y recomendaciones para el desarrollo de un nuevo proyecto con el mismo donante y con alcance similar | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptación de los resultados y medida en que estos dan lugar a medidas concretas en el nuevo proyecto</li> <li>• Nivel de aceptación y respuesta a las recomendaciones en el Plan de Respuesta a la Evaluación</li> </ul> |
| <b>Primario-ONU Mujeres ACRO</b> Conclusiones, insumos y recomendaciones para la presencia de ONU Mujeres en Panamá.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptación de los resultados y medida en que estos dan lugar a medidas concretas en la relación entre la Oficina Regional y la Presencia Programática de País</li> </ul>  |
| <b>Secundario-Contrapartes nacionales, cooperación internacional y SNU</b> Resumen ejecutivo y una PPT para difusión; presentación al GRE                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de contrapartes alcanzadas</li> <li>• Retroalimentación de integrantes del GRE</li> </ul>  |

*Tabla 2 Usos y usuarios potenciales de la evaluación. Fuente: elaborada por el Equipo de Evaluación*



## SECCIÓN 6. HALLAZGOS

### 1.1. Pertinencia

**Pregunta 1:** ¿En qué medida el proyecto se adhiere a las prioridades nacionales de desarrollo de Panamá, incluidas las prioridades de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres que se objetivan en el UNSDCF?

***Hallazgo 1:** El diseño del proyecto demuestra una alta pertinencia al responder de forma estratégica a las demandas de las mujeres en Panamá y a las prioridades nacionales del Gobierno Nacional. ONU Mujeres logró identificar estas necesidades a través de un enfoque participativo, de un análisis de contexto basado en evidencias y de la promoción de diálogos multiactor, bien como de una incidencia directa junto al Gobierno Nacional a través de la cooperación técnica y temática con instituciones específicas, como el MIDES, el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Trabajo y la SENADIS.*

ONU Mujeres demostró una capacidad relevante para identificar las prioridades nacionales y las necesidades de las mujeres panameñas, alineando sus actividades con las prioridades del Gobierno Nacional, principal contraparte del proyecto. Las negociaciones del proyecto comenzaron durante la presidencia de Laurentino Cortizo (2019–2024) y se extendieron por aproximadamente un año, entre 2019 y 2020, hasta la firma del acuerdo. El diálogo inicial y los aspectos administrativos se negociaron con la Cancillería de Panamá, mientras que la dimensión técnica de la propuesta se discutió con las instituciones competentes: MIDES e INAMU.

#### BOX 01.

#### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“ONU Mujeres ha promovido el diálogo y ha puesto los temas sobre la mesa, este ha sido el principal rol, dando visibilidad a los temas y haciendo con que tengamos una agenda común y tomemos decisiones”.

La negociación consideró las áreas de especialización de ONU Mujeres —como cuidados, estadísticas de género, prevención de la violencia contra las mujeres y fortalecimiento institucional de mecanismos de políticas para las mujeres—, al tiempo que integró prioridades del gobierno panameño, como la adaptación a la pandemia de COVID-19. La selección de las áreas de acción tomó en cuenta, además de las prioridades institucionales, el análisis de datos cualitativos y cuantitativos sobre la situación de las mujeres en

Panamá. Por ejemplo, el trabajo en cuidados se basó en la creciente demanda de servicios de atención, respaldada por datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo. Sin embargo, el PRODOC no presentó un análisis contextual suficientemente robusto. Aunque incluyó algunos datos generales, el documento no ofreció una justificación detallada de la lógica de intervención propuesta.

**Este alineamiento con el Gobierno de Panamá se complementó con un enfoque de escucha activa y consultas directas con diversas contrapartes y organizaciones de la sociedad civil.** Esta práctica no se limitó a la fase de diseño, sino que acompañó todo el ciclo de implementación, permitiendo adaptaciones contextuales y el aprovechamiento de ventanas de oportunidad. Durante la pandemia, por ejemplo, ONU Mujeres colaboró con la CEPAL y el MIDES en la conceptualización de la canasta básica digital, para responder a la necesidad de inclusión digital de mujeres en situación de vulnerabilidad. De forma similar, el Proyecto Interagencial del UNPRPD utilizó datos oficiales para planificar acciones dirigidas a personas con discapacidad.

**El proyecto también estableció como uno de sus resultados la contribución de ONU Mujeres a la creación y fortalecimiento del Ministerio de la Mujer, una demanda histórica del movimiento de mujeres en Panamá.** Diversas contrapartes consultadas valoraron positivamente que ONU Mujeres priorizara esta demanda central de las mujeres organizadas en el país.

Además, ONU Mujeres impulsó el desarrollo de la nueva Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM) 2024–2034, mediante la contratación de una consultora encargada de movilizar la participación de mujeres en talleres de consulta y validación. La metodología fue participativa y descentralizada, abarcando todas las provincias del país y garantizando una amplia consulta a diversos actores. Las consultas territoriales permitieron incorporar nuevas voces y experiencias, especialmente tras la pandemia. La nueva PPIOM fue diseñada con 15 ejes temáticos, abordando áreas como derechos humanos, salud integral, educación para la igualdad, vida libre de violencia, corresponsabilidad en los cuidados, autonomía económica, tecnología e innovación, y participación política. En general, las contrapartes consultadas valoraron positivamente el resultado de la política. Aunque reconocieron desafíos para su implementación, consideraron que el proceso de consulta fue amplio y representativo de la diversidad de mujeres panameñas, destacando el rol clave de ONU Mujeres.

#### BOX 02.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“El principal valor agregado de ONU Mujeres, lo que la hace diferente de otras agencias, es que siempre toma la voz de las mujeres. Se basa en las reflexiones que salen de las mujeres mismas, promoviendo la concertación y la comunicación para que las mujeres tengan la voz para expresar su situación”.

Otro ejemplo del enfoque participativo de ONU Mujeres fue su apoyo al VI Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad, desarrollado a través de ocho talleres participativos en distintos departamentos del país (incluyendo Colón, Coclé, Veraguas y Panamá). Participaron más de 600 mujeres de 48 organizaciones, así como aspirantes a cargos electivos y organizaciones feministas. La iniciativa incluyó una sesión específica con mujeres con discapacidad y mujeres indígenas. Estos talleres ofrecieron espacios de aprendizaje, intercambio y

articulación de demandas colectivas, culminando en un documento con compromisos políticos por la equidad de género. Las candidaturas presidenciales fueron invitadas a firmarlo durante la campaña electoral, y 8 de 9 lo hicieron, comprometiéndose públicamente con las demandas sistematizadas por las mujeres panameñas. Las contrapartes valoraron el apoyo de ONU Mujeres en este proceso, que les permitió presentar sus propuestas directamente a las candidaturas.

Finalmente, el proyecto se alineó al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF) Panamá 2021–2025<sup>19</sup>, que estableció cuatro ejes de resultados: (1) inclusión social, económica y ambiental; (2) gobernanza e institucionalidad; (3) gestión ambiental integral y reducción de riesgos y desastres; y (4) prevención de todas las formas de violencia y protección de derechos humanos. El proyecto evaluado se diseñó con un fuerte alineamiento con los ejes 1, 2 y 4, al contribuir al empoderamiento económico de las mujeres, la creación de un Sistema Nacional de Cuidados, el fortalecimiento institucional del Ministerio de la Mujer, la producción de datos y la prevención de la violencia de género. En relación con el eje 3, la contribución fue secundaria, lo que señala una posible área de acción futura para ONU Mujeres, considerando la creciente relevancia del tema.

Las encuestas aplicadas a contrapartes y beneficiarias reflejaron una percepción mayoritariamente positiva sobre la relevancia del proyecto: más de 70% de las contrapartes valoraron positivamente (satisfecha/o o muy satisfecha/o) el involucramiento del proyecto con poblaciones en situación de vulnerabilidad y como se identificó tales grupos, el enfoque en las causas estructurales de la desigualdad y el alineamiento con prioridades nacionales y con las necesidades más urgentes de mujeres y niñas en el país; para las personas beneficiarias, la valoración de los elementos mencionados también es positiva, aunque el promedio positiva caiga para alrededor del 60%, con excepción del alineamiento con las

<sup>19</sup> [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-11/UNSDCF\\_Publicacion%20final%202021.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-11/UNSDCF_Publicacion%20final%202021.pdf)

necesidades urgentes de mujeres y niñas en el país, que también se acerca a los 70% de perspectivas positivas.

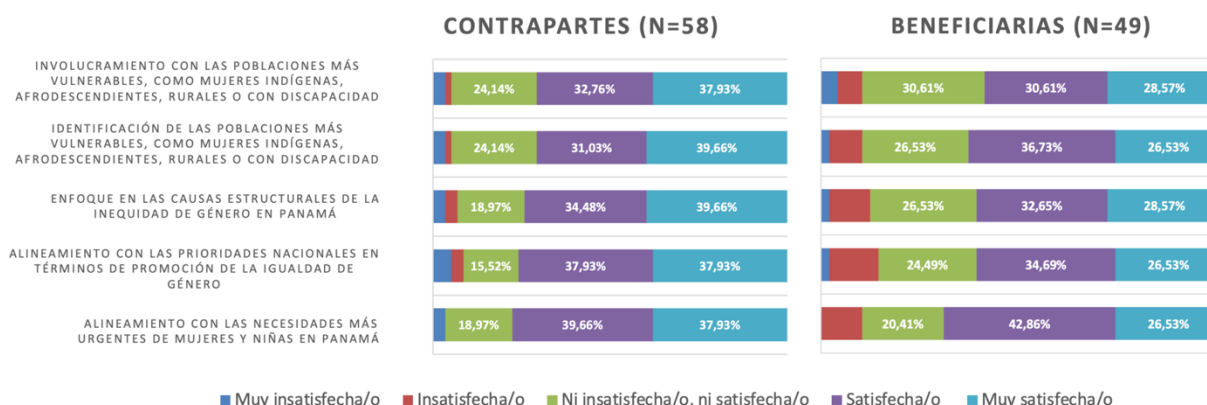


Figura 1 Respuestas a la pregunta “Por favor, indique el grado de satisfacción con el trabajo de ONU Mujeres en Panamá”. Fuente: Encuestas con contrapartes y beneficiarias.

**Pregunta 2: ¿En qué medida el proyecto ha evolucionado y se ha adaptado a los cambios en el contexto y ha sido capaz de reaccionar ante eventos importantes como la pandemia COVID-19?**

**Hallazgo 2:** El proyecto inició junto a la pandemia de COVID-19, adaptándose al formato remoto en sus actividades y buscando incluir actividades y resultados que llevaran en consideración los efectos de la pandemia y su mitigación. ONU Mujeres ha demostrado capacidad de adaptación y resiliencia ante cambios de contexto, incluyendo procesos de transición política. La agencia ha capitalizado estos momentos para fortalecer su agenda, aunque la sostenibilidad de algunos resultados se vea limitadas por cuestiones contextuales.

ONU Mujeres demostró una considerable capacidad de adaptación ante la crisis de la COVID-19, una preocupación presente desde la formulación del proyecto, que se incorporó en los Resultados 1 (empoderamiento económico) y 4 (cuidados). El contexto de crisis sanitaria sirvió como una oportunidad para visibilizar y posicionar la necesidad de incluir la agenda de las mujeres en los planes de recuperación económica y de fortalecer las políticas de cuidados, dado que las mujeres en situación de informalidad y con responsabilidades de cuidado fueron particularmente afectadas.

Durante la pandemia, ONU Mujeres en Panamá brindó apoyo técnico para el desarrollo de manuales y campañas sobre violencia de género y, en cooperación con la Oficina Regional (ACRO), logró una alianza con una compañía telefónica en Panamá para enviar mensajes SMS a usuarias con información sobre servicios de apoyo. ONU Mujeres también organizó webinarios para

facilitar el intercambio de buenas prácticas entre países de la región en la respuesta a la violencia doméstica.

### BOX 03.

#### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“Durante la pandemia ONU Mujeres ayudó muchísimo a visibilizar los temas que estaban afectando a las mujeres, como violencia doméstica”.

Asimismo, ONU Mujeres consideró el contexto político panameño para planificar y ejecutar sus actividades. Durante la administración del presidente Laurentino Cortizo (2019–2024), que coincidió con la elaboración y la fase más relevante de implementación del proyecto, existió una sinergia general entre las prioridades de ONU Mujeres y del gobierno. Esta alineación facilitó logros significativos como la creación del Ministerio de la Mujer y del Sistema Nacional de Cuidados. Algunas contrapartes percibieron el

trabajo de ONU Mujeres como una herramienta de continuidad de las políticas públicas, especialmente frente a la rotación de personal y cambios ministeriales dentro del mismo gobierno. El acompañamiento técnico y el seguimiento ofrecido por la agencia contribuyeron a sostener la agenda de género. Sin embargo, estos logros no habrían sido posibles —o tan amplios— sin el trabajo sistemático de ONU Mujeres con actores clave de otros poderes del Estado, como la Asamblea Nacional (para la aprobación de la Ley de Cuidados) y el Tribunal Electoral (para la promoción de la participación política de las mujeres).

#### BOX 04.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“El proyecto, principalmente a través del rol de ONU Mujeres, logró adaptarse y mitigar los cambios de contexto (...) La capacidad de ONU Mujeres de actuar como memoria histórica y de proporcionar asistencia técnica continua ha sido fundamental para mantener la agenda de género presente en el Estado”.

**Esta alta capacidad de adaptación también coexistió con ciertas vulnerabilidades.** El cambio de administración con la elección del presidente José Raúl Mulino (2024–2029) generó una rotación significativa de personal de alto nivel, un cambio en las prioridades nacionales y una reorganización de la estructura administrativa del Estado. Por eso, fue importante que el proyecto haya sido planificado para terminar al final del primer año del nuevo gobierno nacional, de modo que los cambios políticos pudieran ser analizados todavía bajo la vigencia del proyecto, al mismo tiempo en que la planificación de un nuevo ciclo programático se diera ya en este nuevo contexto político.

**En este marco, ONU Mujeres trabajó para asegurar que las nuevas autoridades conocieran adecuadamente el proyecto, al tiempo que impulsó avances normativos e institucionales de largo plazo.** Un ejemplo fue el desarrollo y aprobación de la PPIOM 2024–2034, que se

concretó antes del fin del gobierno de Cortizo, pero con insumos preparados para ser entregados a la nueva administración. El proceso de consulta que dio origen a la política se desarrolló en un contexto post-pandémico, en el que surgieron nuevas organizaciones de la sociedad civil (incluyendo colectivos LGBTQIA+, migrantes y juventudes), que también participaron en los talleres de validación.

**En este nuevo escenario político, la posible eliminación del Ministerio de la Mujer y la transferencia de sus funciones al MIDES representó un desafío a los logros del proyecto.** ONU Mujeres adaptó su estrategia, enfocándose en alinear sus esfuerzos con las nuevas prioridades nacionales, en el marco de la negociación de un nuevo acuerdo con el Estado panameño. También promovió su trabajo a nivel territorial con gobiernos locales y profundizó su relación con la sociedad civil organizada.

**La agencia también supo adaptarse a temas emergentes, como la situación migratoria en Panamá derivada del creciente flujo de personas en tránsito hacia Estados Unidos.** El proyecto Trayectos, implementado en Panamá (Darién), Costa Rica y Honduras, fue una respuesta a este contexto emergente y se concibió como un piloto que combinó seguridad y acción humanitaria inmediata para mujeres y niñas en movilidad.

**El contexto de protestas sociales en Panamá —ocurridas en distintas regiones y momentos— también afectó de forma lateral el trabajo de ONU Mujeres,** generando retrasos logísticos o problemas de seguridad en algunas actividades. Sin embargo, estas situaciones no representaron barreras significativas para la implementación del proyecto.

**En resumen, el proyecto demostró ser pertinente respondiendo de manera flexible a los cambios de contexto.** ONU Mujeres utilizó su experiencia para adaptar y enfocar sus acciones, logrando avances normativos y políticos que aprovecharon ventanas de oportunidad. Como se muestra en la figura siguiente, las contrapartes de ONU Mujeres valoraron positivamente su capacidad de adaptación a contextos diversos, incluyendo

eventos sociales, cambios políticos y el contexto de la pandemia y postpandemia.

**No obstante, esta capacidad de adaptación sigue siendo puesta a prueba por los cambios institucionales y de prioridades políticas.** Aunque

las respuestas de ONU Mujeres fueron oportunas y adecuadas, y su liderazgo técnico fue reconocido, se evidenció la ausencia de un análisis sistemático de riesgos, tanto en el PRODOC como durante la implementación.

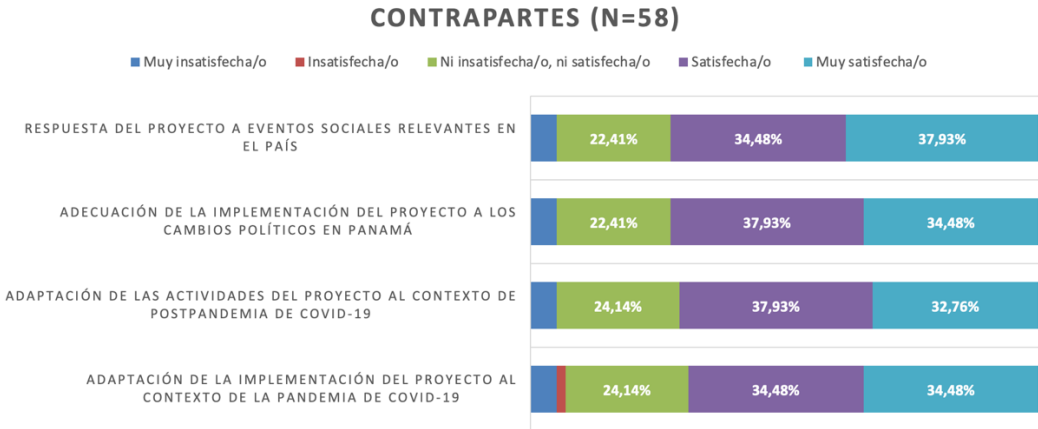


Figura 2 Respuestas a la pregunta “Por favor, indique el grado de satisfacción con la capacidad de ONU Mujeres en relación a los siguientes contextos”. Fuente: Encuestas con contrapartes y beneficiarias.

### 1.2. Coherencia

**Pregunta 3: ¿En qué medida el proyecto está alineado con las prioridades nacionales de Panamá y los principales marcos normativos nacionales e internacionales para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres?**

***Hallazgo 3:** ONU Mujeres en Panamá implementó su proyecto con una alineación estratégica con las prioridades del país y los principales marcos normativos nacionales e internacionales para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Además, ONU Mujeres logró promover la inserción internacional de Panamá a través del soporte técnico y, en algunos casos, financiero para la participación efectiva de representantes del Gobierno Nacional y de OSCs en espacios regionales y globales.*

El PRODOC evidencia una sólida coherencia entre los objetivos y actividades del proyecto de ONU Mujeres y las prioridades de planificación del Estado panameño. Esta alineación es un factor de éxito del programa. El proyecto demostró un alineamiento relevante con el Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2020-2024, implementando iniciativas y logrando resultados que cobren todos sus ejes estratégicos.

| Pilares del Plan Estratégico      | Alineamiento ONU Mujeres   |
|-----------------------------------|--|
| <b>Pilar 1</b> – El buen gobierno | Asistencia técnica y financiera a la evaluación de la PPIOM 2012 y su Plan de Acción 2016-2019, bien como creación y |

|   |   |
|---|---|
|   | fortalecimiento del Ministerio de la Mujer y desarrollo de la PPIOM 2024-2024.  |
| <b>Pilar 2</b> - Estado de Derecho, Ley y Orden         | Asistencia técnica para la implementación de brazaletes electrónicos para agresores en casos de VBG y apoyo a la producción y análisis de datos en feminicidio.                           |
| <b>Pilar 3</b> - Economía Competitiva que Genere Empleo | Incidencia junto al sector privado para la promoción de la igualdad de género en el universo laboral y apoyo al desarrollo del Plan de Empoderamiento Económico de las Mujeres Indígenas. |



|   |   |
|---|---|
| <b>Pilar 4</b> - Combate la Pobreza y la Desigualdad      | Implementación del Sistema Nacional de Cuidados.  |
| <b>Pilar 5</b> - Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura | Promoción de acciones de capacitación técnica, como el diplomado de cuidados, bien como asistencia técnica para la promoción de inclusión digital de las mujeres. |

*Tabla 3 Alineamiento con el Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2020-2024*

Otro ejemplo de alineación fue la coherencia del proyecto con la Política de Promoción de Igualdad para las Mujeres (PPIOM) de 2012 y su Plan de Acción 2016–2019, que constituían el marco estratégico nacional en materia de políticas para las mujeres al momento de la planificación del proyecto. Ambos documentos se alineaban directamente con la Ley 4 de 1999 sobre igualdad de oportunidades.

**Esta coherencia se profundizó con el desarrollo de la nueva PPIOM 2024–2034, en cuyo proceso ONU Mujeres participó activamente.** La nueva política incorporó los principios de la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, la Agenda 2030 y los ODS, la Agenda Regional de Género y la Plataforma de Acción de Beijing.

**A nivel internacional, el proyecto también se alineó con los principales marcos normativos regionales y globales.** Los esfuerzos de ONU Mujeres para la creación y fortalecimiento del Ministerio de la Mujer se vincularon directamente con la Plataforma de Acción de Beijing. Las acciones orientadas a la eliminación de la violencia contra las mujeres y la producción de datos sobre violencia de género se articularon con la CEDAW y otros marcos internacionales.

**En cuanto al componente de cuidados, el proyecto se alineó con los principales compromisos regionales en el marco de cuidados.** En este sentido, el proyecto se alinea con los compromisos de la Conferencia Regional sobre la Mujer (CRM), como el Consenso de Brasilia (2010) y la Estrategia de Montevideo (2016), que ya reconocían el cuidado como un eje central. Sin embargo, el alineamiento más sólido se dio con compromisos adoptados durante la

implementación del proyecto, como el Compromiso de Santiago (2020) y el Compromiso de Buenos Aires (2022), que posicionaron el derecho al cuidado como un elemento clave. Esta alineación también se reflejó en el Plan Estratégico de ONU Mujeres 2022–2025, particularmente en su contribución al ODS 5.4.1 sobre el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

**ONU Mujeres también impulsó la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) en Panamá,** a pesar de que el país aún no contaba con un plan nacional en esta materia. No obstante, el tema representó una oportunidad futura, y los esfuerzos realizados se alinearon con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus resoluciones subsiguientes.

**La ratificación del Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo contó con el acompañamiento técnico y los esfuerzos de articulación de ONU Mujeres y sus aliados, especialmente la OIT, lo que contribuyó a posicionar el tema en la agenda nacional.** Esto demostró que la agencia no solo se alineó con marcos ya ratificados por el Estado panameño, sino que también promovió su incorporación en la legislación nacional.

**ONU Mujeres contribuyó a la integración de la perspectiva de género en la planificación y acción del Sistema de las Naciones Unidas (SNU).** Como líder del Grupo Interagencial de Género (GIG), ONU Mujeres coordinó la elaboración del Plan de Protección contra la Explotación y el Abuso Sexual (PSEA) del equipo de país, contribuyendo a la coherencia en la implementación de marcos de protección de los derechos de las mujeres entre las agencias del SNU.



Además, ONU Mujeres contribuyó a posicionar a Panamá en espacios regionales y globales, fortaleciendo su inserción internacional en procesos de toma de decisiones transnacionales. Un ejemplo fue el apoyo de ONU Mujeres a la participación de Panamá, por primera vez, en el Consejo Ejecutivo de ONU Mujeres, lo que permitió posicionar al país en la agenda internacional de género. La entidad también apoyó al Ministerio de la Mujer y a organizaciones de la sociedad civil en su participación en foros de alto nivel como la CSW, la CRM de CEPAL, la CIM de la OEA y reuniones con ministras europeas y americanas en París, abriendo espacios de visibilidad para el trabajo nacional. Asimismo, facilitó la participación del MIDES en el seminario internacional *Entre o global e o local: experiências de construção e territorialização de políticas e sistemas de cuidados*, realizado en Belém do Pará, Brasil, en febrero de 2024, donde se discutieron iniciativas innovadoras en el área de cuidados. También brindó apoyo técnico al gobierno panameño para la elaboración de informes dirigidos al Comité CEDAW, al proceso Beijing +30 y al Examen Periódico Universal.

**Un resultado destacado de este proceso fue la propuesta, bajo la presidencia de Panamá en la CIM de la OEA, de declarar el Decenio de la Mujer Rural en las Américas.** Esta iniciativa, apoyada por ONU Mujeres a nivel regional y nacional, fue adoptada por la Asamblea General de la OEA y

promovida en un evento paralelo con la participación de la Directora Ejecutiva Adjunta de ONU Mujeres. Representantes de organizaciones de mujeres rurales también reconocieron el rol de ONU Mujeres en facilitar su participación en espacios regionales, como el 4º Encuentro Latino de Mujeres Rurales, realizado en Bolivia en 2024.

**En resumen, las contrapartes percibieron a ONU Mujeres como un puente entre Panamá y los espacios regionales y globales,** lo que fortaleció

#### BOX 05.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“ONU Mujeres ayudó a Panamá a tener una participación de las autoridades de gobierno, pero también de la sociedad civil en foros internacionales donde Panamá se proyectara en tema de igualdad de oportunidades para las mujeres, reducción de femicidios. ONU Mujeres brindaba también un apoyo técnico para la participación en esos temas. (...) ONU Mujeres traía no solamente apoyo técnico, traía experiencia de los países de la región para que se pudiera ‘panameñizar’ los temas. ONU Mujeres estaba constantemente informando acerca de eventos donde consideraban o sugerían al Gobierno de Panamá y a la sociedad civil y eso era muy valioso”.

tanto la presencia internacional del Estado como la representatividad de diversos grupos de mujeres panameñas en procesos multilaterales.

***Hallazgo 4:** ONU Mujeres invirtió en asistencia técnica especializada al Gobierno de Panamá y a otras contrapartes en áreas estratégicas que representan prioridades gubernamentales o necesidades relevantes de las mujeres en el país, lo que ha sido clave para impulsar y alinear prioridades nacionales con los marcos normativos de género. Esta asistencia técnica se ha dado tanto por aportes del equipo de ONU Mujeres, como por la contratación ad hoc de consultoras/es con especialización técnica en áreas prioritarias como cuidados, inclusión digital y producción y análisis de estadísticas de género.*

La asistencia técnica de ONU Mujeres fue un catalizador para la formulación y aprobación de proyectos de ley, planes nacionales y políticas públicas en Panamá. Estos resultados son abordados de modo estructurado en la sección de Eficacia; a continuación, se citan algunos ejemplos relevantes:

- **Asistencia técnica brindada en el área de cuidados:** ONU Mujeres inició el análisis de la hoja de ruta para establecer una política nacional con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este proceso, que incluyó estudios de oferta y demanda, el diseño de un modelo piloto y sesiones de diálogo culminó con la aprobación de la Ley 431, que crea el Sistema

Nacional de Cuidados en Panamá, un logro directo de la asistencia de ONU Mujeres.

- **Apoyo especializado para fortalecer las capacidades del país en la producción de datos y estadísticas de género:** A través de una consultoría especializada, ONU Mujeres apoyó la actualización del sistema nacional de indicadores, que no estaba alineado con los ODS. Este trabajo incluyó la capacitación de más de 50 instituciones y el fortalecimiento de una Red de Indicadores de Género. Esto permitió al país generar información relevante para políticas públicas inclusivas, medir la violencia contra las mujeres y mejorar el análisis de registros administrativos previamente subutilizados.
- **Evaluación de la anterior y formulación de la nueva Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM):** ONU Mujeres brindó asistencia técnica y financiera al Ministerio de la Mujer para evaluar la PPIOM 2012 y su Plan de Acción 2016–2019, que ha sido la primera evaluación de la política de género en el país tras 12 años de su creación, y para impulsar el desarrollo de la nueva PPIOM 2024–2034. El proceso incluyó la contratación y gestión de la consultoría responsable, así como un amplio proceso participativo con sociedad civil, gobierno y academia. La nueva política incorporó 15 ejes temáticos y mecanismos de monitoreo y evaluación.
- **Apoyo a iniciativas de inclusión digital:** ONU Mujeres conceptualizó, junto al MIDES, la Canasta Básica Digital y un proyecto piloto de inclusión digital dirigido a 1,000 mujeres en situación de vulnerabilidad.
- **Otras iniciativas con influencia de ONU Mujeres:** Aunque de forma no sistemática, contrapartes destacaron la relevancia de su asistencia técnica en políticas y planes temáticos con enfoque de género en áreas como discapacidad y empoderamiento de mujeres indígenas.

Las contrapartes validaron la relevancia y efectividad de este enfoque, destacando la especialización de ONU Mujeres en género. Reconocieron ampliamente a la agencia como una aliada estratégica que dinamizó las políticas públicas. Su capacidad para movilizar expertos internacionales y conectar a Panamá con buenas prácticas y marcos normativos globales fue percibida como un valor agregado que facilitó el acceso a conocimientos de alto nivel.

#### BOX 06.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“La cooperación siempre genera cambios. (...) A través de distintos talleres organizados, coordinados por ONU Mujeres, pudimos reflexionar sobre diversos temas acerca del estado de las políticas públicas en nuestro país”.

Además de la asistencia técnica a funcionarias/os de alto nivel y legisladoras/es, ONU Mujeres ofreció talleres de capacitación a entidades rectoras, como en el área de estadísticas de género. Estos talleres no solo transfirieron conocimientos, sino que fortalecieron capacidades ya existentes, cerrando brechas técnicas. Una contraparte gubernamental señaló que este apoyo fue fundamental para mejorar la articulación institucional y evitar esfuerzos aislados.

Si bien la asistencia técnica fue altamente valorada – mitad de las contrapartes entrevistadas ha explícitamente valorado positivamente la asistencia técnica de ONU Mujeres –, también se identificaron desafíos relacionados con la eficiencia de la implementación, como retrasos en procesos de consultoría y limitaciones de presupuesto público que afectaron la ejecución de iniciativas como el brazalete electrónico para víctimas de violencia doméstica, cuya implementación seguía pendiente. También se mencionó la necesidad de un mayor seguimiento en Panamá, debido a limitaciones institucionales o brechas técnicas en algunas áreas.

A pesar de estos desafíos, los datos mostraron que la asistencia técnica de ONU Mujeres aportó al fortalecimiento de capacidades, al avance en marcos normativos y a la sensibilización de actores relevantes. Este modelo de apoyo —

basado en experiencia interna y consultorías especializadas— permitió a la agencia acompañar procesos de política pública y consolidar relaciones de cooperación que facilitaron la implementación de acciones estratégicas.

**Pregunta 4: ¿Con qué eficacia aprovecha ONU Mujeres su mandato de coordinación para posicionarse estratégicamente y contribuir a un enfoque más coherente y sensible al género por parte de los socios de la ONU y otros actores del desarrollo con respecto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la región?**

*Hallazgo 5: ONU Mujeres desempeñó un papel relevante en el Sistema de las Naciones Unidas en Panamá, ejerciendo un liderazgo efectivo en el Grupo Interagencial de Género (GIG) para la transversalización de la igualdad de género en los marcos de cooperación y la promoción de un enfoque más coherente por parte de los socios, incluyendo su participación en iniciativas interagenciales. Sin embargo, su capacidad de coordinación se limitó por el hecho de no tener una oficina de país, lo que genera una dependencia de la Oficina Regional de ONU Mujeres y afecta la continuidad de su liderazgo en ciertas iniciativas interinstitucionales.*

ONU Mujeres asumió un rol de liderazgo destacado dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Panamá, especialmente a través de su co-liderazgo del Grupo Interagencial de Género (GIG) junto al PNUD. Este liderazgo fue clave para impulsar la transversalización de la igualdad de género en la agenda del SNU, como lo evidenció el ejercicio UNCT-SWAP Gender Equality Scorecard de 2024. En este proceso, ONU Mujeres coordinó la autoevaluación interagencial y la elaboración del plan de acción, con el apoyo efectivo de la Oficina de Coordinación Residente (OCR). El análisis concluyó que el SNU en Panamá cumplía o superaba los requisitos mínimos en 13 de los 15 indicadores de la metodología, con calificaciones sobresalientes en seis de ellos.

Bajo el liderazgo de ONU Mujeres, el GIG contribuyó a que el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF) integrara el análisis de género en la mayoría de sus secciones y que los programas conjuntos abordaran las desigualdades de género. El GIG también aportó al CCA de 2019 y 2025, a la priorización estratégica, al marco de resultados y a la estrategia de monitoreo y evaluación, asegurando la integración visible de la igualdad de género. Además, revisó técnicamente el Plan de Trabajo Conjunto (PTC)

2021–2022 y su actualización 2023–2025, aplicando marcadores de género a todos los subproductos y superando la meta financiera del 70%, alcanzando un 86.4%. También elaboró y publicó el Perfil de País sobre igualdad de género,

#### BOX 07.

##### PROGRAMA INTERAGENCIAL UNPRPD

El programa interagencial UNPRPD (hoy UN Disability Fund) en Panamá, lanzado en diciembre de 2021, buscó promover el reconocimiento de las personas con discapacidad (PcD) como titulares de derechos y su inclusión en la sociedad. Sus principales objetivos fueron fortalecer las capacidades de las PcD, el gobierno y la ONU, ofrecer herramientas para políticas inclusivas, apoyar la implementación de la CRPD y fomentar la participación de las PcD en la Agenda 2030. Implementado por la OMS/OPS, UNESCO y ONU Mujeres, y coordinado por la RCO, tuvo como socios principales a la SENADIS y la FENAPEDI. La evaluación final del proyecto ha sido implementada por ONU Mujeres y destaca avances como la mejora del servicio de certificación de discapacidad con un enfoque de derechos humanos, el fortalecimiento de capacidades institucionales y la transición de un modelo asistencialista a uno basado en derechos.

Fuente: ONU MUJERES. *Final report – Final Evaluation UNPRPD Programme Panama.*

un insumo clave para las agencias del SNU. El rol de coordinación de ONU Mujeres permitió mantener la perspectiva de género como una prioridad visible en el sistema.

**La capacidad de ONU Mujeres para liderar y movilizar actores fue reconocida por contrapartes internas y externas.** Representantes del SNU y del gobierno nacional destacaron su habilidad para generar confianza y legitimidad tanto en instituciones públicas como en la sociedad civil. Su vínculo directo con los movimientos de mujeres organizadas le permitió acceder a territorios y comunidades donde otras entidades no tenían presencia. Esta capacidad de convocatoria fue consistentemente valorada por diversos socios.

**En el marco del Programa Interagencial UNPRPD, centrado en discapacidad,** ONU Mujeres facilitó la articulación entre agencias, estableció vínculos con OSCs representativas de personas con discapacidad —especialmente mujeres— y ejerció un rol de coordinación reconocido por sus pares. Su liderazgo fue clave para cumplir los objetivos del proyecto y producir un informe de evaluación que documentó sus resultados e impacto.

**Otro ejemplo fue el proyecto ATENEA:** Acelerando la Participación Política de las Mujeres, una iniciativa conjunta con PNUD e IDEA Internacional. En Panamá, el proyecto trabajó con el Tribunal Electoral y publicó en 2021 el diagnóstico Mujeres Panameñas en la Ruta Hacia la Paridad Política – ATENEA Panamá 2020, que calculó el Índice de Paridad Política del país y analizó la participación política de las mujeres.

**ONU Mujeres también desempeñó un rol relevante en la respuesta humanitaria en Darién,** participando activamente en el Grupo de Movilidad Humana y liderando el proyecto Trayectos, que fortaleció las capacidades institucionales y humanitarias para atender a mujeres y niñas migrantes.

**A pesar de estos logros, la efectividad de su coordinación enfrentó limitaciones derivadas de**

**su estatus de “presencia no física” (NPP) en Panamá, lo que implicó la ausencia de una oficina de país con personal y recursos permanentes.** Esto generó una dependencia administrativa de la Oficina Regional (ACRO) y del personal contratado por proyectos de corto plazo. Como resultado, la continuidad de la secretaría técnica en espacios como MEGECIPAN y la representación en espacios interagenciales se vio afectada. Las contrapartes señalaron que la falta de un equipo permanente limitó su capacidad de ejercer un liderazgo estratégico sostenido, ya que mantener una presencia efectiva requería inversiones constantes de tiempo y recursos.

**Aunque la coordinación en situaciones de emergencia fue exitosa, la coordinación cotidiana no siempre fue fluida.** Algunas agencias del SNU carecían de personal especializado en género, lo que dificultó la colaboración. También se observó un contexto de escasos recursos para la cooperación internacional en un país de renta media-alta que no es prioritario para algunos donantes. Eso se tradujo en un ecosistema complejo con elementos inductivos a la competencia, lo que limitó la posibilidad de ejercer un liderazgo estratégico como sistema.

**Aun así, las contrapartes, especialmente organismos del SNU y agencias de cooperación internacional, expresaron una percepción positiva acerca de la capacidad de ONU Mujeres en posicionarse y defender su mandato,** demostrando liderazgo en los espacios de coordinación interagencial, especialmente en la transversalización de género en el SNU. No obstante, la sostenibilidad de sus iniciativas y la continuidad de su liderazgo se vieron limitadas por su estructura operativa como NPP, lo que subraya la necesidad de contar con una base más estable de recursos y personal para capitalizar plenamente sus fortalezas y asegurar un impacto duradero.

***Hallazgo 6:** El liderazgo de ONU Mujeres en la MEGECIPAN ha sido fundamental para su posicionamiento estratégico y para la articulación de actores clave en Panamá, logrando un reconocimiento por su capacidad de convocatoria y el involucramiento de contrapartes gubernamentales. Sin embargo, la sostenibilidad de la MEGECIPAN se ha visto limitada por la falta de financiamiento, la dependencia de personal consultor a corto plazo y la percepción de resultados limitados en términos de colaboración concreta y continuidad a lo largo del tiempo.*

**La creación de la MEGECIPAN por parte de ONU Mujeres en diciembre de 2020<sup>20</sup> fue percibida como una buena práctica regional y un valor agregado**, al establecer un espacio formal de coordinación entre múltiples actores en temas de género, incluyendo embajadas, agencias del SNU e instituciones gubernamentales. Inicialmente, la MEGECIPAN fue co-liderada por las embajadas de Canadá y Países Bajos, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y el MIDES, mientras que ONU Mujeres asumió la secretaría técnica. A partir de 2023, la co-lideranza pasó a las embajadas del Reino Unido (hasta 2024) y España.

**La Mesa se inspiró en iniciativas similares promovidas por ONU Mujeres en otros países:** al momento de la creación de la MEGECIPAN en Panamá, ONU Mujeres ya tenía mesas de cooperación en Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Haití<sup>21</sup>. Sin embargo, a diferencia de las otras experiencias, en Panamá la MEGECIPAN se caracterizó por una coordinación colegiada entre la cooperación internacional y el gobierno nacional. Eso ha representado, por un lado, un involucramiento relevante del Gobierno de Panamá con este espacio; por otro lado, la mesa enfrentó los desafíos inherentes al trabajo con instituciones públicas, como cambios de prioridades o de gestión.

**El rol técnico y de liderazgo de ONU Mujeres fue clave para convocar a instituciones y a la comunidad de cooperación internacional en torno a temas prioritarios**, organizados en cuatro grupos de trabajo: empoderamiento económico, violencia contra las mujeres, resiliencia y cambio climático, y participación política. Socios

gubernamentales reconocieron explícitamente el papel articulador de ONU Mujeres, mientras que contrapartes de la cooperación internacional destacaron la importancia de la participación gubernamental en el espacio. La MEGECIPAN fue valorada como un espacio de diálogo sobre temas de interés común, como la participación política, los cuidados y el empoderamiento de mujeres indígenas.

**A través de la MEGECIPAN se llevaron a cabo acciones conjuntas que reforzaron el posicionamiento de ONU Mujeres y generaron resultados concretos, como la elaboración de planes de trabajo y una estrategia de movilización de recursos.** Un ejemplo destacado fue el Foro de Alto Nivel sobre Participación Política de las Mujeres, realizado en octubre de 2023, con más de 100 participantes, incluyendo lideresas políticas y activistas. Otro ejemplo fue el Foro Tecnología, Género y Cambio Climático, organizado junto al Hotel Hilton y la Embajada del Reino Unido. También se coordinaron campañas como *#SuperandoMitos*, para promover la participación política de las mujeres en las elecciones de 2024. La Mesa funcionó como un espacio de “cooperación triangular”, involucrando a sociedad civil y ministerios, lo que permitió generar productos de mayor calidad. El mapeo de actores realizado por ONU Mujeres fue un valor agregado en este contexto.

Sin embargo, algunos desafíos limitaron la eficacia y sostenibilidad de la MEGECIPAN. Algunos actores indicaron una **productividad decreciente de la Mesa**, y se percibió una pérdida de relevancia a nivel nacional, lo que redujo su poder de convocatoria y la participación

<sup>20</sup> <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/12/lanzan-mesa-de-genero-para-la-cooperacion-internacional-en-panama-megecipan>.

<sup>21</sup> ONU MUJERES. Estudio sobre el rol de las mesas de donantes sobre género en la región de América Latina y el Caribe, 2019.



institucional en sus reuniones. La falta de fondos para su operación y para mantener una página web actualizada fueron obstáculos señalados. La dependencia de una consultora externa para la secretaría técnica implicó que, al finalizar su contrato, no se contara con recursos para dar continuidad al trabajo, lo que provocó una disminución significativa en la asistencia a las reuniones.

**Así, la propia financiación de las actividades de la Mesa ha sido un desafío para la sostenibilidad de sus resultados:** las actividades eran financiadas

### 1.3. Eficiencia

**Pregunta 5: ¿En qué medida la estructura de gestión de la presencia programática nacional de ONU Mujeres y su relación con la oficina regional (ACRO) apoyan la eficiencia de la implementación del proyecto?**

***Hallazgo 7:** La relación de la Presencia Programática de País en Panamá con la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe (ACRO) fue un factor para impulsar los resultados en Panamá, tanto por el acceso a las especialistas técnicas regionales, como por el acceso facilitado a consultoras/es especializadas/os en áreas cruciales para el proyecto. El soporte técnico y político de ACRO jugó un rol relevante en el proyecto en Panamá, lo que se reforzó por la singularidad de la Presencia Programática de País estar en el mismo país de la Oficina Regional.*

**La relación con la Oficina Regional (ACRO) fue un factor clave para la implementación del proyecto en Panamá y para la estructuración de la presencia de ONU Mujeres en el país.** La Oficina Regional facilitó el acceso a especialistas de su equipo y a consultores/as en modalidad retainer, lo que permitió al equipo en Panamá contar con experiencia técnica de alto nivel —por ejemplo, en el área de cuidados— sin necesidad de realizar procesos de contratación prolongados.

**Si bien ACRO fortaleció la coherencia y el apoyo técnico a los equipos en el país, el impacto colectivo pudo haber sido mayor con una mejor cohesión interna y modelos de apoyo más adaptados a las necesidades de la presencia programática.** Aunque el apoyo técnico fue valorado positivamente, no se identificó un modelo estructurado de acompañamiento entre la Oficina Regional y la presencia en Panamá. Además, se señalaron cuellos de botella administrativos que afectaron la implementación de actividades. Aún así, las especialistas de ACRO

mediante esfuerzos conjuntos y de contribuciones de sus integrantes para eventos específicos, de modo que no había un fondo central y estable para garantizar un funcionamiento estructural y de largo plazo.

**Además, aunque la plataforma facilitó el intercambio de información, no siempre se tradujo en una mayor colaboración o en proyectos conjuntos entre donantes.** El cambio de gobierno y los recortes presupuestarios también afectaron la continuidad del trabajo.

brindaron apoyo técnico altamente valorado en áreas como cuidados, mujeres, paz y seguridad, alianzas con la sociedad civil, participación política y empoderamiento económico.

**A esto se sumó la disponibilidad de consultores/as retainer contratadas/os por la Oficina Regional, quienes pudieron asignar parte de su tiempo al proyecto en Panamá.** La modalidad retainer permitió contratar consultores/as por un número total de días, que se activaban mediante solicitudes de servicio y órdenes de compra específicas. Dado que los procesos de contratación competitiva son costosos en tiempo y recursos, y que ACRO tenía la capacidad de atraer profesionales altamente calificados, esta modalidad generó una relación de beneficio mutuo: la Oficina Regional ofrecía apoyo técnico sin necesidad de financiar completamente los contratos, y las oficinas de país accedían a asistencia técnica con bajo costo administrativo.



Algunas personas entrevistadas destacaron la singularidad de la relación entre ACRO y la presencia programática de Panamá, dado que ambas oficinas se encontraban en el mismo país. Esto facilitó el acceso directo al equipo regional y permitió una participación más frecuente de representantes de ACRO en eventos nacionales, así como una representación más robusta de ONU Mujeres en espacios interagenciales del UNCT. No obstante, esta estructura también presentó limitaciones. La dependencia de ACRO generó cuellos de botella administrativos que retrasaron la ejecución de actividades. Un ejemplo fue el proceso de compras, que añadió

tiempos de ejecución y representó un desafío en actividades con plazos limitados o definidos por contrapartes gubernamentales.

Además, la comunicación y visibilidad de los proyectos se vieron restringidas por las directrices y plataformas regionales, que no siempre se ajustaron al contexto local. Algunas entrevistas destacaron la necesidad de contar con una estrategia de comunicación específica para Panamá, con capacidad propia de implementación. Esta necesidad comenzó a abordarse en 2025 con la contratación de un consultor en comunicación para el proyecto.

***Hallazgo 8:** La capacidad de implementación y calidad técnica de ONU Mujeres fueron ampliamente reconocidas en Panamá, destacándose el liderazgo ejercido por su equipo técnico en procesos clave, como la creación del Sistema Nacional de Cuidados y del Ministerio de la Mujer. A pesar de esta percepción positiva por parte de las contrapartes consultadas, el volumen insuficiente de recursos humanos y la dependencia de la Oficina Regional limitaron el alcance y la sostenibilidad de la implementación del proyecto.*

#### BOX 08.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“ONU Mujeres trabaja con poco presupuesto, pero con las uñas, con mucha calidad”.

La estructura de gestión de la presencia programática de ONU Mujeres en Panamá fue reconocida por sus pares como eficiente, logrando resultados significativos con un equipo reducido. El proyecto comenzó con una coordinadora nacional (Programme Analyst – NOA) y una asistente administrativa (Administrative Associate). En 2023, se incorporó una UNV para brindar apoyo técnico y logístico, y en 2025 se contrató un profesional dedicado al área de comunicación (Analista de Comunicaciones). La estructura del equipo local es reducida, con el 11.81% del presupuesto destinado a salarios, lo que indica un modelo operativo flexible que se complementa con consultoras/es externos, aunque muchas contrapartes hayan indicado su percepción de que el volumen de recursos humanos de ONU Mujeres en el país sería insuficiente frente al alcance pretendido de sus resultados. En este

#### BOX 09.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“Confío bastante en el trabajo de ONU Mujeres (...) es un equipo muy pequeño, pero que hace muchos esfuerzos”.

sentido, 12 de las 34 entrevistas con contrapartes mencionan directamente que el equipo de ONU Mujeres en Panamá es pequeño, reducido o tiene limitaciones de personal y recursos humanos.

Diversas contrapartes —desde ministerios hasta organizaciones de la sociedad civil— destacaron la calidad técnica, el profesionalismo y la proactividad del equipo. El equipo también demostró una notable capacidad de adaptación, manteniendo un diálogo abierto y una escucha activa con sus contrapartes para ajustar las actividades a las necesidades del país. Sin embargo, esta eficiencia se logró a costa de un esfuerzo significativo del equipo, que asumió múltiples responsabilidades debido a su tamaño limitado en relación con el alcance de los resultados. Así, el análisis de entrevistas, grupos focales y documentos mostró que los aspectos relacionados con la eficiencia generaron tanto

**BOX 10.****ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE**

“Ser una entidad reconocida en los temas de género y tener una gran capacidad de proponer y dinamizar las políticas públicas. Eso no es común en la región, esta capacidad de proponer y dinamizar las políticas públicas, de introducir ahí el género, poner un capital semilla y poner los recursos donde hay más potencial multiplicador”.

percepciones positivas, como la identificación de desafíos. Algunas personas consultadas expresaron la percepción de que ONU Mujeres en Panamá “hizo mucho con poco”, logrando resultados robustos con recursos limitados. Esta percepción fue compartida por personal de ONU

Mujeres, representantes gubernamentales, sociedad civil, consultores/as y otras agencias del SNU.

**La perspectiva de las contrapartes reflejaron tanto el reconocimiento a la calidad técnica y compromiso del equipo, como la preocupación por la sostenibilidad de su modelo operativo.** Un informante lo resumió diciendo que el equipo “hizo lo posible dentro de sus posibilidades, porque es pequeño, pero con mucha capacidad técnica y conocimiento”. La falta de personal también generó una percepción de dependencia excesiva en la figura de la coordinadora, lo que representaría un riesgo para la sostenibilidad en caso de su ausencia.

**Pregunta 6: ¿Con qué eficacia y estrategia asignó la oficina en el país los recursos a las iniciativas de mayor valor añadido para maximizar los resultados?**

*Hallazgo 9: ONU Mujeres implementa un modelo resiliente de movilización de recursos en Panamá, donde el financiamiento gubernamental actúa como un pilar para forjar alianzas estratégicas con ACRO, MEGECIPAN y el Sistema ONU Panamá enfrentando la escasez de medios y la necesidad de sostenibilidad.*

ONU Mujeres en Panamá ha aplicado una estrategia financiera y operativa que le ha permitido avanzar en sus resultados y ampliar el alcance de algunas iniciativas, aun con recursos limitados. Para ello, ha recurrido tanto a consultorías especializadas como al establecimiento de alianzas estratégicas y al apoyo de la Oficina Regional (ACRO). Esta estrategia se caracteriza por la prevalencia presupuestaria de la asistencia técnica, con el 61.70% de la implementación financiera. Eso ha permitido el enfoque en la oferta de experticia técnica en áreas cruciales como sistemas de cuidados, estadísticas de género, uso de brazaletes electrónicos, evaluación, sistematización de consultas públicas y presupuestos inclusivos. En el complejo entramado de la cooperación internacional en Panamá, la labor de movilización de recursos de ONU Mujeres se ha desarrollado entre el apoyo crucial de su Oficina Regional, la articulación con mecanismos como MEGECIPAN y la coordinación con otras agencias de Naciones Unidas. Esta

dinámica, aunque a menudo fructífera, no ha estado exenta de desafíos persistentes.

Fundamentalmente, el financiamiento inicial del Gobierno de Panamá ha sido la piedra angular que ha hecho posible gran parte de estas oportunidades. Este acuerdo, formalizado en mayo de 2020 con un aporte de USD 1,000,000.00, que representa el 42% del financiamiento total de ONU Mujeres en el país, no solo estableció la presencia nacional de la entidad y reforzó su mandato, sino que actuó como un catalizador esencial. Como bien ha señalado una informante de ONU Mujeres, “si el Gobierno anfitrión pone una serie de recursos, es posible movilizar recursos adicionales, incluso en un país tan complejo como Panamá. Si no tienes un fondo semilla, es muy difícil que un donante externo vaya a donar un fondo que permita una estructura para empezar”. Así, gracias a este “fondo semilla” y al compromiso sostenido del gobierno panameño, ONU Mujeres pudo fortalecer su presencia, generar confianza y legitimidad, y, a su vez, apalancar recursos adicionales de otros socios estratégicos como el

MPTF Discapacidad, AECID, el PNUD Regional-DPPA y el Gobierno de Japón. Esta base financiera y política fue lo que permitió a la organización

desplegar su estrategia de incidencia y colaboración con los distintos actores que se detallan a continuación.

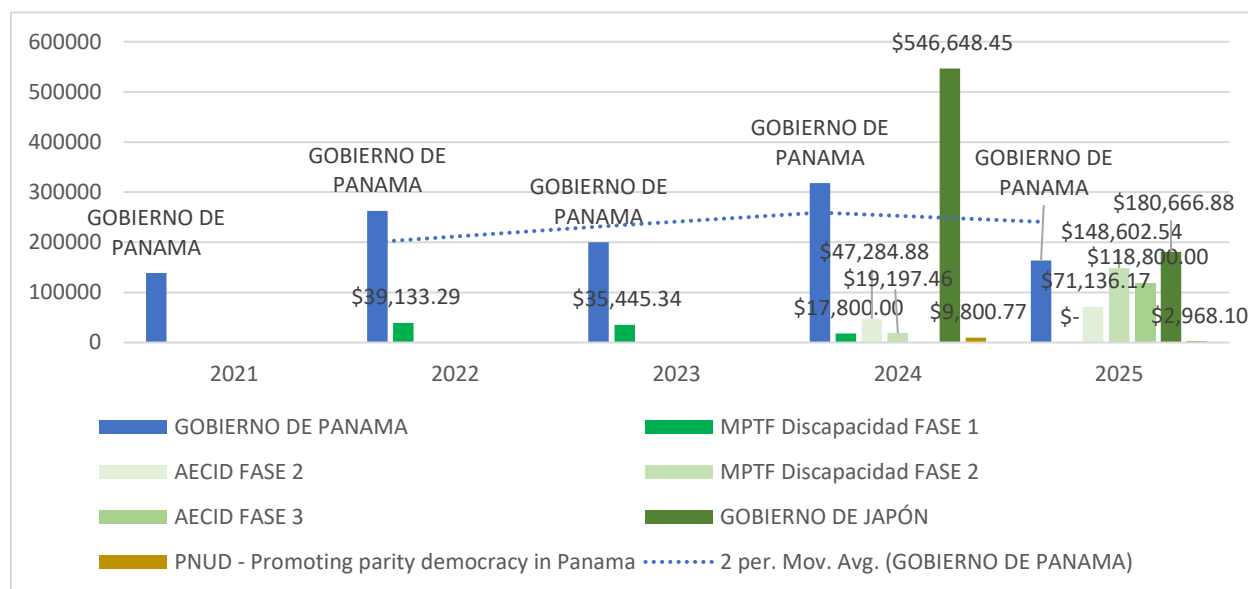


Figura 3 Principales donantes ONU Mujeres Panamá x año. Fuente: Elaborado por el Equipo de Evaluación.

La Oficina Regional (ACRO) fue un pilar fundamental en el ecosistema de movilización de recursos en Panamá. Su respaldo político y la voluntad de figuras de alto nivel, brindaron legitimidad y dinamismo a las iniciativas en Panamá. Sin embargo, esta relación de apoyo también generó cuellos de botella y dependencia. Una lección crítica surgió de la tendencia a invisibilizar las iniciativas nacionales cuando la movilización de fondos se realizaba a nivel regional, priorizando intereses más amplios que los específicos de Panamá. Además, la clasificación de Panamá como país de renta media-alta dificultó la captación de recursos de la cooperación internacional, una situación que se agravó por la estructura global de ONU Mujeres, que condicionó el tamaño de los equipos a la capacidad de las oficinas de país para generar sus propios fondos.

En este contexto, la MEGECIPAN se consolidó como una plataforma estratégica para la coordinación y movilización de recursos. ONU Mujeres, al ejercer la Secretaría Técnica, logró un posicionamiento relevante, convocando a actores clave y articulando mesas de trabajo en áreas prioritarias como empoderamiento económico, violencia de género, cambio climático y participación política. Esta capacidad de articulación y la elaboración de planes de movilización de recursos fueron un valor agregado del proyecto, que también permitió a ONU Mujeres posicionarse estratégicamente ante embajadas. No obstante, la sostenibilidad de la MEGECIPAN fue una limitación para su éxito como herramienta de movilización de recursos.

Por su parte, la coordinación entre agencias del SNU (UNCT/GIG) también fue un eje central en la movilización de fondos, inicialmente fortalecida por la legitimidad y el respaldo del Gobierno de Panamá. ONU Mujeres demostró liderazgo técnico y de coordinación en la agenda de género dentro del sistema, co-liderando el Grupo Interagencial de Género (GIG). Esto facilitó la obtención de recursos para programas conjuntos de alto impacto, como los fondos del UNPRPD para iniciativas dirigidas a mujeres con discapacidad, lo que se ha configurado como una estrategia relevante de movilización de recursos en un área específica. También se movilaron recursos junto al PNUD Regional y DPPA para la organización de

los talleres del VI Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad. Sin embargo, esta coordinación enfrentó desafíos, especialmente en contextos de escasez de recursos.

#### BOX 11.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“La especificidad del tema de mujeres en todas las áreas, eso es lo especial, hay otros organismos que trabajan cuestiones de género en un tema u otro, pero ONU Mujeres trabaja los derechos de las mujeres en todo”.

#### BOX 12.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“ONU Mujeres logra establecer esta vinculación entre las diferentes instituciones con mirada al objetivo que se requiere, que es el empoderamiento de las mujeres”.

**Hallazgo 10:** *ONU Mujeres maximizó sus resultados en Panamá mediante una estrategia dual que combinó eficazmente un enfoque top-down para incidir en políticas públicas y marcos normativos, con un enfoque bottom-up para generar modelos piloto y fortalecer la capacidad de la sociedad civil. Esta estrategia, impulsada por un equipo técnico reconocido y el apoyo de consultoras/es especializados, permitió avances significativos a pesar de las limitaciones de recursos y estructura, que continuaron siendo el principal desafío para su escalabilidad y sostenibilidad.*

ONU Mujeres logró sus principales resultados en Panamá a través de un enfoque **top-down** orientado a influir en la formulación de políticas públicas y marcos normativos, mediante asistencia técnica e incidencia directa en los niveles más altos de decisión, como la Cancillería, el MIDES, el Ministerio de la Mujer, la SENADIS, el Tribunal Electoral y la Asamblea Nacional. Esta capacidad de incidir a nivel nacional fue posible gracias a una relación de cooperación sólida y de confianza mutua con el Gobierno, al reconocimiento de la calidad técnica de ONU Mujeres, a su capacidad de gestión de alianzas, al capital político de la coordinadora nacional y al valor agregado de la entidad en temas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Este enfoque se complementó con una estrategia **bottom-up** que, aunque no dominante, fue fundamental para validar avances normativos y modelos de intervención en el terreno. ONU Mujeres brindó capacitaciones y apoyó a la logística de actividades con participación de la sociedad civil, estableciendo alianzas con OSCs y respaldando iniciativas alineadas con su mandato.

Esta dualidad fue clave para la eficacia del proyecto, ya que permitió asignar recursos limitados a iniciativas con mayor potencial de generar cambios sistémicos. Algunos ejemplos ilustrativos de esta estrategia fueron:

- **Cuidados:** ONU Mujeres combinó incidencia de alto nivel con el MIDES y la Asamblea Nacional con la implementación de un piloto territorial en Juan Díaz y el trabajo con organizaciones de base, beneficiarias y profesionales del cuidado.
- **Discapacidad:** Brindó asistencia técnica a SENADIS para identificar OSCs de mujeres con discapacidad e incorporar la perspectiva de género en su Plan Estratégico 2025–2030. Paralelamente, desarrolló talleres territoriales y promovió la participación de mujeres con discapacidad en espacios de toma de decisiones a través del programa UNPRPD.
- **Mujeres indígenas:** Apoyó el desarrollo del Plan Nacional de Empoderamiento de las Mujeres Indígenas, manteniendo vínculos directos con OSCs y liderazgos indígenas en espacios nacionales e internacionales.

- **PPIOM 2024–2034:** Jugó un rol clave en la creación y fortalecimiento del Ministerio de la Mujer, asegurando que el proceso de formulación de la nueva política se basara en consultas amplias y representativas con mujeres diversas en todo el país.

La capacidad de ONU Mujeres para trabajar tanto a nivel estratégico como territorial fue reconocida por varias contrapartes, quienes señalaron distintos aspectos que consideran valiosos. Entre ellos mencionaron su mandato especializado en género, su capacidad de convocatoria, su habilidad para facilitar la articulación entre actores, la credibilidad de su asesoría y su contribución en la adaptación de estándares internacionales al contexto local.

En las encuestas realizadas, las contrapartes calificaron el trabajo de ONU Mujeres en Panamá

#### 1.4. Eficacia

**Pregunta 7: ¿En qué medida los resultados esperados fueron alcanzados y con que costo-beneficio y potencial de sostenibilidad de la movilización de recursos?**

***Hallazgo 11:** Bajo el Resultado 1, ONU Mujeres logró avances en la inclusión económica de las mujeres durante la pandemia de COVID-19, mediante alianzas con el sector privado, promoción de la igualdad en el mercado laboral e impulso de iniciativas como Todas Conectadas, Soy Mujer, Soy STEM y la ratificación del Convenio 190 de la OIT. En el Resultado 2, brindó asistencia técnica para fortalecer estadísticas de género y planificar el uso de brazaletes electrónicos, aunque ambos procesos enfrentaron desafíos de sostenibilidad. Además, se alcanzaron resultados no previstos, como avances en participación política (PPIOM 2024–2034, VI Pacto Mujer y Desarrollo) y contribuciones a proyectos complementarios como UNPRPD y Trayectos, que ampliaron el impacto del proyecto en áreas como discapacidad y migración.*

Al observar los resultados del proyecto en su conjunto, los logros bajo los Resultados 1 y 2 fueron de menor alcance y sostenibilidad en comparación con los Resultados 3 y 4, que se presentan en hallazgos posteriores. Aun así, ONU Mujeres logró avances relevantes en empoderamiento económico, producción de estadísticas de género y respuesta a la violencia contra las mujeres. Además, se obtuvieron resultados significativos en áreas no previstas en la matriz de resultados del proyecto. En el marco del Resultado 1, ONU Mujeres promovió el empoderamiento económico de las mujeres y sensibilizó a instituciones públicas y empresas privadas sobre los derechos de las mujeres en el ámbito laboral. En el Resultado 2, brindó

con un promedio de 8.28/10, mientras que las beneficiarias otorgaron una calificación promedio de 7.94/10. Aunque ambas evaluaciones fueron positivas, las beneficiarias mostraron una visión un poco menos positiva.

No obstante, el valor agregado de ONU Mujeres se vio limitado por la ya mencionada escasez de recursos humanos, señalada de forma reiterada por las contrapartes. También se identificaron, en menor medida, limitaciones en el área de comunicación. Una contraparte resumió esta situación señalando que “si ONU Mujeres fuera más visible, podría lograr aún más en el país”. Aunque las contrapartes reconocieron el alcance de sus resultados, estos no siempre se difundieron adecuadamente entre el público general ni en la opinión pública.

asistencia técnica a diversas instituciones gubernamentales —principalmente al INEC— en la producción y uso de estadísticas de género, y apoyó la planificación del uso de brazaletes electrónicos como medida de protección para víctimas de violencia de género, aunque su compra e implementación aún no se concretaron.

El proyecto también logró resultados no esperados en temas como participación política. Algunos de estos resultados no esperados surgieron de la adaptación a nuevos contextos y del aprovechamiento de ventanas de oportunidad. Otros se lograron mediante la movilización de recursos para proyectos



**BOX 14.****TESTIMONIO DE PERSONA BENEFICIARIA**

Para Elena (nombre ficticio), el cambio más significativo ha sido el empoderamiento político y social logrado a través de su participación en el VI Pacto junto con ONU Mujeres. Tras 27 años como promotora de salud sexual y reproductiva y una trayectoria activa en el movimiento de mujeres, encontró en este espacio una oportunidad inédita para incidir de manera directa en la agenda política del país. El VI Pacto le permitió, por primera vez, presentar peticiones colectivas ante actores políticos y candidatos presidenciales, y reconocer que las mujeres tienen derecho a solicitar, exigir y aterrizar sus demandas. Un momento particularmente inspirador para Elena fue ver a muchas jóvenes levantarse y participar activamente en un taller, demostrando que nuevas generaciones desean involucrarse en la vida política y en la construcción de derechos. A nivel personal, aunque ya está jubilada, el Pacto le ha permitido mantenerse activa, fortalecer su voz y reafirmar su compromiso con la igualdad de género. Reconoce que todavía persisten barreras culturales, ya que algunas mujeres mantienen resistencia a participar en política por temor o por considerar que “no es su espacio”. Sin embargo, los talleres y actividades impulsados en el marco del Pacto han sido relevantes para superar estas limitaciones, generar conciencia sobre necesidades invisibilizadas y ampliar la participación. En su reflexión final, Elena subraya que ONU Mujeres ha sido clave para impulsar este proceso, facilitando recursos, talleres, encuentros y espacios de visibilización de las mujeres ante los tomadores de decisión.

complementarios que se beneficiaron de la capacidad técnica y la estructura administrativa de ONU Mujeres en Panamá, como el Programa Interagencial UNPRPD —que impulsó políticas públicas para personas con discapacidad y

fortaleció liderazgos y OSCs del sector— y el proyecto Trayectos, que brindó apoyo a personas migrantes en el país.

**BOX 13.****ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE**

“ONU Mujeres buscó involucrar a diversos sectores y fomentar la preocupación y el entendimiento sobre el empoderamiento de las mujeres y la igualdad. Se llevó a cabo un proceso de construcción en conjunto, seguido de evaluación y seguimiento, para identificar los temas que podían sumar a los sectores”.

**Resultado 1**

**ONU Mujeres respondió a la pandemia generando y difundiendo evidencia sobre su impacto diferenciado en las mujeres.** Produjo estudios y *briefs* técnicos que sirvieron como insumo para tomadores de decisiones del gobierno y del sector privado. A través del Diagnóstico y Recomendaciones para la Reactivación Económica y Social – 2020, visibilizó el rol desproporcionado de las mujeres en el cuidado, el aumento de la pobreza multidimensional en comarcas indígenas y zonas rurales, y la caída de ingresos en el sector informal. También promovió debates sobre el impacto de la pandemia en las mujeres, incidiendo ante el Gobierno y apoyando su participación en mesas de negociación para la recuperación económica.

**Simultáneamente, lideró y apoyó iniciativas para fomentar la participación económica de las mujeres en sectores no tradicionales, con énfasis en la inclusión digital y los sectores STEM.** En alianza con MIDES, Microsoft y Mastercard, lanzó la iniciativa Todas Conectadas, orientada a beneficiar a cerca de 500,000 emprendedoras y propietarias de pequeñas y medianas empresas en Panamá. Esta plataforma regional ofreció formación en habilidades digitales, promoviendo el acceso a la tecnología, la empleabilidad y el emprendimiento. Además, coordinó con SENACYT la campaña Soy Mujer, Soy STEM, para

incentivar a niñas y jóvenes a estudiar carreras científicas y tecnológicas.

**En cuanto a la incidencia en el sector público y privado, ONU Mujeres generó evidencia sobre los beneficios de la participación económica de las mujeres y sensibilizó a contrapartes** sobre sus necesidades específicas en el mercado laboral. Un hito relevante fue su rol en la ratificación del Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, ratificado por Panamá el 1 de noviembre de 2022. Este logro fue reconocido por contrapartes gubernamentales y otras agencias del SNU.

**También organizó el Foro de Igualdad de Remuneración Salarial en las Empresas, junto a MITRADEL y MIDES,** para promover la certificación en igualdad salarial y políticas corporativas libres de discriminación. Además, apoyó el desarrollo del Plan de Empoderamiento de las Mujeres Indígenas de Panamá (PEMIP), en articulación con PNUD, FAO, el Ministerio de la Mujer, MIDES y el Ministerio de Gobierno, aunque su implementación enfrentó barreras.

**En el sector privado, mantuvo una alianza estratégica con la iniciativa SUMARSE (Pacto Mundial en Panamá) y promovió la firma de los Principios de Empoderamiento de las Mujeres (WEPS),** alcanzando 39 empresas signatarias. También capacitó a gerentes en herramientas de diagnóstico de brechas de género, planes de acción, compras sensibles al género y prevención de VBG en el ámbito empresarial. Eventos como Financiando los Derechos de las Mujeres, en alianza con Banesco, se centraron en la inclusión financiera de las mujeres.

**A pesar de estos logros, las iniciativas bajo el Resultado 1 enfrentaron limitaciones de alcance y sostenibilidad,** debido a la naturaleza de corto plazo de muchas actividades, a cuellos de botella institucionales y a la falta de un trabajo más robusto con el sector privado.

## **Resultado 2**

**ONU Mujeres brindó asistencia técnica para actualizar y fortalecer el Sistema Nacional de Estadísticas de Género en Panamá, adaptándolo**

**al monitoreo de los ODS.** Con el apoyo de una consultora especializada, se ofrecieron capacitaciones virtuales a decenas de instituciones públicas con brechas técnicas en estadísticas de género, abordando desde limpieza y análisis de datos hasta el uso de registros administrativos y visualización de información. Este trabajo fortaleció directamente al INEC y buscó mejorar la producción de datos en todo el sector público. Un avance clave fue la inclusión de una sección de indicadores de

### **BOX 15.**

#### **ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE**

“Fueron realizadas capacitaciones virtuales dirigidas a diversas organizaciones, muchas de las cuales carecían de equipos especializados en estadísticas de género. El objetivo era que estas entidades pudieran proporcionar datos de calidad al Instituto Nacional de Estadística y Censo”.

género en la nueva plataforma nacional del INEC - Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo. Además, ONU Mujeres posicionó la actualización del sistema como una prioridad en el UNSDCF y apoyó la inclusión de la autodeclaración afrodescendiente en el Censo Nacional 2023, una respuesta a demandas del movimiento afrodescendiente.

**En cuanto a la violencia basada en género (VBG), ONU Mujeres identificó la falta de datos como una brecha crítica y enfocó recursos en abordarla.** Esto se reflejó en la publicación del Primer Boletín de la Red de Indicadores de Género (2023), con datos del Ministerio Público, Órgano Judicial, Ministerio de Salud y Ministerio de Seguridad. También fortaleció capacidades de proveedores de servicios y realizó campañas de sensibilización, incluyendo una alianza con una compañía telefónica para enviar SMS informativos a mujeres durante la pandemia. En los 16 Días de Activismo, organizó un taller con la selección masculina de fútbol junto al Ministerio de Relaciones Exteriores y FEPAFUT para sensibilizar sobre VBG.

Una acción destacada fue la asistencia técnica para implementar un Sistema Dual de Monitoreo Electrónico (brazaletes electrónicos) como medida de protección para víctimas de violencia doméstica. Aunque se realizaron estudios y se promovieron espacios de diálogo entre instituciones como el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Seguridad, la falta de priorización política y los cuellos de botella administrativos impidieron su implementación hasta la fecha.

Persistieron desafíos para la sostenibilidad de la producción y uso de datos, incluyendo la necesidad de institucionalizar capacidades adquiridas y generar una producción sistemática de estadísticas de género. También se evidenció una carencia de datos interseccionales (raza, etnia, LGBTIQ+, etc.) y la falta o desactualización de encuestas clave, como la Encuesta de Uso del Tiempo (última en 2013) o datos sobre personas con discapacidad.

#### **Resultados no esperados**

La evaluación identificó avances significativos e inesperados en la participación política de las mujeres. ONU Mujeres demostró alta capacidad de adaptación y liderazgo técnico, posicionando al país en foros internacionales, articulando actores clave y garantizando procesos de consulta inclusivos, como en la formulación de la PPIOM 2024–2034 y el VI Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad. Aunque el acuerdo inicial con el gobierno no contemplaba recursos para este tema, ONU Mujeres movilizó fondos junto al PNUD/DPPA para impulsar el VI Pacto, construido

mediante mesas de trabajo con amplia participación de la sociedad civil y firmado por 8 de las 9 candidaturas presidenciales de 2024.

ONU Mujeres también amplió la representatividad en procesos de política pública, incluyendo a mujeres diversas por localización, etnia, edad e identidad de género, como representantes LGBTIQ+, migrantes y juventudes. En el ámbito institucional, apoyó al Tribunal Electoral con talleres sobre democracia paritaria y colaboró en la medición del Índice de Paridad de Género a través de la iniciativa ATENEA. Además, mantuvo vínculos con la Asamblea Nacional, promoviendo temas como cuidados y colaborando con congresistas mujeres.

En el área de discapacidad, ONU Mujeres movilizó recursos del UNPRPD para implementar talleres de fortalecimiento de capacidades en provincias como Veraguas, Coclé, Panamá, Chiriquí y Azuero, promoviendo la participación de personas con discapacidad en espacios de toma de decisiones.

#### **BOX 16.**

##### **ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE**

“Trabajamos todo el tema de la creación del Ministerio de la Mujer y que ONU Mujeres nos ayuda a contextualizar y que va de acorde con los estándares internacionales”.

**Hallazgo 12:** La asistencia técnica de ONU Mujeres ha sido fundamental para la creación del Ministerio de la Mujer y para su fortalecimiento técnico, potencializando una demanda de décadas de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres. Además de hacer advocacy por la aprobación de la Ley de creación del Ministerio de la Mujer, ONU Mujeres brindó asistencia técnica para su transformación de instituto (INAMU) en Ministerio, contribuyendo a su fortalecimiento institucional.

ONU Mujeres desempeñó un papel fundamental en la creación y fortalecimiento del Ministerio de la Mujer de Panamá, una demanda histórica del movimiento de mujeres del país. El ministerio fue establecido mediante la Ley 375 del 8 de marzo de 2023, sucediendo al Instituto Nacional de la

Mujer (INAMU), creado en 2015 como evolución del CONAMU (Ley 71 de 2008). El rol de ONU Mujeres en este proceso fue ampliamente reconocido por las contrapartes consultadas (26 de las 34 entrevistas con contrapartes), lo que incluye a representantes políticos de alto nivel. El

apoyo de ONU Mujeres no se limitó a la asistencia técnica para la formulación de la ley, sino que incluyó respaldo político clave tanto para su aprobación como para el fortalecimiento institucional posterior. Contrapartes gubernamentales señalaron que el apoyo de ONU Mujeres fue integral, abarcando: diseño del proyecto de ley; incidencia para su aprobación en la Asamblea Nacional; asistencia técnica para su reglamentación; evaluación y desarrollo de la nueva Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM); fortalecimiento de capacidades del personal del Ministerio; apoyo a su participación en foros internacionales; promoción del diálogo con diversos actores; y sensibilización sobre la importancia del nuevo ministerio.

**Tras su creación, ONU Mujeres centró sus esfuerzos en fortalecer la capacidad institucional del Ministerio.** Un componente clave fue la asistencia técnica para evaluar la PPIOM 2012 y su Plan de Acción 2019, así como para formular la nueva PPIOM 2024–2034. Esta política se consolidó como una herramienta estratégica de planificación a largo plazo, con una vigencia de 11 años que abarca al menos dos administraciones. El apoyo de ONU Mujeres incluyó no solo el componente técnico, sino también el respaldo logístico para consultas territoriales (ver **Hallazgo 1**) y la sensibilización de actores clave, lo que facilitó su aprobación. La PPIOM se posicionó como hoja de ruta para el Ministerio, con ejes temáticos que requieren políticas transversales y abren oportunidades de cooperación interinstitucional.

**El valor agregado de ONU Mujeres también se reflejó en su capacidad para actuar como puente entre el Ministerio y otros actores.** Facilitó el diálogo con la sociedad civil y apoyó a organizaciones de base, incluyendo mujeres indígenas y afrodescendientes. Esta conexión entre el nivel institucional y las bases fue clave para asegurar que las políticas públicas respondieran a las necesidades de las mujeres más vulnerables y garantizar su representatividad en espacios de participación política.

**No obstante, el Ministerio de la Mujer enfrentó desafíos importantes, especialmente en términos de sostenibilidad.** Varias contrapartes señalaron que, aunque su creación fue un logro relevante, ocurrió tardíamente, en el penúltimo año del gobierno de Laurentino Cortizo (2019–2024), y sus operaciones comenzaron en el último año. Además, se identificaron limitaciones significativas de recursos financieros y humanos.

#### BOX 17.

##### TESTIMONIO DE PERSONA BENEFICIARIA

Para Antonio (nombre ficticio), economista y técnico en cooperación internacional en un ministerio, el cambio más significativo ha sido su transformación personal y profesional en torno al tema de género gracias al acompañamiento técnico de ONU Mujeres. Al ingresar en su rol en el poder público, no tenía conocimientos sobre género; sin embargo, con las capacitaciones recibidas —incluyendo el Programa Sello de Igualdad, cursos de uso del tiempo, nuevas masculinidades y otras instancias apoyadas por ONU Mujeres y CEPAL— se convirtió en un referente técnico dentro de su institución. Este proceso no solo fortaleció sus capacidades laborales, sino que también impactó en su vida personal y familiar, llevándolo a cuestionar y modificar prácticas tradicionales, como la distribución del trabajo doméstico y de cuidados. La experiencia con ONU Mujeres le permitió entender que el feminismo significa construir la equidad real. Destaca cómo su participación en cursos de nuevas masculinidades le permitió dialogar con su padre y su hijastro sobre roles de género, identificando resistencias y oportunidades de cambio en patrones culturales profundamente arraigados. Para él, sensibilizar a las personas y adaptar las políticas al contexto son pasos imprescindibles para avanzar. En suma, su relación con ONU Mujeres no solo lo ha impulsado a profesionalizarse y especializarse en temas de género, sino que también le ha transformado como padre, esposo y ciudadano, ampliando su compromiso con la equidad dentro y fuera de su institución.

El desafío más crítico —mencionado en 20 de las 34 entrevistas con contrapartes— fue la intención del nuevo gobierno de convertir el Ministerio en una secretaría dentro del MIDES, lo que representaría un retroceso institucional antes de que el ministerio pudiera consolidarse. Aun en este escenario, ONU Mujeres logró mantener una relación de cooperación con la nueva administración, posicionándose estratégicamente para continuar su apoyo, independientemente del futuro institucional del mecanismo.

En resumen, a pesar de los desafíos de sostenibilidad, los resultados en la creación y fortalecimiento del Ministerio de la Mujer fueron notables, con un alto retorno en términos de institucionalización y desarrollo de capacidades.

#### BOX 18.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“La legislación en materia de cuidados fue un logro importante. Previo a eso todo un trabajo de estudios, diagnósticos hasta llegar a la legislación, ahora con la intención de implementar. ONU Mujeres contribuyó a la comprensión del tema y también en la articulación de las autoridades responsables por el tema”.

El potencial de sostenibilidad es elevado si se mantiene el apoyo técnico y la movilización de recursos. Sin embargo, la rotación de personal, la necesidad de inversión continua en formación y los cambios institucionales de la estructura del Estado siguen siendo desafíos clave para

#### BOX 19.

##### TESTIMONIO DE PERSONA BENEFICIARIA

Claudia (nombre ficticio) ha enfrentado la violencia de pareja, que la obligó a separarse y buscar apoyo en instituciones públicas para romper el ciclo de agresión. Como madre de dos hijos, asumió sola la responsabilidad de los cuidados con los niños, al mismo tiempo que cuidaba de su primo con autismo y, más tarde, de su padre enfermo de cáncer. Estas vivencias personales le dieron un contacto cercano con la dimensión emocional y física del cuidado. La muerte de su padre fue un momento de profundo dolor, pero también un punto de inflexión. A partir de esa pérdida, Claudia buscó formarse en el área de cuidados, postulándose al diplomado impulsado por UDELAS, ONU Mujeres y el BID. Allí tuvo la oportunidad de realizar prácticas con personas mayores y con discapacidad. El diplomado le permitió reconfigurar su mirada sobre el cuidado: de ser una responsabilidad asumida por necesidad y tradición familiar, pasó a ser visto como un derecho de las personas atendidas y como una posibilidad de inserción laboral digna para sí misma. Claudia reconoce que educarse y profesionalizarse en cuidados también ha sido una forma de reconstruir su vida tras la violencia sufrida. Actualmente, mientras finaliza la licenciatura en Eventos y Protocolos Corporativos, se proyecta a combinar su formación en organización con la experiencia adquirida en cuidados, explorando nuevas oportunidades de empleo e ingresos. Para ella, el cambio más significativo es haber transformado el dolor en aprendizaje y el cuidado en una fuente de autoestima, empoderamiento y futuro.

consolidar los avances y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

**Hallazgo 13:** Bajo el Resultado 4, ONU Mujeres tuvo un impacto en la agenda de cuidados en Panamá, contribuyendo a la aprobación de la Ley 431 de 2024 que creó el Sistema Nacional de Cuidados, al diseño de dicho sistema y a la implementación de un piloto en el corregimiento de Juan Díaz. Esta experiencia se consolidó como una buena práctica, articulando múltiples frentes de trabajo con diversas contrapartes, lo que permitió institucionalizar políticas, desarrollar capacidades y sentar las bases para una transformación estructural a largo plazo.

El apoyo de ONU Mujeres a la creación del Sistema Nacional de Cuidados en Panamá fue integral y ampliamente reconocido por las contrapartes – 19 de las 34 entrevistas con

contrapartes lo reconocieron. La estrategia se basó en una visión sistémica que abarcó desde la sensibilización sobre la importancia del cuidado, hasta la asistencia técnica para el desarrollo normativo, la formulación de políticas públicas, la



**BOX 20.****ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE**

“Juan Díaz tenía varias características relevantes: era cerca de la capital, tenía capital social y había recursos de la cooperación internacional para esta primera fase del piloto de cuidados para formar personas cuidadoras y superar este déficit. ONU Mujeres fue clave con el intercambio con países de Latinoamérica que ya habían avanzado con estos modelos. Esta es una acción clave, la cooperación técnica de ONU Mujeres con las entidades que habían hecho este pilotaje”.

capacitación de profesionales y la implementación de experiencias piloto.

**Un hito clave fue la aprobación de la Ley 431, que posicionó a Panamá como el tercer país de la región —después de Uruguay y Colombia— en contar con una ley nacional de cuidados.** ONU Mujeres brindó asistencia técnica al MIDES para la elaboración de la propuesta de ley, promovió el diálogo con la Asamblea Nacional y realizó acciones de incidencia para su aprobación. Desde 2020, incluso antes de la formalización del proyecto, ONU Mujeres ya colaboraba con el MIDES en este tema<sup>22</sup>, apoyando la creación de la Sub-Mesa Nacional de Cuidados, la organización de las Sesiones de Diálogo por los Cuidados y la elaboración de documentos clave como los Lineamientos Generales de la Política Pública de Cuidados y un estudio sobre oferta y demanda de servicios.

**El apoyo técnico incluyó una serie de productos,** como estudios de diagnóstico, análisis de experiencias internacionales (especialmente Uruguay), estimaciones de costos, diseño de un simulador de inversión y empleo, y mapeo de

actores y servicios. Estos productos fueron desarrollados por un consultor especializado contratado de la Oficina Regional (ACRO) bajo la modalidad *retainer*.

**Una de las contribuciones más relevantes fue el diseño e implementación del modelo piloto Territorios que Cuidan en el corregimiento de Juan Díaz.** ONU Mujeres acompañó la elaboración del Plan Local de Cuidados 2023–2025, articulando actores comunitarios, estatales y OSCs. El piloto, desarrollado junto al MIDES, BID y otras organizaciones, buscó generar evidencia para escalar la política a nivel nacional. Se estableció una Mesa Local de Cuidados y se ofreció un diplomado en cuidados, en alianza con UDELAS, SICA-CIS-SISCA y la Junta de Andalucía,

**BOX 21.****ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE**

“La Ley 431, aprobada en abril de 2024, para garantizar la sociedad del cuidado de niños, niñas y adultos mayores, fue elaborada y abogada con el apoyo de ONU Mujeres. Esto demuestra una alineación directa con la creación de marcos normativos nacionales”.

en el que participaron 120 personas, de las cuales 90 completaron el curso. Como parte del piloto, decenas de residentes de Juan Díaz recibieron servicios diarios de cuidado y asistencia personal. Además, se construyó una Casa Día para personas mayores, financiada por el BID, actualmente en fase de finalización. También se planificó un nuevo piloto en el municipio de San Miguelito, en la zona metropolitana de la Ciudad de Panamá.

<sup>22</sup> El Decreto Ejecutivo No.22 de 28 de mayo de 2019 creó la Mesa de Política Pública para la definición del Sistema Nacional de Cuidados en el país, con el objetivo de identificar, proponer y promover acciones que impulsaran el

reconocimiento de los derechos sociales de las personas que requieran cuidados y de las personas encargadas de las actividades de cuidado.

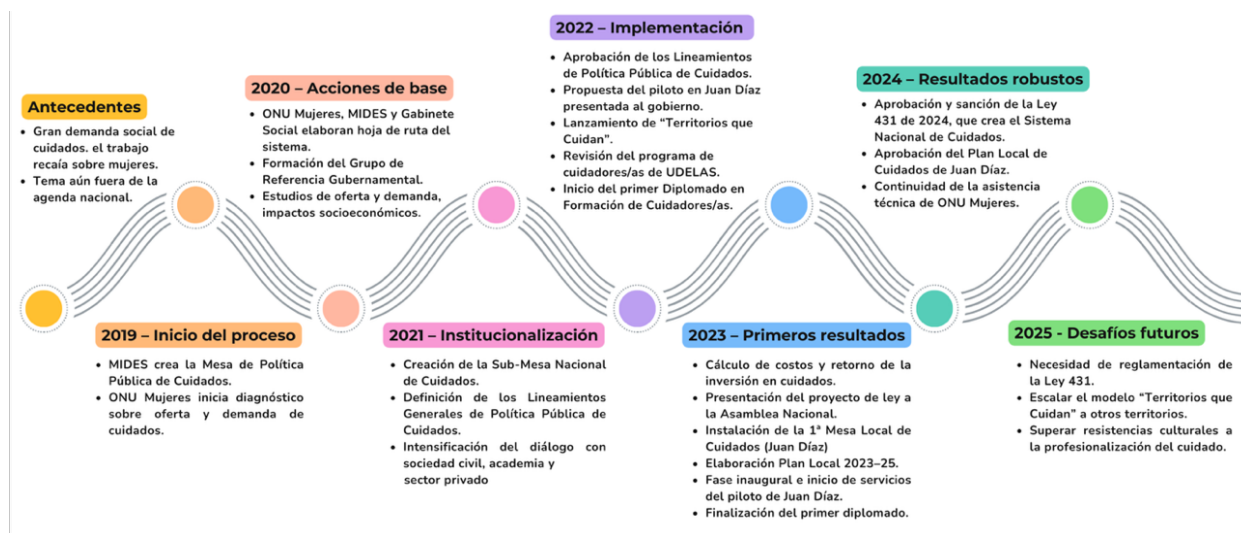


Figura 7 Línea del tiempo – Cuidados. Fuente: elaborado por el Equipo de Evaluación.

Las personas consultadas —de ONU Mujeres, del gobierno, de la sociedad civil y beneficiarias— coincidieron en que la asistencia técnica y el acompañamiento sostenido de ONU Mujeres fueron fundamentales para los resultados logrados. Beneficiarias del diplomado compartieron testimonios sobre cómo la formación transformó sus vidas personales y profesionales, generando cambios en las relaciones de género y oportunidades laborales. ONU Mujeres también promovió el diálogo social sobre cuidados, estableciendo mesas con el sector privado, la academia, OSCs y sindicatos. Este enfoque multisectorial permitió posicionar

la corresponsabilidad en el cuidado como una inversión para el desarrollo social y económico, y no solo como una carga de las mujeres.

No obstante, el Sistema Nacional de Cuidados enfrenta desafíos de sostenibilidad, especialmente en cuanto a la reglamentación de la Ley 431, la escalabilidad del modelo y la financiación de las políticas de cuidados.

Finalmente, llevando en consideración los resultados sistematizados bajo la pregunta 7 de evaluación, se elaboró el siguiente diagrama, que clasifica los hallazgos según la herramienta metodológica Gender@Work<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Evaluation of UNDP's Contribution to GEWE, p. 78.



Figura 8 Ejercicio Gender@Work Panamá. Fuente: elaborado por el Equipo de Evaluación.

**Pregunta 8: ¿Hasta qué punto han sido eficaces las alianzas de ONU Mujeres para llegar a las partes interesadas y lograr los resultados previstos?**

**Hallazgo 14:** Las alianzas de ONU Mujeres en Panamá fueron clave para alcanzar resultados estratégicos, actuando como un puente entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado, la academia, agencias del SNU y actores de la cooperación internacional. Aunque el Gobierno de Panamá fue la contraparte principal del proyecto, ONU Mujeres logró ampliar su red de colaboración mediante su capacidad de convocatoria, movilización de recursos y facilitación de diálogos en torno a agendas clave como la Ley de Cuidados. Esta capacidad fue reconocida por diversas contrapartes, aunque también se identificaron limitaciones relacionadas con desafíos logísticos, planificación limitada y competencia por recursos.

ONU Mujeres construyó una red diversa de alianzas que permitió avanzar en temas de igualdad de género y generar sinergias entre actores con capacidades complementarias. Contrapartes destacaron su legitimidad para convocar actores institucionales y facilitar mecanismos de cooperación, así como su capital relacional para conectar con OSCs representativas de grupos específicos, como mujeres con discapacidad, indígenas o rurales.

Este rol articulador también facilitó la colaboración interinstitucional dentro del propio gobierno, conectando ministerios, secretarías y poderes públicos mediante abordajes transversales. La asistencia técnica ofrecida por ONU Mujeres fue valorada por su calidad y por la confianza que generó en las instituciones públicas. Las alianzas con el sector público fueron especialmente efectivas en el ámbito normativo,

contribuyendo directamente a la aprobación de leyes clave como la ratificación del Convenio 190 de la OIT, la Ley de creación del Ministerio de la Mujer y la Ley de Cuidados.

ONU Mujeres también contribuyó a fortalecer la cooperación entre el gobierno y otros actores, como OSCs y agencias de cooperación internacional, en iniciativas específicas. Un ejemplo destacado fue la implementación del Sistema Nacional de Cuidados, que involucró a instituciones gubernamentales nacionales y locales, agencias del SNU, el BID, OSCs y universidades. Esta articulación permitió combinar financiamiento internacional, movilización comunitaria y formación profesional, generando un enfoque integral.

En el ámbito de la sociedad civil, ONU Mujeres mantuvo vínculos históricos con movimientos de mujeres organizadas, lo que facilitó su llegada a

territorios donde otras entidades no tienen presencia. A pesar de contar con recursos limitados, logró apoyar liderazgos y OSCs mediante asistencia técnica, participación en eventos de alto nivel, formación y articulación de espacios de consulta. No obstante, se identificó el potencial de fortalecer institucionalmente a las OSCs mediante subvenciones directas, lo que requeriría movilizar recursos adicionales y superar potenciales desafíos administrativos, considerando las necesidades de adecuación legal y tributaria de las personerías jurídicas.

En el sistema de la ONU y la cooperación internacional, ONU Mujeres demostró capacidad de coordinación y convocatoria, liderando el Grupo de Trabajo de Género del UNCT y creando la Mesa de Género para la Cooperación Internacional en Panamá (MEGECIPAN), con

participación de embajadas y agencias del sistema (ver Hallazgos 4 y 5).

Con el sector privado, mantuvo una alianza estratégica a través de SUMARSE y los Principios de Empoderamiento de las Mujeres (WEPs), con 39 empresas signatarias, incluyendo el Canal de Panamá, Banco General y Banesco. Brindó asistencia técnica en diagnóstico de brechas de género, planes de igualdad, compras sensibles al género y prevención de VBG. También organizó foros sobre inclusión financiera (con Banesco) e igualdad salarial (con MITRADEL). Sin embargo, se observó que la adopción de planes de igualdad fue desigual y que se requiere mayor seguimiento. Iniciativas como Todas Conectadas, en alianza con Microsoft y Mastercard, impulsaron la inclusión digital de mujeres emprendedoras, aunque con alcance y sostenibilidad limitados.

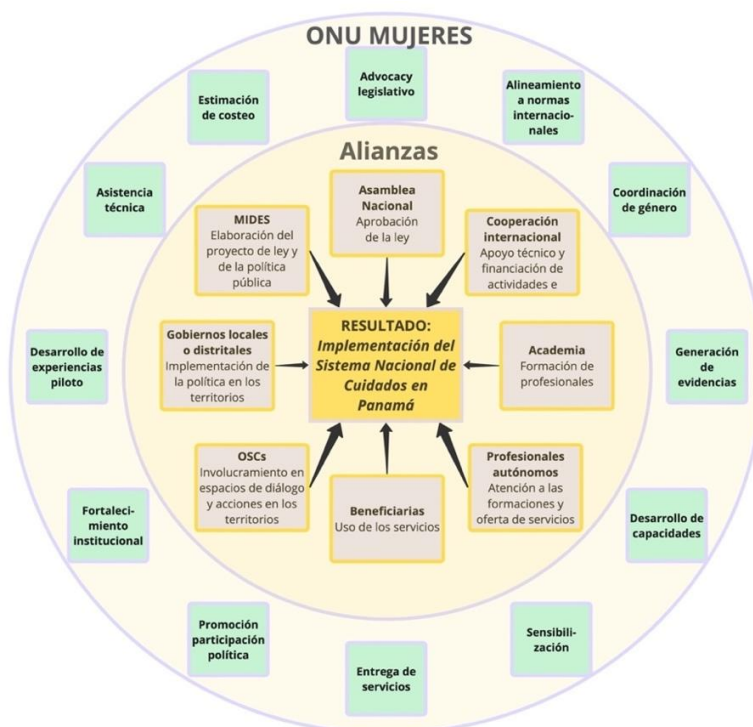


Figura 9 Modelo de alianzas ONU Mujeres – Sistema Nacional de Cuidados. Fuente: elaborado por el Equipo de Evaluación.

En conclusión, las alianzas de ONU Mujeres fueron un motor fundamental para elevar la agenda de género a nivel institucional y normativo en Panamá. Su éxito se basó en una

estrategia de cooperación flexible, capacidad de convocatoria y oferta técnica de alta calidad, aunque persisten desafíos para fortalecer el apoyo a la sociedad civil y consolidar la

colaboración con el sector privado. En este sentido, las contrapartes consultadas han identificado desafíos para la gestión de las alianzas de ONU Mujeres, tales como un alcance más amplio de las alianzas con el sector privado, lo que podría incluir mayores oportunidades de

financiamiento. También se ha indicado la falta de un abordaje más estructurado para el trabajo con la academia y la sociedad civil organizada y la necesidad de una estrategia más robusta para mitigar los efectos de los cambios de gobierno.

### 1.5. Derechos humanos e igualdad de género

**Pregunta 9:** ¿En qué medida se basan las intervenciones en los enfoques de género, derechos humanos e inclusión de la discapacidad y se adhieren a los principios y normas de «No dejar a nadie atrás» para contribuir a los cambios transformadores en materia de género con el fin de hacer avanzar y mantener la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres?

#### BOX 22.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“Cada vez que ONU Mujeres nos llama, sabemos que la información fluye a las mujeres el país. ONU Mujeres es nuestra enciclopedia porque muchas de nosotras no tenemos un título universitario.”

#### BOX 23.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“ONU Mujeres es muy buena en el mapeo de actores y en su poder de convocatoria, principalmente con el sector público y la sociedad civil”.

**Hallazgo 15:** ONU Mujeres demostró un compromiso sostenido con las necesidades de los grupos de mujeres más vulnerables en Panamá, mediante asistencia técnica, incidencia política, trabajo territorial y promoción de espacios de participación y formación. Su labor con mujeres indígenas, rurales, migrantes y con discapacidad fue ampliamente reconocida por las contrapartes consultadas. Sin embargo, persisten debilidades en la inclusión sistemática de otros grupos, como mujeres jóvenes y población LGBTQIA+, bien como la efectividad de las intervenciones se vio limitada por la falta de recursos para asegurar un alcance territorial sostenido y una participación verdaderamente inclusiva.

ONU Mujeres avanzó en su posicionamiento estratégico al priorizar a mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes, y al incorporar a mujeres migrantes y con discapacidad a través de proyectos como Trayectos y el programa UNPRPD. La entidad identificó las barreras interseccionales que enfrentan estos grupos y diseñó actividades y alianzas que respondieron a sus necesidades. Este enfoque se tradujo en espacios de diálogo, formación y apoyo técnico que empoderaron a muchas mujeres como líderes comunitarias, según testimonios de beneficiarias.

ONU Mujeres estableció vínculos sólidos con organizaciones de mujeres en situación de vulnerabilidad, lo que fue identificado como un pilar de su trabajo. Por ejemplo, fortaleció a la

Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) mediante subvenciones del proyecto Spotlight, cerrando brechas digitales y promoviendo la prevención de la VGB. También apoyó la participación de mujeres indígenas y rurales en eventos internacionales como la CSW en Nueva York y encuentros latinoamericanos, visibilizando sus realidades.

La entidad brindó asistencia técnica para la formulación de políticas públicas inclusivas, como la Iniciativa de Paridad de Género con el MIDES y el Plan de Empoderamiento Económico de las Mujeres Indígenas. En la PPIOM 2024–2034, facilitó una participación diversa que incluyó mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, jóvenes, migrantes y del movimiento LGBTQIA+, asegurando que la



política reflejara la diversidad territorial, étnica y cultural del país. ONU Mujeres actuó como puente entre grupos prioritarios y las instituciones gubernamentales, fortaleciendo la incidencia y autonomía de las mujeres en espacios dominados por hombres. Contrapartes

#### BOX 24.

##### ENTREVISTA CON UNA CONTRAPARTE

“Otras organizaciones se preocupan con las personas de corbata; ONU Mujeres se preocupa con el pueblo, basta mirar quienes son las personas que participan de sus actividades”

destacaron su rol en facilitar la participación de mujeres diversas en talleres y reuniones, incluyendo actividades en territorios como los talleres del UNPRPD en Chiriquí. También se reconoció su esfuerzo por garantizar condiciones logísticas de participación, como transporte, alimentación o cuidados infantiles.

**No obstante, se identificaron vacíos en el trabajo sistemático con ciertos grupos.** La inclusión de personas LGBTQIA+ fue limitada, aunque hubo colaboración con CIMUF para apoyar su escuela de liderazgo —que se implementa en comunidades como Curundú y Viejo Veranillo— y la inclusión de la diversidad sexual en la PPIOM 2024-2034.

**En cuanto a trabajadoras domésticas, ONU Mujeres promovió sus derechos laborales mediante asistencia técnica para la ratificación del Convenio 190 de la OIT,** la coordinación de sesiones con la OIT en Panamá y la realización del Foro Prevención de la Violencia y Acoso en el Mundo Laboral (2022) para sensibilizar al sector laboral. ONU Mujeres ha trabajado en conjunto con el sindicato representativo de las trabajadoras domésticas en Panamá (SINGRITRADS), pero no hubo un trabajo sostenido con este grupo social, para lo que la potencial ratificación de la Convención 189 de la OIT, que aborda los derechos de las trabajadoras domésticas, es una ventada de oportunidad.

Respecto a mujeres con discapacidad, se **reconocieron avances en el marco del UNPRPD,**

#### BOX 25.

##### APOYO A MUJERES INDÍGENAS

El apoyo de ONU Mujeres a las mujeres indígenas es un ejemplo de las buenas prácticas que la entidad ha desarrollado en Panamá para promover la participación y el empoderamiento de mujeres en su diversidad, principalmente de grupos en situación de vulnerabilidad. Por un lado, ONU Mujeres trabajó para el fortalecimiento institucional de organizaciones de mujeres indígenas, principalmente las más representativas, como es el caso de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP). Al mismo tiempo, ONU Mujeres ha apoyado al liderazgo de mujeres indígenas, tanto al nivel institucional, como la cooperación con diputadas indígenas, como al nivel comunitario, como ha sido el caso de la promoción de habilidades de liderazgo para iniciativas comunitarias y soluciones con perspectiva de género para al menos 25 jóvenes indígenas bajo el proyecto Trayectos. Como estrategia de incidencia nacional, ONU Mujeres ha trabajado con el Ministerio de la Mujer y de Gobierno en el Plan de Empoderamiento Económico de las Mujeres Indígenas del Panamá (PEMIP), así como en la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM), asegurando una participación amplia y diversa de mujeres indígenas. Las contrapartes indígenas reconocen la relevancia del apoyo de ONU Mujeres, el respecto a las cosmovisiones y demandas de mujeres indígenas en el diseño de sus actividades y su presencia, dentro de las posibilidades de la entidad, en las comarcas y comunidades indígenas.

**pero con escasa integración en otros programas o en medidas de accesibilidad física y comunicacional.** En el caso de mujeres jóvenes, algunas contrapartes señalaron una participación limitada, especialmente en temas emergentes como el medio ambiente.

**Las contrapartes también señalaron que las limitaciones operativas y de recursos obstaculizaron una inclusión plena.** A pesar del trabajo territorial, el equipo fue considerado pequeño para abordar las brechas existentes en áreas rurales y comarcales, donde los programas no siempre lograron una presencia sostenida. Esta falta de continuidad en el terreno fue identificada como un desafío para la sostenibilidad y el impacto a largo plazo.

Finalmente, los resultados del cuestionario aplicado a contrapartes y beneficiarias

confirmaron las percepciones recogidas en entrevistas y documentos, destacando una mayor pertinencia y calidad de atención hacia

mujeres indígenas, rurales, en situación de vulnerabilidad económica y víctimas de violencia.

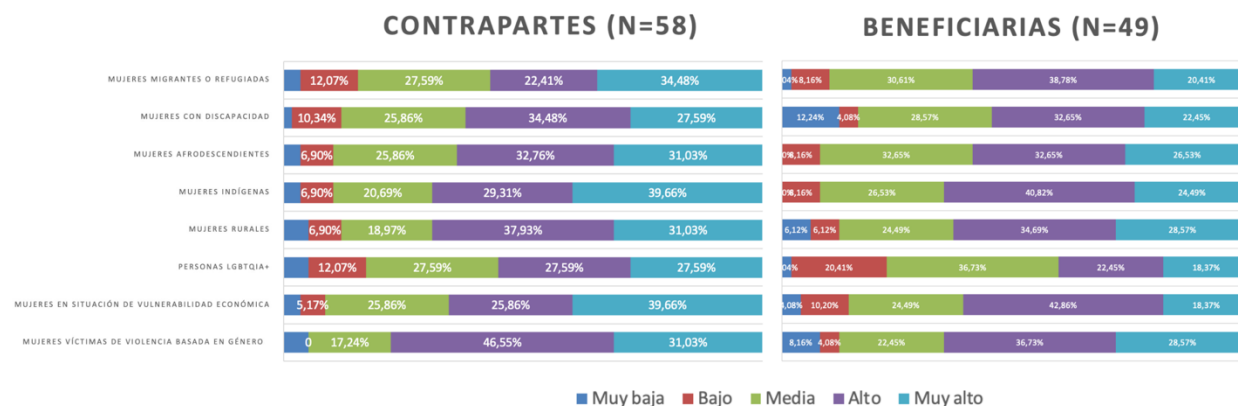


Figura 10. Por favor, indique su perspectiva acerca de la pertinencia y calidad de la atención de ONU Mujeres a las siguientes poblaciones. Fuente: Encuestas con contrapartes y beneficiarias.

## SECCIÓN 7. LECCIONES APRENDIDAS

### Lección 1

**Mantener una relación de confianza y cooperación técnica con las contrapartes gubernamentales:** La relación de confianza mutua construida entre ONU Mujeres y el Gobierno de Panamá ha sido fundamental para el éxito y el alcance de los resultados del proyecto. Esta relación solo ha sido factible porque los espacios de cooperación han sido implementados de modo cotidiano y con base en las ventajas comparativas de ONU Mujeres. En este contexto, la asistencia técnica de la entidad se ha direccionado a prioridades nacionales y a las brechas de capacidad identificadas en una relación de diálogo y transparencia con sus contrapartes gubernamentales. Así, se queda la lección que para lograr éxitos de alcance nacional e incidir al alto nivel gubernamental, es necesario crear una relación de confianza cotidiana que establezca una base sólida a partir de la cual las ventanas de oportunidad se concretizan.

**Hallazgos relacionados:** 2, 8, 12 & 13

### Lección 2

**La capacidad de adaptación a los cambios políticos es un activo estratégico para mantener la relevancia y la agenda en el largo plazo:** El proyecto operó en un contexto de cambios políticos y sociales, desde la pandemia hasta una transición gubernamental que ha reorganizado prioridades y presentado impactos potenciales a los logros en igualdad de género. Se aprendió que la capacidad de adaptarse a un entorno complejo no es una tarea secundaria, sino un activo estratégico. ONU Mujeres demostró su resiliencia al reorientar su trabajo de colaboración con sus socios gubernamentales de acuerdo con los cambios políticos y de prioridades nacionales, fortaleciendo, al mismo tiempo, sus relaciones con gobiernos locales, la sociedad civil organizada y la cooperación internacional. Con eso, se queda la lección de que la flexibilidad es fundamental para la adaptación a contextos cambiantes, principalmente a través de una base sólida que se genera a través de la diversificación de contrapartes y del fortalecimiento

institucional de sus socios nacionales y locales. Por otro lado, también se aprende que esta adaptación es más exitosa cuando basada en un análisis y una estrategia de mitigación de riesgos implementados desde el diseño del proyecto.

**Hallazgos relacionados:** 2, 6 & 13

### Lección 3

**La transferencia de conocimiento y la construcción de capacidades deben ser estratégicas y sostenibles para evitar que los avances se pierdan en los cambios de contexto:** La experiencia del proyecto subraya que la capacitación de personal y el desarrollo de herramientas son pasos necesarios, pero no suficientes, para garantizar un cambio duradero. Se identificó que, a pesar de los esfuerzos, las brechas en la transferencia de conocimiento persisten debido a la alta rotación de personal en las instituciones públicas y a la falta de un sistema formal de multiplicación de la capacitación dentro de las organizaciones. Aunque los resultados alcanzados en áreas como estadísticas de género y participación política hayan sido valorados, varios actores señalaron dudas sobre su sostenibilidad al finalizar el proyecto. Así, la dependencia de financiamiento externo y la limitada apropiación institucional pueden afectar la continuidad de los resultados. La lección aprendida es que se debe integrar desde el diseño mecanismos de monitoreo adaptativo, plataformas de gestión del conocimiento accesibles y procesos de retroalimentación continua que permitan ajustar las estrategias y documentar buenas prácticas de forma sistemática, lo que, potencialmente, resultaría en nuevas oportunidades de financiamiento nacional, fortalecimiento de instituciones y participación de la sociedad civil en la gestión.

**Hallazgos relacionados:** 8, 9, 11, 12 & 13

### Lección 4

**La importancia de combinar enfoques *top-down* y *bottom-up*:** Una lección central es que la combinación de incidencia normativa de alto nivel con experiencias piloto locales potencia la legitimidad, el alcance y la sostenibilidad de los resultados. Mientras el abordaje de alto nivel permitió avanzar en marcos normativos y posicionar la igualdad de género en la agenda pública, los pilotos comunitarios brindaron evidencias concretas y aprendizajes prácticos que retroalimentaron la política. Sin embargo, no hubo

una estrategia estructurada para la combinación de estos abordajes o para la sistematización y escalabilidad de las iniciativas piloto, de modo que se aprende que la articulación planificada entre lo normativo y lo comunitario genera mayores sinergias, pero debe ser estructurada como una estrategia concreta.

**Hallazgos relacionados:** 2, 6 & 13

### Lección 5

**La sostenibilidad de la movilización de recursos se potencia a través de fondos nacionales iniciales y alianzas multiactor:** La experiencia del proyecto subraya que la sostenibilidad de la movilización de recursos para la agenda de género en un país de renta media-alta como Panamá depende fundamentalmente de una estrategia diversificada y de la existencia de un "fondo semilla" local. El financiamiento inicial del Gobierno de Panamá no solo legitimó y estructuró la presencia de ONU Mujeres en el país, sino que actuó como un catalizador indispensable para apalancar recursos adicionales de otros donantes y de agencias del SNU. Este aprendizaje enfatiza que, más allá de la cuantía directa, la capacidad de un país anfitrión para comprometer recursos genera la confianza y la legitimidad necesarias para atraer una cartera de financiación más amplia y variada. Sin embargo, la dependencia de esta movilización constante, sumada a la escasez de recursos humanos propios, revela la necesidad de fortalecer aún más la autonomía financiera local y diversificar las fuentes de fondos de manera más estructurada para asegurar la continuidad de las iniciativas ante la disminución de la ayuda oficial al desarrollo. Así, aun se queda la lección de que la relación con el sector privado debe considerar una estrategia concreta de como movilizar recursos junto a este tipo de contraparte.

**Hallazgos relacionados:** 7, 8, 9, 10 & 14

### Lección 6

**El valor de la credibilidad técnica y política para generar incidencia:** El reconocimiento de ONU Mujeres como referente técnico en temas de cuidados, estadísticas de género y violencia basada en género permitió abrir espacios de interlocución privilegiados con ministerios y organismos regionales. Al mismo tiempo, la confianza de las contrapartes en

la neutralidad política, la tecnicidad y la seriedad del trabajo de ONU Mujeres han sido fundamentales para el establecimiento de alianzas profundas y duraderas con socios diversos, bien como para que las contrapartes confiaran en ONU Mujeres como un puente interinstitucional. ONU Mujeres ha sido capaz de crear y/o fortalecer espacios multiactor como el Grupo Interagencial de Género y la MEGECIPAN, pero ha enfrentado limitaciones con relación a la efectividad y sostenibilidad de esos mecanismos. Así, este posicionamiento dependió en cierta medida de relaciones personales y coyunturas políticas, lo que evidenció desafíos para su sostenibilidad. La lección es que la credibilidad técnica debe institucionalizarse mediante alianzas estratégicas estables, transferencia de capacidades, fortalecimiento de contrapartes nacionales y una comunicación enfocada en sensibilizar la opinión pública para temas prioritarios de la agenda de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

**Hallazgos relacionados:** 2, 8, 12 & 13

## Lección 7

**El compromiso con la inclusión interseccional debe ser un principio operativo y no solo un objetivo**

## SECCIÓN 8. CONCLUSIONES

Esta sección de conclusiones toma como referencia a los hallazgos de esta evaluación y las evidencias que los sustentan, ofreciendo una visión integral de los resultados del proyecto en Panamá, sus buenas prácticas, así como sus limitaciones y desafíos. El objetivo es proporcionar un marco reflexivo y estratégico que permita a ONU Mujeres y a sus contrapartes consolidar sus fortalezas, mitigar sus debilidades y orientar la planificación futura hacia un impacto más profundo y sostenible en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el país.

El proyecto bajo evaluación logró resultados relevantes en términos de marcos normativos nacionales y de desarrollo de políticas públicas con enfoque de género. También impulsó la implementación de experiencias piloto en cuidados y promovió la participación de mujeres diversas en espacios nacionales e internacionales de diálogo y

**programático:** El proyecto aprendió que, si bien la intención de incluir a los grupos más vulnerables es clara, la práctica puede ser desafiante. Se hicieron esfuerzos notables para garantizar la participación de mujeres indígenas, migrantes y personas con discapacidad, pero la implementación reveló desafíos para su concretización y sostenibilidad. Las lecciones clave incluyen considerar las necesidades técnicas y presupuestarias de la accesibilidad física y digital desde la etapa de diseño del proyecto, no solo como una adaptación posterior. También se aprendió que es vital tener una estrategia específica para grupos como las mujeres jóvenes y la población LGBTQIA+, ya que su inclusión demanda el abordaje de nuevas temáticas y de formas innovadoras de organización social. La lección es que, para lograr un impacto transformador, la interseccionalidad debe estar integrada en cada etapa, desde la planificación hasta la ejecución, asegurando que los recursos se destinen a romper las barreras específicas que enfrentan las poblaciones más marginadas.

**Hallazgos relacionados:** 2, 9, 10 & 15

toma de decisión. Las principales conclusiones de esta evaluación son las siguientes:

### Conclusión 1

**La relevancia estratégica y el liderazgo temático de ONU Mujeres proporcionan una base sólida para su trabajo en Panamá:** El proyecto ha demostrado una capacidad relevante para posicionarse como un actor clave en la agenda de género a nivel nacional y regional. Su enfoque se alinea de manera consistente con los marcos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como con las prioridades nacionales del país. Tales prioridades han sido identificadas mediante un diálogo sustantivo con el Gobierno de Panamá, la sistematización de datos oficiales y la creación de mecanismos de participación política para las mujeres panameñas en su diversidad. A través de su equipo de especialistas, ONU Mujeres ha logrado

traducir su *expertise* técnica en una influencia normativa tangible, impulsando agendas complejas como la creación del sistema nacional de cuidados, la institucionalización de políticas de igualdad de género y la mejora del sistema nacional de estadísticas. Esta capacidad de generar conocimiento y de ser un referente técnico le otorga una credibilidad y una ventaja comparativa que fortalecen su posición con los socios gubernamentales y de la sociedad civil. Sin embargo, esta solidez contrasta con la percepción de limitaciones de recursos, principalmente humanos, y de la falta de sostenibilidad de parte de sus resultados.

**Hallazgos relacionados:** 1, 2, 3, 4, 11, 12 & 13

### Conclusión 2

**ONU Mujeres ha logrado éxito con relación a la incidencia normativa y generación de marcos institucionales y políticas públicas, al mismo tiempo en que desarrolló experiencias piloto y el desarrollo de capacidades locales:** La incidencia de ONU Mujeres contribuyó a logros de alto nivel, como la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Cuidados, la creación y fortalecimiento del Ministerio de la Mujer y el establecimiento de marcos de datos de género. Estos avances evidencian un costo-beneficio favorable al combinar asistencia técnica especializada con la movilización de recursos estratégicos al más alto nivel de incidencia. La estrategia combinó incidencia política de alto nivel con experiencias piloto locales, como el caso de Juan Díaz, generando aprendizajes prácticos y modelos potencialmente escalables. Esta doble aproximación fortaleció tanto la incidencia normativa como la generación de buenas prácticas. Aunque los resultados esperados fueron alcanzados en gran medida —como mejoras en estadísticas de género, creación de marcos normativos y fortalecimiento institucional—, la sostenibilidad de los logros depende de la voluntad política de los gobiernos futuros y de la capacidad de institucionalizar los avances. En áreas sensibles como cuidados y violencia de género, la falta de financiamiento estable, la necesidad de reglamentación y los cambios de autoridades constituyen riesgos para la continuidad de las políticas y sistemas creados. Asimismo, la implementación y regulación de marcos normativos y políticas públicas aún enfrentan desafíos, reflejando que esos logros requieren acompañamiento

sostenido para traducirse en avances efectivos y duraderos, principalmente frente a desafíos contextuales significativos. Tales limitaciones evidencian la necesidad de creación de plataformas de gestión del conocimiento, considerando la relevancia de sistematización de procesos y del desarrollo de estrategias de escalabilidad de experiencias piloto y de formación continua para mitigar la alta rotación de personal en el Gobierno nacional.

**Hallazgos relacionados:** 3, 6, 8, 11, 12, 13 & 14.

### Conclusión 3

**Las alianzas estratégicas son el vehículo principal para la influencia nacional de ONU Mujeres, pero requieren una inversión continua y una sistematización para escalar su impacto:** Las alianzas con el Gobierno nacional fueron decisivas para alcanzar los principales logros del proyecto, mientras que la cooperación con sociedad civil, academia, sector privado y agencias de cooperación internacional amplió la legitimidad y el alcance de las acciones. La evidencia muestra que estas alianzas facilitaron la movilización de recursos por ONU Mujeres, bien como el fortalecimiento institucional de sus contrapartes. Al mismo tiempo, ONU Mujeres se ha establecido como un actor importante en la arquitectura de la cooperación para el desarrollo en Panamá, demostrando una capacidad significativa para coordinar a una amplia gama de actores en torno a la agenda de género. A través de plataformas como la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Panamá (MEGECIPAN) y la coordinación del Grupo Interagencial de Género (GIG) del Sistema de Naciones Unidas, la agencia ha logrado movilizar a gobiernos, embajadas y organizaciones internacionales para impulsar iniciativas conjuntas. Sin embargo, el potencial de estas alianzas —dentro y fuera del SNU— no se ha aprovechado al máximo. La falta de un enfoque sistemático y de recursos suficientes para el seguimiento y la expansión de las alianzas exitosas limita su capacidad de escalar el impacto y de asegurar su sostenibilidad a largo plazo.

**Hallazgos relacionados:** 5, 6, 8 14, & 15.



## Conclusión 4

**ONU Mujeres ha logrado adaptarse a contextos cambiantes y generar resultados en áreas emergentes enfocándose en su valor agregado y aprovechando oportunidades de movilización de recursos:** ONU Mujeres ha demostrado una relevante capacidad de adaptación y resiliencia en la implementación de sus proyectos, ajustando estratégicamente sus actividades y capitalizando ventanas de oportunidad ante eventos importantes como la pandemia de COVID-19 y los frecuentes cambios en el panorama político nacional. El proyecto se inició simultáneamente con la pandemia de COVID-19, lo que llevó a la inclusión de sus efectos en su matriz de resultados. ONU Mujeres ha sabido navegar las transiciones gubernamentales, bien como ha respondido ágilmente a temas emergentes, a ejemplo de la crisis migratoria en Darién (proyecto Trayectos). Más allá de los resultados planificados, el proyecto generó impactos positivos en áreas emergentes como la participación política de las mujeres, el fortalecimiento de liderazgos locales, la atención a personas con discapacidad, la inclusión digital de las mujeres y la inserción internacional de Panamá en espacios regionales y globales. Estas contribuciones, aunque no previstas en la formulación inicial, refuerzan el valor agregado de ONU Mujeres en Panamá como actor catalizador de cambios sociales y políticos, así como han demostrado la capacidad de movilizar recursos para agregar iniciativas relevantes a su portafolio. No obstante, su carácter emergente revela la necesidad de incorporar y potenciar estos logros no planificados en la estrategia institucional, así como la sostenibilidad de los resultados se ven amenazadas por desafíos en mantener una estrategia exitosa de movilización de recursos. A eso se suma que el proyecto no ha implementado una estrategia robusta y temprana de identificación y mitigación de riesgos, lo que podría brindar un abordaje más concreto de los cambios de contexto.

**Hallazgos relacionados:** 2, 3, 9, 11 & 14

## Conclusión 5

**Cuellos de botella operativos han limitado la eficiencia y el rendimiento del proyecto, a lo que se suman desafíos de sostenibilidad financiera y programática, aunque el proyecto haya logrado**

**avances significativos mismo en un escenario restrictivo:** El análisis revela que la sostenibilidad y la escalabilidad a largo plazo de los resultados de ONU Mujeres se ven limitadas por la dependencia del modelo operativo de la financiación temporal de proyectos, bien como por una estructura diminuta de recursos humanos permanentes, lo que introduce riesgos sistémicos relacionados con la continuidad y la memoria institucional. Así, a pesar de la alta eficacia y el notable costo-beneficio de sus intervenciones, la sostenibilidad a largo plazo y la escalabilidad del impacto de los logros de ONU Mujeres se han visto limitadas por la insuficiencia de sus propios recursos humanos y financieros en el país, así como por la volatilidad de los contextos políticos nacionales. La estructura de la oficina, al operar con un equipo reducido, depende en gran medida del sobreesfuerzo del personal para cumplir con los objetivos, una situación que no es sostenible a largo plazo y que desvía tiempo y energía de funciones programáticas sustantivas. Esta debilidad sistémica no solo afecta la ejecución del proyecto, sino que también puede perjudicar la credibilidad de la organización ante socios externos que esperan una mayor agilidad, especialmente en un entorno donde las necesidades cambian rápidamente. Al mismo tiempo, la dependencia de un modelo de financiamiento inestable representa una vulnerabilidad para el programa de ONU Mujeres en Panamá. La financiación a corto plazo y ligada a proyectos específicos – sin la base de una financiación institucional, como sería el caso de una oficina de país – genera más carga administrativa y dificulta la planificación estratégica a largo plazo ya que muchas posiciones operativas y estructurales esenciales dependen de estos fondos temporales. Además, los desafíos de la cooperación interagencial, bien como la vulnerabilidad a los cambios de gobierno, ejemplificada por la posible reducción del Ministerio de la Mujer a una secretaría, subraya que, aunque los marcos normativos y las políticas estén en su lugar, su implementación y consolidación requieren compromiso institucional y recursos externos que no siempre están garantizados. Mismo en un escenario desafiador, ONU Mujeres ha logrado llegar a resultados de alta complejidad y alcance, lo que se confirma por la perspectiva generalizada entre sus socios de que ONU Mujeres “hace mucho con poco”.

**Hallazgos relacionados:** 2, 7, 9, 10, 11, 12 & 13

### Conclusión 6

El proyecto tiene un fuerte compromiso con la interseccionalidad y ha logrado una relación de confianza que ha llevado a resultados sustantivos con grupos sociales específicos, como mujeres indígenas y rurales, al mismo tiempo en que se han identificado limitaciones en la integración sistemática de temas transversales y grupos sociales específicos: El proyecto ha demostrado un compromiso consistente y efectivo con el principio "No Dejar a Nadie Atrás" (LNOB), priorizando la inclusión y el empoderamiento de los grupos de mujeres más vulnerables en Panamá a través de la incidencia en políticas inclusivas, la acción directa en los territorios y el fortalecimiento de sus liderazgos. ONU Mujeres ha logrado una fuerte conexión con organizaciones de mujeres indígenas, rurales, afrodescendientes, migrantes y con discapacidad, integrando sus perspectivas en marcos normativos como la PPIOM 2024-2034 y el VI Pacto Mujer y Desarrollo, bien como apoyando

directamente sus liderazgos para su participación en espacios de toma de decisiones. Reflejan este enfoque ejemplos como el Plan de Empoderamiento Económico de las Mujeres Indígenas, el apoyo a la autodeclaración afrodescendiente en el Censo 2023 y los talleres con mujeres con discapacidad a través del programa interagencial UNPRPD. Aunque se reconoce la necesidad de un enfoque más sistemático para otros grupos, como las mujeres jóvenes, trabajadoras domésticas y la población LGBTQIA+, la estrategia de ONU Mujeres se centra en asegurar que los beneficios del proyecto lleguen a quienes más los necesitan, una perspectiva que se confirma en la visión que las contrapartes tienen de la entidad. Mismo así, se ha identificado la falta de una estrategia integral y sistemática para el abordaje de los grupos en situación de vulnerabilidad, principalmente para que el enfoque LNOB se vea integrado de modo transversal a todos los resultados del proyecto.

**Hallazgos relacionados:** 1, 3, 11, 14 & 15

## SECCIÓN 9. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se elaboraron sobre la base de un análisis documental de datos secundarios y, principalmente, mediante consultas con las partes interesadas en el proyecto. Se pidió a todas las personas entrevistadas que aportaran sugerencias para mejorar el proyecto, y los temas recurrentes en sus respuestas se sintetizaron en recomendaciones y medidas sugeridas.

### RECOMENDACIÓN 1.

*Priorizar la sostenibilidad, el monitoreo y la escalabilidad de los resultados alcanzados, principalmente el fortalecimiento del Ministerio de la Mujer, la escalabilidad del Sistema Nacional de Cuidados y las capacidades generadas en términos de producción y uso de estadísticas de género*

Prioridad → ALTA Plazo de ejecución → CORTO-PLAZO

#### Acciones sugeridas:

- Brindar **asistencia técnica para la escalabilidad de las políticas de cuidados** previstas en el Sistema Nacional de Cuidados (e.g. Casa Día).
- **Sistematización de iniciativas piloto como la de Juan Díaz**, adaptando buenas prácticas y lecciones aprendidas a otros contextos, como en el caso del municipio de San Miguelito, y creando plataformas de gestión de conocimiento en las áreas de asistencia técnica brindada por ONU Mujeres.
- Mayor integración entre las acciones en cuidados y el trabajo con **organizaciones de personas con discapacidad**.
- **Advocacy** y sensibilización junto al Gobierno de Panamá para el **fortalecimiento del Ministerio de la Mujer**.
- **Priorizar el monitoreo y la evaluación periódica** de la PPIOM 2024-2034 en el próximo ciclo programático.
- Fortalecer la asistencia técnica para la **producción y uso de estadísticas de género**, incluyendo una perspectiva interseccional (e.g. etnia, edad, identidad de género).

**Responsable:** Coordinadora Nacional de ONU Mujeres en Panamá de modo primario y áreas técnicas de la Oficina Regional (ACRO) de modo secundario

**Impacto:** Mayor relevancia y capacidad de respuesta del proyecto a las necesidades locales, fomentando una mayor apropiación y alineación con las prioridades nacionales

**Dificultad:** Media

**Hallazgos relacionados:** 1, 2, 4, 11, 12 & 13

**Conclusiones relacionadas:** 1, 2 & 4

### RECOMENDACIÓN 2.

*Frente a cambios de contexto político y social, ONU Mujeres debe aprovechar nuevas ventanas de oportunidad, como el trabajo en el tema de mujeres, paz y seguridad o el empoderamiento económico de las mujeres*

Prioridad → MEDIA Plazo de ejecución → CORTO-PLAZO

#### Acciones sugeridas:

- **El Gobierno de Panamá ha indicado que el tema de WPS será relevante** para el país en los próximos años, incluso con la posibilidad de desarrollo de un Plan Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad, lo que abre una ventana de oportunidad para la asistencia técnica de ONU Mujeres.
- **Los cuestionarios con contrapartes y beneficiarias han coincidido en indicar el tema de empoderamiento económico** como prioridad para ONU Mujeres (33% las contrapartes y 41% las beneficiarias), también apuntando como relevantes los temas de cuidados y violencia basada en género.
- Se recomienda **incorporar temas emergentes** como masculinidades, juventud, diversidad sexual, inclusión digital, ciencia y tecnología, violencia digital y cambio climático.
- En el caso de que se firme un nuevo acuerdo con el Gobierno de Panamá, se puede **considerar la implementación de una Evaluación de Medio Término** como una estrategia para la identificación de nuevas oportunidades,

desafíos, buenas prácticas y necesidades de adaptación al contexto.

- Es recomendable **enfocarse en temas prioritarios para agentes de la cooperación internacional en Panamá**, como, por ejemplo, promoción de los derechos de mujeres indígenas, cambio climático o la ratificación del Convenio 189 de la OIT (trabajadoras domésticas).

**Responsable:** Coordinadora Nacional de ONU Mujeres en Panamá de modo primario y áreas técnicas de la Oficina Regional (ACRO) de modo secundario

**Impacto:** Aumento en el potencial de incidencia e impacto de ONU Mujeres en Panamá, bien como un volumen más relevante de oportunidades de movilización de recursos

**Dificultad:** Media

**Hallazgos relacionados:** 1, 2, 3, 5, 6 10 & 15

**Conclusiones relacionadas:** 3, 4, 5 & 6

### RECOMENDACIÓN 3.

*Establecer una estructura de recursos humanos que sea adecuada al alcance esperado de los resultados de ONU Mujeres en Panamá y que brinde soluciones al problema de limitación de recursos humanos largamente identificado por las personas informantes de esta evaluación*

Prioridad → ALTA Plazo de ejecución → MEDIO-PLAZO

**Acciones sugeridas:**

- **Implementación de una Oficina de País de ONU Mujeres en Panamá** o, frente a la imposibilidad de esta acción, al menos promover una mayor autonomía de la presencia programática de ONU Mujeres en el país con más recursos y capacidades técnicas para responder a las demandas nacionales.
- **Evaluar y ajustar las modalidades contractuales y el nivel de senioridad requerido para el puesto de coordinadora nacional** a fin de alinearlos con las exigencias de representación estratégica, compromiso político y movilización de recursos inherentes al liderazgo de la presencia programática en Panamá, garantizando la seriedad y la estabilidad institucionales necesarias para obtener resultados sostenidos de alto nivel.
- **Establecimiento de un equipo que atienda al volumen de demandas de la presencia programática de ONU Mujeres en Panamá**, con la garantía tanto de las funciones adecuadas – asistencia programática, apoyo administrativo, comunicación y asistencia técnica –, como de modalidades contractuales que sean inductivas a la sostenibilidad y a la atracción/manutención de profesionales de alto nivel.
- **Tener disponibilidad de recursos humanos que permita una mayor incidencia al nivel territorial en las diversas provincias del país**, ya sea mediante por la contratación de consultoras/es al nivel local, o a través de una mayor disponibilidad del equipo principal del proyecto de estar presente en los territorios.

**Responsable:** ONU Mujeres sede para decisiones acerca de la estructura administrativa, Dirección Regional y Gerente de Operaciones de ACRO y Coordinadora Nacional en Panamá para demás cuestiones de recursos humanos

**Impacto:** Aumento de la capacidad gerencial y de implementación de ONU Mujeres en Panamá derivada tanto de un volumen más robusto de recursos humanos, como de una mejor organización administrativa de la presencia programática de ONU Mujeres en el país

**Dificultad:** Alta

**Hallazgos relacionados:** 7, 8, 9 & 10

**Conclusiones relacionadas:** 5 & 6

### RECOMENDACIÓN 4.

*Intensificar las alianzas con algunas categorías estratégicas de contrapartes, como OSCs, agencias de cooperación internacional y sector privado, buscando diversificar la base de contrapartes tanto para un apoyo técnico más estructurado y enfocado en la sostenibilidad de las iniciativas, como para ampliar el espectro potencial de donantes*

Prioridad → MEDIA Plazo de ejecución → LARGO-PLAZO

**Acciones sugeridas:**

- **Fortalecer a la MEGECIPAN**, buscando reforzar el rol de Secretaría Técnica de ONU Mujeres y retomando la periodicidad de reuniones del grupo como una estrategia de construcción de alianzas y movilización de recursos.
- **Se recomienda profundizar la colaboración con el sector privado** con mecanismos concretos de cofinanciamiento y responsabilidad social empresarial, incluyendo oportunidades de movilización de recursos.
- Desarrollar un portafolio de áreas de cooperación con las empresas para la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral llevando en consideración las posibilidades validadas globalmente por ONU Mujeres,
- **El fortalecimiento institucional de OSCs a través de pequeñas subvenciones** puede ser una estrategia relevante para promover la sostenibilidad de los temas prioritarios de ONU Mujeres, bien como el control social por la equidad de género.
- **Establecer relaciones de cooperación con nuevas formas asociativas**, como colectivos y movimientos descentralizados, considerando que este es un abordaje relevante para llegar a ciertos grupos sociales, como mujeres jóvenes.
- **Crear una estrategia más robusta de vínculos con la academia**, con la intensificación de la oferta de diplomados y el involucramiento de centros de investigación de Panamá en procesos la asistencia técnica de ONU Mujeres.

**Responsable:** Coordinadora Nacional de ONU Mujeres en Panamá de modo primario y áreas técnicas de la Oficina Regional (ACRO) de modo secundario

**Impacto:** Ampliación de la base de alianzas de ONU Mujeres en el país y fortalecimiento de la relación de cooperación con sectores ya involucrados con la entidad, ampliando posibilidades de apoyo y de movilización de recursos

**Dificultad:** Alta

**Hallazgos relacionados:** 4, 5, 9, 10 & 14

**Conclusiones relacionadas:** 3, 4, 6 & 7

**RECOMENDACIÓN 5.**

*Desarrollar una estrategia integral de sensibilización, comunicación e incidencia política enfocada en temas prioritarios y en mensajes accesibles*

Prioridad → MEDIA Plazo de ejecución → CORTO-PLAZO

**Acciones sugeridas:**

- **Mantener el trabajo de sensibilización a través de campañas internacionales** como los *16 Días de Activismo* y la campaña *Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres*, buscando también crear y fortalecer campañas nacionales, como ha sido el caso de la campaña *Todas conectadas*.
- **Fortalecer la estrategia de comunicación** para visibilizar mejor la asistencia técnica de ONU Mujeres y posicionar su rol en el país.
- **Crear canales de comunicación específicos y perfiles de redes sociales de ONU Mujeres en Panamá**, marcando una estrategia comunicacional autónoma.
- **Incrementar la incidencia política directa con altos tomadores de decisión** (Presidencia, Asamblea Nacional, gabinete), para asegurar continuidad y compromiso con la igualdad de género.
- **Fortalecer las acciones de sensibilización para temas prioritarios para ONU Mujeres y/o frecuentes en el debate público**, a ejemplo de la relevancia del Ministerio de la Mujer, cambio climático o el crecimiento de las demandas por cuidados.

**Responsable:** Coordinadora Nacional de ONU Mujeres en Panamá y profesional responsable por el área de comunicación

**Impacto:** Mayor visibilidad del trabajo de ONU Mujeres en Panamá con fortalecimiento de la incidencia política y de la sensibilización en temas prioritarios

**Dificultad:** Media

**Hallazgos relacionados:** 1, 2, 3, 5, 6 & 14

**Conclusiones relacionadas:** 1, 2, 3 & 5



## **SECCIÓN 10. ANEXOS**

Los anexos están disponibles en un archivo independiente y contienen: informaciones acerca del equipo de evaluación; lista de documentos consultados; lista de personas consultadas; matriz de evaluación; plan de gestión de datos; muestreo; instrumentos de recolección de datos; mapeo de contrapartes; y términos de referencia.