



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
10 de agosto de 2015  
Español  
Original: español/francés/inglés

### Adopción de decisiones

## Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

### Junta Ejecutiva

### Segundo período ordinario de sesiones de 2015

8 a 10 de septiembre de 2015

Tema 4 a) del programa provisional\*

## Documento sobre el programa del país

### Panamá

#### *Resumen*

El documento sobre el programa de Panamá se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación en la presente sesión, con arreglo al procedimiento de no objeción. El documento sobre el programa del país propone un monto indicativo total del presupuesto de 4.270.000 dólares con cargo a los recursos ordinarios, con sujeción a la disponibilidad de fondos, y de 4.000.000 dólares con cargo a otros recursos, con sujeción a la disponibilidad de contribuciones para fines concretos, para el periodo comprendido entre 2016 y 2020.

De conformidad con la decisión 2014/1 de la Junta Ejecutiva, el presente documento refleja los comentarios realizados por los miembros de la Junta Ejecutiva acerca del proyecto de documento sobre el programa del país que se remitió 12 semanas antes del segundo periodo ordinario de sesiones de 2015.

\* E/ICEF/2015/12.



## Justificación del programa

1. La diversidad étnica y cultural es una característica de los 3,4 millones de habitantes de la República de Panamá. Según el censo de 2010, el 12,3% de la población (417.559) es indígena (perteneciente a siete pueblos) y el 9,2% (313.289), afrodescendiente. Del total de la población, 1,2 millones son niños y niñas. El 18,4% (216.090) de los niños y niñas son indígenas, mientras que el 7,0% (81,871) son afrodescendientes. Las personas menores de edad representan el 51% de los pueblos indígenas y el 26,1% de los afrodescendientes.

2. Panamá mantiene un crecimiento económico sostenido, lo cual la convirtió en una de las economías más dinámicas y estables de la región y del mundo. En el período 2004-2013, el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) llegó a alcanzar el 8%. Su posición geoestratégica, la estabilidad de su centro financiero, la actividad y expansión del Canal, y la inversión pública en infraestructura, entre otros, son factores que explican el buen desempeño de su economía. Pese a estos avances, su modelo de crecimiento, poco diversificado y concentrado en una pequeña porción del territorio del país (7%), conduce a marcadas desigualdades en la distribución de la riqueza y el acceso a los servicios básicos.

3. En 2013, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ubicó a Panamá en la posición 65 («alta») de 187. Con el IDH ajustado por la Desigualdad desciende al puesto 83 y en el Índice de Desigualdad de Género pasa al 107. La disparidad de ingresos, las brechas sociales y territoriales, y la pobreza afectan principalmente a los pueblos indígenas y afrodescendientes; a las poblaciones rurales; a las personas con discapacidad; a los adultos mayores; y, en especial, a los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

4. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en 2013, el 25,8% de la población total del país se encontraba en situación de pobreza (un 7,6% menos que en 2009), mientras que el porcentaje de población que vivía en la pobreza extrema se redujo del 15,5% (2009) al 10,6% (2013). La prevalencia de la pobreza y la pobreza extrema es más elevada en las provincias de Bocas del Toro (51,1% y 24,1% respectivamente), Darién (50,9% y 21,7%) y Colón (34,3% y 12,8%). La pobreza y la exclusión de los pueblos indígenas continúa siendo más alta, con un 80,0% en el caso de la pobreza y un 58,2% en el de la pobreza extrema. Según datos del censo de 2010, 4 de cada 10 niños y niñas de 0 a 14 años viven en familias con ingresos inferiores al salario mínimo, cifra que asciende a 6 de cada 10 en la niñez indígena.

5. En 2014, el Estado panameño destinó alrededor del 49% del presupuesto nacional a servicios sociales. A pesar de que el Ministerio de Educación (MEDUCA) mantiene uno de los presupuestos más altos, la inversión pública en educación representaba apenas el 3,5% del PIB en 2011, por debajo del promedio regional del 5%. La eficiencia y eficacia en el uso de la inversión pública para disminuir las brechas sociales tiene aún como tarea pendiente el tránsito hacia una gestión por resultados y la elaboración de un presupuesto que permita vigilar la inversión en la niñez. En 2014, el país avanzó por primera vez en esta dirección con la elaboración de un presupuesto que visibiliza la primera infancia.

6. Panamá ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y sus Protocolos facultativos sobre la participación de los niños en los conflictos armados y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la

pornografía. Si bien es cierto que se han hecho avances tras 25 años de la ratificación de la CDN, el país no cuenta con una legislación ni con una política de protección integral de la niñez, tal y como lo recomienda el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Finales de 2011 al Estado panameño. La ausencia de un marco integral de protección supone una dificultad estructural para contrarrestar la violencia contra la niñez desde una lógica institucional clara, y limita la capacidad de Estado en su respuesta como garante de los derechos de la niñez. En 2013 se inició el proceso de consulta y generación de evidencias sobre las políticas y los programas existentes para la protección de la niñez, y se llevó a cabo un análisis del estado actual de las instituciones de protección, sus competencias y marcos legales. Uno de los hallazgos sugiere que la falta de coordinación, la duplicidad y la dispersión de las intervenciones institucionales limita la efectividad de la respuesta del Estado.

7. Aunque Panamá avanzó en la cobertura de salud y educación primaria, persisten brechas significativas de acceso, calidad y pertinencia cultural en los servicios básicos para las comarcas indígenas, las zonas rurales y las áreas periurbanas. Por ejemplo, datos del Ministerio de Salud (MINSa) de 2013 indican un descenso en la desnutrición crónica: de un 6,2% en el área urbana y de un 12,4% en el área rural, mientras que para los niños y niñas indígenas es ocho veces más alta (50,6%). Simultáneamente, el país experimenta una transición epidemiológica hacia las enfermedades no transmisibles. Datos de la Encuesta de Niveles de Vida (2008) indican que el 25% de la población de 10 a 17 años se encontraba en condición de sobrepeso y obesidad.

8. Datos del MINSa (2013) indican que del total de 33.566 embarazadas ingresadas en control prenatal, el 30,7% (10.309) tenían entre 10 y 19 años de edad. Según la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) de 2013, entre las mujeres de 15 y 24 años de edad, un 37,1% identificaron correctamente dos formas de prevenir la transmisión del VIH y solo un 25,8% de las que habían mantenido relaciones sexuales durante los 12 meses anteriores a la encuesta afirmó haberse realizado la prueba del VIH y conocer los resultados. Datos del MINSa confirman la vulnerabilidad que la falta de información supone para la población adolescente y juvenil: el 68,8% del total de nuevos casos de VIH en 2013 se dieron en adolescentes.

9. Panamá avanzó en la respuesta del Estado relativa a la atención integral de los niños de 0 a 5 años. A pesar de ello persisten brechas que se acentúan en los niños y niñas cuyo entorno familiar se encuentra en condiciones de pobreza. Según registros administrativos del MEDUCA (2013), el 19,8% de los niños y niñas de 5 años se vieron privados de su derecho a la educación al no poder ingresar al preescolar a tiempo. Las tasas de matriculación señalan que las niñas indígenas tienen menos garantías para ejercer su derecho a la educación.

10. A pesar de la existencia del Consejo Nacional de la Primera Infancia (CONAPI), existen barreras para lograr la universalización de su atención integral: i) la ausencia de una política integral que facilite la coordinación entre los agentes y establezca normas de calidad para lograr una atención eficaz y eficiente; ii) la falta de recursos humanos con las competencias necesarias para aumentar la cobertura de la atención, particularmente en las zonas indígenas; y iii) las normas sociales que mantienen la utilización de los servicios de salud, estimulación y educación en

momentos críticos y no como parte del proceso de control, crecimiento y desarrollo de las capacidades desde los primeros años.

11. Según la encuesta MICS 2013, el 96% de los niños y niñas menores de 5 años tienen un registro de nacimiento, aunque esta proporción desciende al 85% en las poblaciones indígenas y al 90% de los que viven en el quintil más pobre. El país ha mostrado avances hacia la universalización del registro de nacimientos con intervenciones específicas para reducir el subregistro en las comarcas indígenas. Estos progresos sitúan a Panamá en una posición con altas posibilidades de alcanzar la meta regional de universalización del registro de nacimientos en un plazo breve.

12. En educación primaria, el país logró avances en la cobertura bruta con una tasa media superior al 90%. Sin embargo, según el MEDUCA, en la educación premedia y media, el avance en la cobertura es menor, con tasas registradas del 69,2% y el 62,3% respectivamente en 2012, ambas por debajo de los promedios regionales de cobertura en educación secundaria tanto para varones (73) y como para mujeres (78). Otra manifestación de la situación de exclusión educativa se debe a la deserción escolar intraanual, que en 2013 alcanzó el 5,0% de los alumnos matriculados en premedia y el 4,6% de los de media, siendo los adolescentes varones de áreas urbanas los más afectados.

13. Considerando las características demográficas del país, los próximos años serán clave para revertir el patrón de adolescentes fuera de la escuela. Una investigación realizada por el MEDUCA, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y UNICEF destaca que una economía familiar frágil, un entorno de protección débil en la escuela y la comunidad, el trabajo infantil, el matrimonio a edad temprana y el embarazo adolescente son algunos de los factores que inciden en el abandono escolar. Por ello, el Estado deberá hacer frente a los siguientes desafíos: i) la falta de políticas sistémicas y sistemáticas de prevención de la deserción escolar en premedia y media, y de propuestas que incentiven la permanencia de los alumnos; ii) el diseño y la aplicación de modelos de educación innovadores, flexibles e inclusivos; iii) la utilización de criterios de eficiencia y eficacia presupuestaria para cubrir la demanda de ingreso en zonas indígenas y rurales con poblaciones dispersas; iv) el diseño de normas de calidad de los procesos pedagógicos; v) la reducción del ingreso tardío a la escuela que conduce a la sobreedad, el rezago, el fracaso y la repetición; y vi) la ausencia de políticas y programas de prevención de la violencia escolar.

14. El Estado panameño reconoce en su marco legal el derecho de la niñez indígena a una educación bilingüe intercultural mediante la Ley 88, la cual garantiza su desarrollo y aplicación en todos los niveles del sistema. No obstante, su aplicación alcanza solo el tercer grado de primaria, lo que limita la permanencia en el sistema escolar. Además de lo limitada que es su oferta, no se ha evaluado su calidad para fortalecer la garantía del derecho a aprender en lengua materna y respetar su cosmovisión.

15. Datos de la Encuesta de Trabajo Infantil (2014) indican que 26.710 niños de entre 5 y 17 años de edad se encuentran en condición de trabajo infantil (67,8% varones y 32,2% mujeres). En conjunto, en el área rural y el área indígena viven el 75,0% de los niños trabajadores del país, mientras que en el área urbana, solo el 25,0%. Según esta encuesta, de la población total en situación de trabajo infantil, al 30,8% se le había privado de su derecho a la educación, si bien el país cuenta con una hoja de ruta para erradicar el trabajo infantil antes de 2020.

16. Según la Encuesta Nacional de Discapacidad (2006), alrededor del 1,9% (22.033) de la población total del país menor de 18 años tenía algún tipo de discapacidad física o mental. El área urbana alcanzó la tasa más elevada, con un 59,8%, seguida de la rural, con un 40,2%. Sin embargo, la información sobre los niños y niñas con discapacidad debe reforzarse en los registros administrativos con el fin de desarrollar políticas y modelos de prestación de servicios que garanticen su derecho al desarrollo y a la supervivencia, y les brinden protección contra cualquier forma de abuso, maltrato, explotación y violencia.

17. A pesar de los esfuerzos del país para dar seguimiento a las recomendaciones del Estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños a través del establecimiento de un mecanismo de coordinación nacional (CONIPREVINA), la niñez panameña sigue siendo víctima de la violencia. La inexistencia de una política pública integral relativa a la niñez que atribuya responsabilidades directas en la prevención y la atención de la violencia debilita su intervención. La encuesta MICS (2013) indicó que el 44,9% de los niños y niñas de entre 1 y 14 años sufrió algún tipo de agresión psicológica o castigo físico durante el mes anterior. Datos del Ministerio de Seguridad Pública muestran en 2013 un número récord de casi 3.000 denuncias de maltrato intrafamiliar. Ese mismo año, el Instituto de Medicina Legal registró que el 77% de los casos de maltrato infantil atendidos se dieron en edades de entre 0 y 14 años, y el 68% de las evaluaciones clínicas por delitos sexuales tenían como víctimas a personas de 10 a 17 años. Según el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura (2012), la tasa de homicidios en menores de 17 años de edad es de 5,5 por cada 100.000 habitantes. En 2013, 88 niños de entre 0 y 17 años (9 mujeres y 75 varones) fueron privados de su derecho a la vida.

18. En Panamá, tanto los estamentos de seguridad como la población en general perciben un aumento de la delincuencia juvenil. Datos del Ministerio de Seguridad Pública (2010) muestran que del número total de incidentes en los que hubo intervención policial, solo el 1,8% implicó la participación de personas menores de edad. A pesar de ello, las medidas adoptadas distan de ofrecer garantías para los derechos, ya que la Ley 40 de 1999 sobre Justicia Penal Juvenil fue modificada para reducir la edad de responsabilidad penal y aumentar los poderes para llevar a cabo detenciones preventivas. El Comité de los Derechos del Niño, en su informe presentado a Panamá ese mismo año, recomienda al Estado que ajuste plenamente el sistema de justicia penal juvenil a lo establecido en la CDN.

19. Centroamérica es una región vulnerable a la ocurrencia y el impacto de desastres naturales. Panamá no es la excepción. Modelos globales de cambio climático indican que Panamá estará sujeto a cambios ambientales severos. Estos últimos tienen un gran impacto en los pueblos indígenas, particularmente en las Comarcas de Ngabe-Buglé, Emberá-Wounaan y Guna Yala. UNICEF ha trabajado conjuntamente con el Sistema de Protección Civil con asociados como RET para fortalecer la capacidad de atención a los niños y niñas afectados durante emergencias.

20. El proceso de examen de mitad de período facilitó una reflexión colectiva entre las contrapartes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y la academia sobre el valor agregado de UNICEF en la generación de evidencias para la adopción de decisiones de políticas públicas. Se valoró positivamente la planificación y las intervenciones conjuntas de UNICEF y el UNFPA destinadas a

fortalecer las capacidades del sistema nacional de información para generar y analizar datos sociodemográficos, y para el desarrollo de herramientas de financiación de servicios sociales para adolescentes. También se solicitó ampliar la cooperación Sur-Sur/horizontal para el fortalecimiento de capacidades en lo relativo a la protección de la niñez.

21. Durante el ciclo de cooperación actual, UNICEF amplió y consolidó su base de asociados para incluir centros académicos y de conocimiento, el sector privado, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, el Observatorio de los Derechos de la Niñez, y los Aliados por la Niñez y la Adolescencia. Esta estrategia de intervención posicionó en la agenda los derechos de la niñez. También se generaron alianzas con organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas en el marco de las prioridades del MANUD.

22. Considerando las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, las prioridades estratégicas de UNICEF para el período 2014-2017 (incluida la ejecución del Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros), los compromisos asumidos en el Pacto por la Niñez y el análisis de determinantes, se recomendó centrar las acciones en las áreas de educación dirigidas a la educación inicial y premedia con un enfoque intercultural, de género e inclusivo, así como en la protección integral a lo largo del ciclo de vida.

## **Prioridades del programa y alianzas**

23. El programa de cooperación tiene como resultado contribuir al cumplimiento de los derechos de los niños y niñas panameños, principalmente de los indígenas y de aquellos que viven en un entorno rural o urbano marginal. El programa está orientado a apoyar la eliminación progresiva de las barreras relacionadas con la protección integral que impiden el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derecho en las políticas públicas y su acceso a programas y servicios de protección y prevención de la violencia. Con este programa se favorece una visión intersectorial, sistémica, con enfoque de equidad y género en los programas y servicios que atienden a las poblaciones más excluidas. El programa reconoce que Panamá se encuentra en un momento oportuno para completar el proceso de adecuación de su marco legal y revisión de los programas de atención a la niñez según las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

24. El programa está armonizado con la visión del país que tiene como premisa la equidad social y un crecimiento económico sostenible. Además, responde a los efectos del MANUD 2016-2020 relacionados con la ejecución y el fortalecimiento de la gestión de políticas públicas integrales y de la prestación de servicios sociales con enfoque de equidad y género; la aplicación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo e inclusivo; un sistema más efectivo para la prevención de todo tipo de violencia, incluida la de género; y la administración de justicia y la aplicación de estrategias de seguridad ciudadana. Los componentes del programa responden a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y a los compromisos regionales e internacionales de Panamá: i) las Metas Educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos; iii) la declaración Prosperidad con Equidad de la VII Cumbre de las Américas; y ii) las metas del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

## Educación, equidad y calidad

25. Este componente contribuirá a mejorar el acceso y la calidad de la educación inicial y la permanencia en la escuela de los y las adolescentes. Se focalizará para que los niños y niñas de 0 a 5 años que no reciben educación inicial, ni preescolar, y los adolescentes en riesgo de salir de la escuela y los que se encuentran fuera de ella tengan acceso a ofertas de aprendizaje de calidad, inclusivas y flexibles con enfoque de género e intercultural. Los grupos prioritarios de este componente son los niños, las niñas y los adolescentes de pueblos indígenas y afrodescendientes de zonas urbanas marginales que están fuera de la escuela o en riesgo de abandonarla. Con este componente, UNICEF contribuye al efecto 1.1 del MANUD y atiende a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el área de educación. La prioridad de la educación es uno de los diez compromisos de la Agenda por la niñez y adolescencia panameña, impulsada por la sociedad civil y asumida por el Gobierno en 2014 con la firma del Pacto por la Niñez.

26. Los análisis de situación y de determinantes establecieron como barreras clave que limitan la cobertura universal de educación inicial (0-3) y preescolar (4-5) i) la ausencia de mecanismos de gobernanza para la institución rectora de la educación inicial y su función de garante de la calidad de los servicios a todos los prestadores; ii) la falta de protocolos y mecanismos de coordinación interinstitucional que faciliten la participación de diversos agentes en la atención y prestación de servicios y en el aumento de la cobertura; y iii) la limitada oferta de formación continua para los prestadores de servicios con enfoque intercultural. Para superar las barreras, UNICEF apoyará al MEDUCA en la definición de su propuesta pedagógica para la atención a la primera infancia fortaleciendo su función rectora, así como en su articulación con otros agentes clave a través del diseño y la aplicación de normativas, protocolos, modelos y normas que le permitan supervisar la calidad de los servicios y su pertinencia cultural. Para aumentar la oferta y la calidad de los servicios de educación inicial en las comarcas indígenas, el programa contribuirá a modelar experiencias contextualizadas e innovadoras de educación inicial. A fin de aplicarlas a escala nacional, se desarrollará una estrategia que incluya la formación y la asignación de docentes que hablen la lengua materna y el fortalecimiento del liderazgo educativo de los directores y supervisores de preescolar.

27. UNICEF continuará apoyando el fortalecimiento del CONAPI para la articulación de acciones entre los ministerios y las organizaciones de la sociedad civil que lo conforman. Además, continuará trabajando de manera estratégica con el sector privado para asegurar que se superan las brechas en el acceso de calidad a todos los servicios de atención a la primera infancia, particularmente para las niñas.

28. El análisis de las barreras que encaran los adolescentes que se encuentran fuera de la escuela revela i) la falta de políticas sistémicas que incentiven la permanencia de los alumnos; ii) la ausencia de modelos de educación flexible y la presencia de prácticas de enseñanza poco eficaces; iii) una oferta insuficiente, que fortalece los mecanismos de expulsión, particularmente en áreas indígenas y rurales; y iv) la presencia de actitudes y prácticas negativas sobre los adolescentes que limitan su ingreso a la escuela. Para superar estos obstáculos, UNICEF contribuirá con el MEDUCA al desarrollo de una estrategia de respuesta para reducir el número de niños fuera del sistema escolar debido a factores como el embarazo en adolescentes, la discapacidad, la pobreza y su ubicación geográfica, entre otros. Esta estrategia incluirá la revisión de metodologías de enseñanza para el desarrollo de

capacidades de los docentes y el desarrollo de modalidades pedagógicas innovadoras y pertinentes al contexto.

29. El programa brindará asistencia técnica para la revisión de normativas que establece el régimen académico en la educación premedia a fin de fortalecer un clima institucional colaborativo y propicio para el aprendizaje. Se movilizará a un amplio número de alianzas del sector privado, académico y no gubernamental para asegurar que se conocen las nuevas modalidades pedagógicas que se vayan a llevar a escala, así como las normas y los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional para la prevención de la deserción, y el retorno al entorno escolar si se hubiera dado una ruptura.

30. Si bien la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) será un eje transversal en los otros dos productos de este componente, se consideró oportuno mantener un producto específico para apoyar al MEDUCA en la ejecución del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en la comarca Ngäbe Buglé. UNICEF contribuirá a la revisión, y actualización del plan para la comarca Ngäbe Buglé. Utilizando las lecciones aprendidas del estudio de la aplicación de la EIB realizado en 2014, i) se fortalecerá la estrategia existente de capacitación de docentes en lengua materna; ii) se fortalecerán los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la EIB; iii) se continuará apoyando el desarrollo curricular contextualizado específicamente para el pueblo Ngäbe Buglé en alianza con los otros cooperantes del sector; y iv) se apoyará la definición de estándares, normas y reglamentación de la aplicación de la EIB en los procesos escolares. A través de las intervenciones en EIB, UNICEF contribuye a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Comarcas Indígenas que está desarrollando el Gobierno en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros agentes.

31. UNICEF contribuirá con formas innovadoras de monitoreo en tiempo real para fortalecer los registros administrativos de manera que puedan utilizarse para adoptar decisiones relativas a la política educativa. Se apoyará a las instituciones de gobierno y a la sociedad civil en la promoción con base empírica mediante estudios y evaluaciones, generados en alianza con universidades y centros de investigación. De igual manera se fomentará la importancia de la educación preescolar y premedia a través de estrategias de comunicación que promuevan entornos saludables, protectores y que estimulen el respeto a la diversidad, la no violencia y la participación de la comunidad y la familia.

### **Protección integral**

32. El componente de protección contribuirá a desarrollar un entorno normativo, de políticas y servicios con enfoque sistémico y de equidad. Para ello fortalecerá las capacidades para prevenir y responder a la vulneración de derechos, la discriminación, la exclusión y la violencia contra la niñez; contribuirá a la aplicación de modelos de intervención basados en políticas sociales planificadas con participación de la niñez. Este componente responde a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, y contribuye de manera directa a dos efectos del MANUD.

33. El análisis de privaciones y el de determinantes identificaron como barreras claves para la protección integral de la niñez y la adolescencia las siguientes: i) la atomización de esfuerzos para la prevención y protección ante la ausencia de una

ley marco y de políticas integrales que armonicen la lógica institucional y estructuren la respuesta del Estado; ii) la ausencia de mecanismos operativos para la ejecución coordinada de políticas integrales entre las instituciones rectoras del sector social, los municipios y la sociedad civil; y iii) la falta de competencias y mecanismos locales para la aplicación de respuestas especializadas de protección en situaciones de violencia.

34. El programa apoyará el diseño de respuestas sistémicas locales para el acceso a medidas de protección. Con el fin de mantener la lógica institucional y la relación de los mecanismos locales con las políticas integrales a nivel nacional, se desarrollarán herramientas de gobernanza, coordinación y operatividad con planes y estrategias focalizados para una ejecución coherente. Estas se modelarán en dos distritos urbanos y en un distrito de la comarca de Ngäbe Buglé en alianza con autoridades indígenas, organizaciones no gubernamentales y alianzas público-privadas. Estas experiencias serán sistematizadas y difundidas para llevarlas a escala, y contribuir así a la eliminación de medidas discriminatorias para los adolescentes que viven en condición de exclusión social.

35. Respecto a la justicia penal de los adolescentes, las barreras identificadas son i) el limitado desarrollo de programas socioeducativos a nivel comunitario; ii) la necesidad de lineamientos técnicos para asegurar la calidad de la atención en los Centros de Custodia y Cumplimiento; y iii) un marco legal con múltiples modificaciones que han debilitado la simetría del esquema jurídico. Para superar las barreras, UNICEF apoyará al Ministerio de Gobierno (MINGOB) en el fortalecimiento de sus registros administrativos y en la generación de una oferta de programas de medidas socioeducativas y de alternativas a la privación de libertad. UNICEF buscará la complementariedad con las acciones de la Unión Europea y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el PNUD que inciden sobre la justicia penal de adolescentes.

36. UNICEF apoyará a la Comisión Nacional Permanente para Velar por los Compromisos Adquiridos por Panamá en el Ámbito Nacional e Internacional en Materia de Derechos Humanos; al Consejo Nacional para la Primera Infancia (CONAPI); al Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETIPPAT); al Comité Nacional para la Prevención de la Violencia contra niños, niñas y adolescentes; y a la Comisión Nacional para la Prevención y Control del VIH a través de la generación y diseminación de datos, análisis y estudios que faciliten la formulación y el monitoreo de políticas para la niñez. También contribuirá con asistencia técnica a la presentación del quinto informe al Comité de los Derechos del Niño en 2016, y al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones a través del Observatorio de Derechos de la Niñez y Adolescencia.

37. UNICEF apoyará el fortalecimiento de las capacidades del Estado para que la inversión pública sea un instrumento apropiado para superar las brechas geográficas y poblacionales que se reflejan en las mediciones de las privaciones multidimensionales que afectan a los niños y niñas.

## Generación de evidencias, comunicación, promoción y alianzas para la inclusión social

38. Este componente transversal aportará —a través de la generación de evidencias— elementos sustantivos para el fortalecimiento de la capacidad nacional para desarrollar políticas con perspectiva de género e inclusión social. Con este fin, UNICEF facilitará el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y seguimiento de la planificación y ejecución de la prestación de servicios para la niñez.

39. Sobre una base empírica se impulsará la conciencia pública acerca de la importancia de una cultura de derechos para la niñez. Para ello se promoverán las medidas que debe adoptar el Estado para la aplicación de la CDN. A través de campañas de comunicación y sensibilización se abordarán las normas sociales que repercuten en el desarrollo y la supervivencia de la niñez. UNICEF también fortalecerá alianzas estratégicas con diversos agentes de la sociedad civil, grupos religiosos, medios de comunicación, y el sector privado en el marco de la responsabilidad social empresarial.

40. Estas alianzas permitirán la movilización y el apalancamiento de recursos para generar resultados en el marco del programa.

### Cuadro sinóptico del presupuesto

<i>Componente del programa</i>	<i>(En miles de dólares EE.UU.)</i>		
	<i>Recursos ordinarios</i>	<i>Otros recursos</i>	<i>Total</i>
Educación	1 420	1 500	2 920
Protección integral	1 900	1 500	3 400
Intersectorial: generación de evidencias, comunicación, promoción y alianzas para la inclusión social	950	1 000	1 950
<b>Total</b>	<b>4 270</b>	<b>4 000</b>	<b>8 270</b>

## Programa y gestión del riesgo

41. Este documento, en el que se reseñan las contribuciones de UNICEF a los resultados nacionales, sirve como unidad primaria de rendición de cuentas ante la Junta Ejecutiva. Las responsabilidades del personal de UNICEF en los niveles nacional, regional y de la sede con respecto a los programas de país están establecidos en las políticas y los procedimientos programáticos y operativos de la organización.

42. Para la ejecución del programa, UNICEF trabajará en coordinación con los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el marco de ejecución del MANUD 2016-2020 utilizando como mecanismo el Comité Directivo integrado por el Gobierno de Panamá, miembros de la sociedad civil, y el Equipo de País. Para la garantizar la contribución al MANUD, los especialistas de UNICEF formarán parte

de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas anual de las áreas de resultado.

43. La eficiencia y efectividad del programa radica en su enfoque programático, que está concentrado en dos áreas del plan estratégico de UNICEF e incluye de manera transversal aquellos elementos de inclusión social pertinentes para los temas de protección y educación. Si bien muchas de las intervenciones programadas tienen un carácter normativo y, por lo tanto, de aplicación nacional, el diseño de intervenciones se centrará en la comarca de Ngäbe Buglé y al menos dos distritos urbanos. Por su carácter demostrativo, UNICEF validará, sistematizará y financiará estas experiencias a fin de que las mismas puedan ser replicables a nivel nacional o adaptadas a las diversas realidades del país.

44. La ausencia de un marco normativo armonizado con las normas internacionales; las dificultades del sector público en la articulación de políticas intersectoriales e interinstitucionales; y la brecha en la disponibilidad de otros recursos financieros para alcanzar los resultados del programa son los principales riesgos para la cooperación entre UNICEF y el Estado panameño. Estos riesgos serán mitigados a través de 1) una promoción basada en las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y en evidencias que permitan generar el compromiso político para la adopción de medidas de aplicación; 2) una estrategia para el desarrollo de herramientas de gobernanza, coordinación y operatividad para una ejecución coherente; y 3) una estrategia de recaudación de fondos. Esta estrategia se fundamenta en el reconocimiento público de UNICEF como ente especializado en temas de niñez y en el posicionamiento y la cobertura de UNICEF en los medios de comunicación.

45. Adicionalmente, para mitigar la ausencia de un marco normativo armonizado con las normas internacionales y la capacidad limitada para coordinar las políticas públicas en materia de niñez, UNICEF incluirá en sus dos componentes asistencia técnica especializada e intercambio de experiencias a través de la cooperación Sur-Sur y triangular sobre la aplicación del enfoque de derechos. Se trabajará con instituciones académicas para vigilar la repercusión de las políticas y la inversión en la niñez, especialmente en las comarcas indígenas.

46. La ubicación geográfica de Panamá la hace vulnerable a diferentes desastres naturales, por lo que se actualizará anualmente el sistema de alerta temprana con base empírica de la intensidad y ocurrencia de los eventos. Aunque Panamá tiene capacidad nacional y recursos para atender las situaciones humanitarias, UNICEF continuará apoyando acciones de gestión de riesgo y respuesta humanitaria como parte del enfoque de políticas de niñez.

## **Monitoreo y evaluación**

47. Se promoverá que el Estado fortalezca su capacidad de monitoreo y de rendición de cuentas en el marco de las observaciones del Comité de los Derechos del Niño y de la CEDAW. En línea con la gestión por resultados y el principio de apropiación por el Estado que se promueve en el MANUD, UNICEF contribuirá al fortalecimiento de las capacidades institucionales para el registro y el análisis estadístico, y se promoverá el uso de sistemas de información especializados. El Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores tienen la responsabilidad de coordinar y gestionar el programa en nombre del Gobierno de

Panamá. Se fortalecerá la capacidad del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) para producir datos desagregados por edad, ubicación geográfica, etnicidad y género. Se fortalecerán los registros administrativos del MEDUCA en todo el ciclo escolar.

48. Se proveerá asistencia técnica para que el país avance en la adopción de indicadores de inclusión en encuestas sociodemográficas y censos, y haga uso de herramientas de análisis desde la óptica de los derechos humanos, como la medición de la pobreza multidimensional. UNICEF, como parte del equipo de las Naciones Unidas en el país, apoyará el proceso de priorización, ejecución, monitoreo y presentación de informes de los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que configurarán la nueva agenda mundial de los Estados miembros de Naciones Unidas que se apruebe este año en la Asamblea General.

49. El programa continuará promoviendo el uso de tecnología en la recolección de datos siguiendo la experiencia fructífera del empleo de computadoras ultraligeras en la encuesta MICS (2013). También se impulsará el uso de tecnología como parte del monitoreo del programa de país a nivel 3 (MORES). Para esto utilizará una combinación de estrategias que incluyan la participación de la sociedad civil, alianzas público-privadas y la participación de adolescentes.

50. Como parte del componente de evaluación, se hará una revisión de las capacidades nacionales y se diseñará una estrategia en alianza con las universidades. El programa contempla dos evaluaciones que están en línea con las prioridades nacionales: la ejecución de las políticas de prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes y la ejecución de la estrategia para los niños, niñas y adolescentes que están fuera de la escuela.

## Anexo

## Marco de resultados y recursos

## Programa de cooperación del país entre el Gobierno de la República de Panamá y UNICEF, 2016-2020

<b>Convención sobre los Derechos del Niño:</b> artículos 2 al 9, 15, 20, 19, 28, 29, 30, 37, 40							
<b>Prioridades nacionales:</b> 5.4 Desarrollo Social: Cobertura de necesidades y servicios básicos (Objetivo 5.4.2); 5.6 Desarrollo de Capacidades Humanas (Objetivo 5.6.2); 5.8 Gobierno y Desarrollo: Hacia una gestión moderna del Sector Público de Panamá; 5.8.3 Inversión pública y efectividad de desarrollo; 5.8.7 Descentralización; 5.8.8 Impartición de Justicia y Seguridad							
<b>Efectos del MANUD:</b> Efecto 1: Políticas integrales para la equidad e inclusión; Efecto 2: Gobernanza, diálogo y participación social							
<b>Indicadores de resultados para medir el cambio al que contribuye UNICEF:</b> 1.1.12: Número de niños de las comarcas indígenas de 5 a 12 años que tienen acceso a EIB; 1.1.13: Porcentaje de niños de 4 y 5 años sin acceso a la educación preescolar; 1.1.14: Porcentaje de cobertura bruta de educación media; 1.1.15: Número de tratados internacionales y protocolos de derechos humanos ratificados y ejecutados por Panamá; 1.1.16: Porcentaje de satisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios desagregados por sexo y área urbana/rural/indígena; 1.2.1: Numero de iniciativas efectivas de coordinación intersectorial; 1.2.2: El país ha priorizado los ODS y definido sus metas; 2.1.6: Número de distritos que aplican el Sistema de Protección Integral de la Niñez; 2.2.4: Número de medidas aplicadas con enfoque de prevención de la violencia; 2.2.8: Número de personas privadas de libertad por edad/sexo.							
<b>Resultados relacionados de Plan Estratégico de UNICEF para 2014-2016:</b> Educación, protección e inclusión social							
Resultados/ de UNICEF	Indicadores clave sobre el progreso, bases de referencia (B) y objetivos (O)	Medios de verificación de resultados	Resultados indicativos del programa del país	Principales asociados, marcos de asociación	Recursos indicativos por resultado del programa del país (en miles de dólares EE. UU.) Recursos ordinarios (RO) Otros recursos (OR)		
					RO	OR	Total
<b>Resultado 1: Educación</b> En 2020, los niños, niñas y adolescentes, particularmente de zonas rurales, indígenas y urbanas marginales tienen acceso oportuno a una educación inicial de calidad y completan su ciclo de educación premedia	Porcentaje de niños y niñas de 36-59 meses que asisten a cualquier servicio de educación preescolar: B: 36.8% (2013) Niños: 38.3 Niñas: 35 O: -65% o más (2020) Niños: 70 Niñas: 70	Registros administrativos MEDUCA  MICS	Producto 1.1: En 2020, el Ministerio de Educación cuenta con mecanismos e instrumentos para ejecutar una política de educación inicial, con un marco normativo y de gestión, normas de calidad, y un sistema de monitoreo y recursos para su ejecución	MEDUCA MIDES SENACYT BID Universidades ONG	1 420	1 500	2 920

Resultados de UNICEF	Indicadores clave sobre el progreso, bases de referencia (B) y objetivos (O)	Medios de verificación de resultados	Resultados indicativos del programa del país	Principales asociados, marcos de asociación	Recursos indicativos por resultado del programa del país (en miles de dólares EE. UU.)		
					Recursos ordinarios (RO)	Otros recursos (OR)	Total
	<p>Porcentaje de cobertura bruta de educación media: B: 64,1% (2013)</p> <p>O: 80% o más (2020)</p> <p>Porcentaje de niños y niñas de comarcas indígenas de 5 a 12 años que tienen acceso a la Educación Intercultural Bilingüe. B: N/D (2015)</p> <p>O: 80% o más (2020).</p>		<p>Producto 1.2: En 2020, el MEDUCA cuenta con una estrategia, mecanismos y modelos para la ejecución de políticas y planes que previenen la deserción escolar en las zonas rurales o urbanas marginadas y facilitan la reinserción de quienes están fuera del sistema.</p> <p>Producto 1.3: En 2020, el MEDUCA cuenta con capacidades e instrumentos para la ejecución de una política y un plan nacional de EIB que garantice la calidad de los servicios y la pertinencia cultural para todos los pueblos indígenas</p>				
<p><b>Resultado 2: Protección integral</b> En 2020, niños, niñas y adolescentes cuentan con un sistema de protección integral de sus derechos y con políticas de protección</p>	<p>Existencia de una ley de protección integral y una estrategia para su aplicación, incluidas las situaciones humanitarias [SP6.10] B: 0 (2015). O: 1 (2020).</p>	<p>Informe del país ante el Comité de los Derechos del Niño</p>	<p>Producto 2.1: En 2020, las instituciones del sector social cuentan con <u>instrumentos y mecanismos</u> efectivos para la <u>coordinación, articulación y evaluación</u> del sistema de</p>		1 900	1 500	3 400

<i>Resultados de UNICEF</i>	<i>Indicadores clave sobre el progreso, bases de referencia (B) y objetivos (O)</i>	<i>Medios de verificación de resultados</i>	<i>Resultados indicativos del programa del país</i>	<i>Principales asociados, marcos de asociación</i>	<i>Recursos indicativos por resultado del programa del país (en miles de dólares EE. UU.) Recursos ordinarios (RO) Otros recursos (OR)</i>		
					<i>RO</i>	<i>OR</i>	<i>Total</i>
integral y de reducción de la violencia	<p>Porcentaje de niños y niñas que son objeto de una disciplina violenta [SP6.5] B: 45% (2013) Niños: 46.8 Niñas: 42.8</p> <p>O: 20% menos (2020). Niños: 37.4 Niñas: 34</p> <p>Numero de adolescentes privados de libertad B:2014 N/D O: 20% de reducción del 2014 al 2020</p> <p>Informe de avances en la ejecución de la CDN al CRC entregado por el Estado B: Informe 2011 (2015) O: Informe 2016 (2016)</p> <p>Gasto social dirigido a</p>	<p>MICS o módulo en encuesta continua de país</p> <p>Registros administrativos IEI-MINGOB</p> <p>V Informe del Estado ante el CDN</p> <p>Informes del Ministerio de Economía y Finanzas</p>	<p>protección integral, incluidas la prevención y reducción de la violencia, la prevención de la institucionalización, y la protección de los niños y niñas en situación humanitaria.</p> <p>Producto 2.2: En 2020, las instituciones del sector social y las <u>autoridades locales</u> cuentan con <u>modelos operativos</u> para la aplicación de la protección integral; modelos de intervención especializada contra toda forma de violencia; gestión de riesgos y respuesta humanitaria; y sistemas de monitoreo local de la protección integral</p> <p>Producto 2.3: En 2020, el MINGOB cuenta con programas de medidas socioeducativas y alternativas a la privación de libertad</p>	<p>MIDES SENNIAF ONG Universidades Autoridades locales MINGOB SENACYT Sector Privado</p>			

<i>Resultados de UNICEF</i>	<i>Indicadores clave sobre el progreso, bases de referencia (B) y objetivos (O)</i>	<i>Medios de verificación de resultados</i>	<i>Resultados indicativos del programa del país</i>	<i>Principales asociados, marcos de asociación</i>	<i>Recursos indicativos por resultado del programa del país (en miles de dólares EE. UU.) Recursos ordinarios (RO) Otros recursos (OR)</i>		
					<i>RO</i>	<i>OR</i>	<i>Total</i>
	<p>garantizar los derechos de la primera infancia y la adolescencia (% gasto social nacional)</p> <p>B: Gasto social per cápita para primera infancia 2014 (por calcular)</p> <p>Gasto social per cápita para infancia y adolescencia 2014 (por calcular)</p> <p>O: Incremento en un 10% del gasto social per cápita para primera infancia al 2020</p> <p>Incremento en un 10% del gasto social per cápita para infancia y adolescencia</p>		<p>acordes a las normas internacionales y su correspondiente sistema de registro</p> <p>Producto 2.4: En 2020, se ha incrementado la capacidad de instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil para planificar, presupuestar y vigilar políticas sociales de niñez inclusivas y medidas de protección integral, incluida la gestión de riesgos</p>				
Vigilancia, comunicación, promoción y alianza	<i>Descripción en la página 8 y 9</i>				950	1 000	1 950
<b>Recursos totales</b>					<b>4 270</b>	<b>4 000</b>	<b>8 270</b>