



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
22 de diciembre de 2020
Español
Original: inglés
Español, francés e inglés
únicamente

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2021

9 a 12 de febrero de 2021

Tema 5 a) del programa provisional*

Documento del programa para el país

Panamá

Resumen

El documento del programa para Panamá se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación en el presente período de sesiones, con arreglo al procedimiento de no objeción. En el documento del programa para el país se propone un presupuesto indicativo total de 1.700.000 dólares con cargo a los recursos ordinarios para los dos primeros años del documento del programa para el país^a, con sujeción a la disponibilidad de fondos, y de 10.250.000 dólares con cargo a otros recursos, con sujeción a la disponibilidad de contribuciones para fines concretos, para el período comprendido entre 2021 y 2025.

^a La asignación con cargo a los recursos ordinarios para el período posterior a los dos primeros años del programa para Panamá se revisará en 2022, con arreglo al Análisis de la experiencia del UNICEF en países de ingresos altos y países de ingresos medianos altos que están pasando a formar parte los países de ingresos altos (E/ICEF/2016/P/L.39), así como al resultado del análisis posterior cuya realización está programada para 2021 y a la revisión de la lista de elegibilidad del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

* E/ICEF/2021/1.

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



Justificación del programa

1. La República de Panamá es un país de ingreso alto que tiene un alto índice de desarrollo humano. Ha tenido una de las economías de más rápido crecimiento en la región de América Latina y del Caribe en la última década. Los niños, niñas y adolescentes representan el 32 por ciento de la población del país de 4.158.783 habitantes.

2. Pese al crecimiento económico, Panamá sigue teniendo una de las tasas de desigualdad más altas de la región y del mundo. La tasa de pobreza es del 41,4 por ciento en las poblaciones rurales y del 11 por ciento en áreas urbanas. Una de cada dos personas pobres multidimensionalmente es menor de 18 años. Según las previsiones de crecimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el producto interno bruto del país experimentará una contracción del 6,5 por ciento como consecuencia de la pandemia ocasionada por la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19)¹.

3. Según el Índice de Pobreza Multidimensional, el 32,8 por ciento de todos los niños, niñas y adolescentes en el país están en situación de pobreza. Aproximadamente el 25 por ciento de ellos viven en el territorio indígena de Ngöbe-Buglé, y el 20 por ciento en la Provincia de Panamá.

4. El sistema de protección social tiene alcance limitado. El programa público de transferencia de efectivo solo beneficia a 1 de cada 4 niños multidimensionalmente pobres. Los impactos a largo plazo de la crisis causada por la pandemia de COVID-19 solo empiezan a emerger, pero ya se aprecian sus efectos en la economía del país y en la situación de la niñez, como una mayor exclusión en materia educativa y un aumento de su exposición a la violencia.

5. En los últimos años, Panamá ha logrado avances positivos hacia algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible; la tasa de mortalidad materna disminuyó de 65 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en el 2012 a 35 en el 2017, y se registró una reducción del 52,7 por ciento en el número de niños vinculados al trabajo infantil entre el 2012 y el 2016. Aún existen desafíos importantes para alcanzar las metas relativas a la infancia en las áreas del desarrollo en la primera infancia, la protección contra la violencia y el desarrollo y la participación de los adolescentes².

6. Panamá ha hecho esfuerzos significativos para la primera infancia, tales como la adopción de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia (RAIPI). Aún existen desafíos que impiden contar con una política pública, y con servicios y programas de calidad relacionados con: cuidado y estimulación, nutrición, y educación en la primera infancia. La evaluación de la hoja de ruta evidenció debilidades en su coordinación institucional, sus procesos y su planificación conjunta de desarrollo de capacidades, así como la necesidad de contar con incentivos que promuevan la gestión oportuna.

7. La tasa de mortalidad infantil, de 14 muertes por cada 1.000 nacidos, no ha bajado en los últimos cinco años. Se observan claras desigualdades geográficas, con una tasa de 24,5 en Bocas del Toro y de 20 en Darién. Se precisan servicios adicionales de cuidado integral y estimulación con acompañamiento a familias. Solo el 2,7 por ciento de los niños menores de tres años están inscritos en los servicios oficiales de desarrollo en la primera infancia. Además, persisten normas sociales que socavan dicho desarrollo, como las que incluyen prácticas de disciplina violenta,

¹ El Banco Mundial ha aportado las estadísticas en materia de desigualdad, mientras que las relativas a la pobreza proceden del Ministerio de Desarrollo Social.

² Todos los datos relativos a la mortalidad materna y en la niñez se han extraído de “Situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en Panamá”, UNICEF, 2019.

promueven la asignación del cuidado principalmente a las mujeres y perpetúan el desconocimiento de la importancia del aprendizaje temprano y del juego. Es necesario formular e implementar un marco legal y de gobernanza para promover el desarrollo en la primera infancia en coordinación con el sistema de protección social.

8. Panamá carece de información actualizada y representativa sobre los indicadores de nutrición. Se estima que la desnutrición crónica afecta al 16,3 por ciento de los niños menores de cinco años y hasta al 59,1 por ciento en la comarca Guna Yala. El 11,7 por ciento de los niños menores de cinco años y el 29,9 por ciento de los niños con edades comprendidas entre los 5 y 9 años tienen exceso de peso. Solamente el 28,1 por ciento de los niños menores de 6 meses recibe lactancia materna exclusiva. Entre los factores claves que se deben abordar se incluyen prácticas y hábitos alimentarios y la oferta de servicios integrales de nutrición, particularmente en zonas vulnerables.

9. Se estima que el 40 por ciento de los niños y niñas de 4 a 5 años no asiste a centros de educación preescolar, aunque la educación preescolar es obligatoria en Panamá. La tasa neta de escolarización en educación primaria es del 90 por ciento con equilibrio de género³, pero el 6 por ciento tiene sobreedad, particularmente en las poblaciones rurales e indígenas como las comarcas Ngäbe Buglé (15 por ciento), Guna Yala (11 por ciento), Emberá-Wounaan (11 por ciento) y las provincias de Bocas del Toro (8 por ciento) y Darién (8 por ciento). La red de incentivos presenta una capacidad limitada para superar las barreras de acceso territoriales. Las privaciones en la educación están relacionadas con la limitada oferta y calidad de servicios de educación preescolar, relevante y culturalmente adaptada, y la falta de formación continua y acompañamiento al personal sobre el uso de herramientas pedagógicas.

10. El sistema educativo aún no llega a todos los adolescentes ni garantiza un aprendizaje de calidad. Antes del cierre de las escuelas por la pandemia de COVID-19, solo 7 de cada 10 adolescentes con edades comprendidas entre los 12 y 14 años estaban matriculados en educación premedia, y 5 de cada 10 entre 15 y 17 años de edad en educación media. Este nivel de privación es más persistente en las zonas indígenas, rurales y urbano-marginales. La tasa neta de escolarización en la educación secundaria es del 48 por ciento en adolescentes varones y 57 por ciento en el caso de las mujeres.

11. La pandemia causó interrupciones en los servicios educativos a todos los niveles, lo que puede ocasionar rezagos educativos y un incremento del abandono escolar. Según la Encuesta de Propósitos Múltiples de 2017, el 61 por ciento de los estudiantes de escuelas oficiales cuenta con acceso a internet en su hogar, en comparación con el 92 por ciento de los estudiantes de escuelas particulares. En las comarcas Ngäbe Bugle y Guna Yala, esta cifra baja al 6 por ciento y el 10 por ciento respectivamente.

12. En términos de calidad educativa y logros en materia de aprendizaje, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de 2018 son preocupantes. Entre un total de 79 países, Panamá ocupa la posición número 71 en lectura, 76 en matemáticas y 75 en ciencias. Solo el 35 por ciento de los estudiantes logra los niveles mínimos de competencias en materia de lectura establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mientras que la cifra se reduce al 19 por ciento en lo relativo a las matemáticas. El 19 por ciento de los adolescentes varones y el 16 por ciento de las adolescentes mujeres presenta sobreedad en la educación premedia. Ese aprendizaje insatisfactorio lleva al absentismo y al abandono escolar, lo que repercute en la adquisición de conocimientos y la preparación de cara a la empleabilidad futura.

³ Las estadísticas educativas proceden del Ministerio de Educación (2018) y el UNICEF (2019).

13. En Panamá, 119.340 jóvenes de entre 15 y 24 años de edad —es decir, el 17.2 por ciento de este grupo— no estudia ni trabaja. Los adolescentes necesitan más oportunidades inclusivas y plataformas sostenibles para desarrollar habilidades transferibles.

14. Se han registrado avances en la implementación del derecho de los adolescentes a ser escuchados. Sin embargo, siguen existiendo desafíos que obstaculizan la promoción de su participación significativa en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas que les afectan.

15. Los niños, niñas y adolescentes sufren distintas formas de violencia en sus entornos familiar, comunitario y escolar⁴. El 64 por ciento de las personas que han denunciado haber sido víctimas de violencia sexual son personas menores de 18 años, mientras que el 91 por ciento son mujeres. Los delitos de este tipo han aumentado significativamente desde el 2013, con tasas más altas en Bocas del Toro, Darién y Los Santos. En el 2018, 2.811 niños y niñas denunciaron haber sufrido maltrato.

16. La violencia en la familia afecta cada vez más a la niñez en Panamá, con un 70 por ciento de casos atendidos por abandono, descuido o negligencia. El 44,5 por ciento de los niños reciben métodos de disciplina violenta en el hogar. Las niñas y adolescentes indígenas muestran una mayor vulnerabilidad a la violencia.

17. La violencia en las escuelas, incluyendo la agresión y el ciberacoso, afecta al acceso y la permanencia en la educación. Las provincias con mayor número de casos en 2018 eran Panamá (875), Colón (240) y Chiriquí (232). En cuanto al acoso escolar, se estima que los niños suelen enfrentarse a tasas más altas de agresión física, mientras que las niñas reciben mayor acoso psicológico, ciberacoso y violencia sexual.

18. Está por determinarse el modo en que el aislamiento y el distanciamiento ocasionados por la pandemia de COVID-19 repercutirán en la violencia contra la niñez, particularmente su impacto en las redes de apoyo, el acceso a los servicios de protección, y la violencia en línea. Durante la cuarentena, se registraron conflictos en 1 de cada 3 hogares.

19. Por la medida de toque de queda, 20.551 niños y niñas han sido detenidos entre el 2015 y 2018; el 79 por ciento de ellos eran varones. El Comité de los Derechos del Niño expresó que este tipo de medida de detención es contrario a la Convención sobre los Derechos del Niño, penaliza a los niños y agrava aún más la percepción negativa de la población hacia los adolescentes, particularmente los afrodescendientes y los procedentes de barrios de ingreso bajo. El Comité recomendó también al Gobierno de Panamá establecer un sistema de protección integral de la niñez con fundamento en una ley de la República. Las políticas dirigidas a la niñez son fundamentalmente de carácter sectorial, sin espacios de articulación suficientes en la planificación, la toma de decisiones financieras y la prestación de servicios a nivel local.

20. Los adolescentes se ven estigmatizados, especialmente los afrodescendientes en barrios marginados, quienes son señalados frecuentemente, incluso en los medios de comunicación, por la comisión de delitos. Además, hace falta asegurar la inclusión de las niñas, abordando la exclusión educativa ocasionada por los embarazos adolescentes y el requerimiento de la presencia de un tutor para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva; y presentando denuncias por casos de maltrato y abusos sexuales; y proporcionando atención a las víctimas.

⁴ Las estadísticas relativas a la violencia contra los niños han sido aportadas por el UNICEF (2019); el Centro de Estadística del Ministerio Público (2018); y el Instituto Nacional de Estadística y Censo (2013).

21. La situación de la violencia contra los niños se ve exacerbada por una legislación dispersa y una capacidad institucional insuficiente, particularmente en términos de presencia territorial y personal especializado. Hay brechas de información en lo que respecta a las víctimas de violencia. Los mecanismos existentes de reporte y denuncias no son lo suficientemente accesibles, conocidos ni conectados. Además, persisten normas sociales de tolerancia frente a la violencia. La oferta de servicios de atención, remisión y apoyo de las víctimas de violencia no cuenta con suficiente calidad ni eficacia, ni tampoco articulación, estructura ni cobertura para llegar a la población que requiere atención.

22. Los niños y niñas afectados por emergencias y que se encuentran en contextos de migración internacional requieren especial atención. Panamá es un país de origen, destino y tránsito de personas migrantes y refugiadas, incluyendo niños no acompañados. La población migrante y refugiada que transita por el Darién, en la frontera con Colombia, continúa aumentando. Según el Servicio Nacional de Migración, el número de migrantes se duplicó en el 2019 hasta alcanzar un total de 23.958 personas procedentes de 50 países. De dicha cifra, el grupo poblacional que experimentó un mayor aumento fue el de los niños, niñas y adolescentes, pasando de 522 en el 2018 a 3.956 en 2019.

23. La situación de la población migrante ya era preocupante, pero la pandemia generó cierres de fronteras, afectando a los flujos migratorios, el acceso a la protección internacional, y las condiciones humanitarias y la dignidad de las personas en tránsito. Asimismo, las brechas en materia de inclusión y acceso a los servicios de la población migrante residente en Panamá se vieron profundizadas.

24. En los contextos de emergencia, resultan insuficientes los mecanismos de coordinación y planificación multisectorial que se emplean para aportar una respuesta eficaz y, así, reducir el daño que sufren los niños afectados. Esta dificultad se agrava en las zonas fronterizas, que son regiones históricamente desfavorecidas. La capacidad de adaptación de los servicios básicos es insuficiente para atender a los niños migrantes o afectados por emergencias, y hacen falta más mecanismos interinstitucionales y comunitarios para construir puentes entre la respuesta a emergencias o flujos migratorios y la inclusión social y el desarrollo.

25. En Panamá, la ventaja comparativa del UNICEF es su capacidad y experiencia en materia de abogacía con base empírica, sus conocimientos técnicos, y su poder de asociación y convocatoria alrededor de temas relacionados con la niñez y la adolescencia. Su experiencia local e internacional permite promover la cooperación y el intercambio de mejores prácticas, fomentando la cooperación Sur-Sur y triangular.

26. El presente programa se fundamenta en lecciones aprendidas. El documento final del Momento Estratégico de Reflexión destacó que, a fin de fortalecer la abogacía con acciones concretas e identificar procedimientos eficaces y métodos de ampliación, se deben combinar acciones a nivel de políticas y marcos nacionales y se deben implementar estrategias e intervenciones a nivel local. La evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) reconoció el posicionamiento del tema de la migración, lo que abrió la puerta a seguir manteniendo un diálogo sobre la preparación y la respuesta ante emergencias.

27. El sector privado tiene potencial no solo para financiar alianzas público-privadas prometedoras complementadas por la responsabilidad social empresarial, sino también para ser un aliado estratégico en la promoción y realización de los derechos de la niñez. Es una fuente de conocimiento sobre soluciones innovadoras, un colaborador de cara a la formación de una nueva generación de adolescentes, y un contribuyente a la financiación del programa.

28. El programa del UNICEF para Panamá priorizará:
- a) El desarrollo en la primera infancia;
 - b) el desarrollo y la participación de los adolescentes; y
 - c) la protección de la niñez y adolescencia.

Prioridades y alianzas del programa

29. El objetivo general del programa del UNICEF es apoyar al Gobierno para que, desde la primera infancia hasta la adolescencia, se creen oportunidades de forma equitativa y sin violencia que permitan a la niñez y adolescencia crecer y desarrollarse de forma plena, sin dejar a nadie atrás.

30. Guiado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021, el programa aborda los obstáculos que impiden la plena realización de los derechos del niño, con énfasis en los más vulnerables, en particular los indígenas y afrodescendientes, los migrantes y las poblaciones rurales.

31. La teoría de cambio propone que si niños y niñas en la primera infancia, en particular los más desfavorecidos, reciben atención de calidad para su desarrollo físico, cognitivo y socioemocional; si más adolescentes en situación de vulnerabilidad cuentan con oportunidades para aprender, desarrollar habilidades transferibles y participar de una ciudadanía activa, contribuyendo al desarrollo sostenible del país; y si los niños, niñas y adolescentes están mejor protegidos contra todas las formas de violencia en sus entornos familiar, escolar y comunitario; entonces más niños, niñas y adolescentes tendrán oportunidades para crecer y desarrollarse de forma plena.

32. El UNICEF apoyará el Plan Estratégico de Gobierno para 2019-2024 (PEG) en la generación de evidencias para fundamentar la formulación de políticas públicas, la planificación estratégica y el desarrollo de las capacidades institucionales (primer pilar del Plan); y en el fortalecimiento de una educación de calidad (tercer y quinto pilares). El PEG es un marco de desarrollo general que se articula con la priorización de los grupos vulnerables que promueve la Estrategia Plan Colmena “Panamá Libre de Pobreza y Desigualdad, la Sexta Frontera” del Gobierno, cuyo objetivo es articular territorialmente la prestación multisectorial de servicios. El UNICEF hará los ajustes necesarios en su estrategia de cooperación para apoyar al Gobierno en su propósito de responder ante los efectos de la pandemia de COVID-19 en la niñez y adolescencia.

33. El programa se ajusta a las prioridades del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para 2021-2025 (UNSDCF), en particular las áreas 1 (Igualdad e inclusión social, económica y ambiental) y 2 (Gobernanza, institucionalidad, ciudadanía y justicia), apoyando la generación y el uso de evidencias, el fortalecimiento institucional y el enfoque de equidad; el área 3 (Cambio climático, gestión integral ambiental y Reducción de riesgos de desastres), desarrollando habilidades transferibles; y el área 4 (Prevención de violencias y protección de derechos humanos). Según la evaluación del MANUD para 2016-2020, la pobreza multidimensional, inclusión, institucionalidad y resiliencia continúan siendo prioridades.

34. La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), habida cuenta de su deseo de trabajar de manera integrada y aprovechar sus respectivas fortalezas, han acordado promover, mediante sus respectivos programas, los mecanismos de coordinación necesarios para no dejar a nadie atrás y acelerar el logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en

concordancia con el UNSDCF. El programa para el país apoyará los esfuerzos del Gobierno de Panamá por lograr resultados significativos y medibles en términos de a) gestión del sistema de protección social con énfasis en la gestión de cuidado integral, b) desarrollo de habilidades para los adolescentes y jóvenes (educación, empleabilidad, competencias para la vida, adaptación al cambio climático, prevención de los embarazos adolescentes), y c) prevención y atención contra todo tipo de violencia, incluyendo la violencia de género, que sufren los y las adolescentes, jóvenes y mujeres, en el marco de la prestación de servicios esenciales.

35. El UNICEF realizó una revisión programática de género para fundamentar la identificación de estrategias que contribuyan al Plan de Acción de Género del UNICEF para 2018-2021. La estrategia de género servirá de guía para orientar la implementación del programa, contribuyendo a: a) identificar los estereotipos de género asociados a las prácticas de crianza; b) promover la corresponsabilidad parental; c) reforzar políticas y programas dirigidos a erradicar las desigualdades de género; d) reducir la exclusión escolar de las adolescentes; y e) fortalecer la prevención de la violencia de género y sexual y el acceso de las víctimas a los servicios de atención.

36. En estrecha coordinación con el Gobierno, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, el UNICEF colaborará con el sector privado, la sociedad civil y la niñez y la adolescencia, impulsando alianzas basadas en valores comunes que generen resultados positivos para los niños, reforzando las sinergias intersectoriales y la coordinación.

Desarrollo en la primera infancia

37. El componente relativo al desarrollo en la primera infancia tiene por objetivo mejorar el acceso a servicios integrales e inclusivos para el desarrollo en la primera infancia y mejorar su calidad. Asimismo, aspira a fomentar normas y prácticas de crianza para optimizar el desarrollo de todos los niños y niñas.

38. Con un enfoque de atención integral y abordando las causas de exclusión, las estrategias contribuirán a tres resultados priorizados: a) mejorar la cobertura de los servicios de cuidado y estimulación para niños y niñas de 0 a 3 años, en especial en territorios con mayor concentración de pobreza; b) mejorar la cobertura y el acceso a servicios para la prevención y el tratamiento de la malnutrición para niños y niñas de 0 a 5 años; y c) mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de educación preescolar y primaria para niños y niñas de 4 a 8 años.

39. Para obtener resultados satisfactorios, se parte del supuesto de que el Gobierno mantendrá la voluntad por implementar políticas en favor de la primera infancia y fortalecer mecanismos de diálogo y coordinación intersectoriales; el Pacto del Bicentenario “Cerrando Brechas” constituye una oportunidad para priorizar el desarrollo en la primera infancia en el país. Se supone que socios estratégicos como las instituciones financieras internacionales seguirán priorizando la inversión en este sector y que los socios del sector privado implementarán incentivos para promover políticas en favor de la familia. Las bajas previsiones de crecimiento económico — particularmente tras la pandemia—, las perturbaciones externas y la repercusión en las finanzas públicas podrían reducir los presupuestos de inversión, y la pandemia de COVID-19 puede disminuir la matriculación temprana y provocar rezagos educativos.

40. El UNICEF acompañará a diferentes instituciones y socios para incrementar en territorios vulnerables la oferta de servicios de cuidado, estimulación y aprendizaje temprano, de calidad y pertinentes, fortaleciendo las capacidades a nivel subnacional en áreas con población más desfavorecidas. Diseñará programas pilotos de intervención que respondan a los contextos territorial y cultural, así como

modalidades domiciliarias de atención que responden a las necesidades de las poblaciones excluidas. Ayudará a articular los servicios de cuidado y estimulación con los servicios de salud para la detección temprana de alteraciones en el desarrollo, y promoverá la capacitación permanente mediante el programa de cuidado para el desarrollo infantil. Trabajando con el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE) y los socios, la organización generará evidencias que permitan identificar las creencias y prácticas de los padres, madres y cuidadores, y promoverá cambios en las prácticas de crianza, destacando la corresponsabilidad de los padres en el cuidado de los niños. Abogará con el Gobierno y las empresas privadas por políticas favorables a la familia. Finalmente, se impulsará la adopción de un marco legal y de gobernanza articulado al sistema de protección social, con financiación equitativa para las familias con niños en condiciones de mayor vulnerabilidad.

41. Promoviendo una oferta suficiente y articulada de programas y servicios para la prevención, detección, tratamiento y vigilancia nutricional, en especial en zonas con mayor vulnerabilidad, el UNICEF apoyará el fomento de prácticas sociales y entornos que promuevan el cuidado de las gestantes y los niños, priorizará la lactancia materna y apoyará el desarrollo de programas alternativos de atención comunitaria y domiciliaria. En asociación con el sector privado, se promoverán hábitos saludables, normas laborales y políticas favorables a la familia y la lactancia materna. En colaboración con la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, se promoverán modelos pilotos, la generación de evidencias y la reglamentación del etiquetado nutricional y la comercialización de alimentos y bebidas. Con innovación y tecnología, se espera perfeccionar el sistema de seguimiento nominal de mujeres gestantes y de niños hasta los 5 años.

42. El UNICEF abordará también la relevancia, suficiencia y calidad de la oferta de servicios de educación preescolar y primaria para niños y niñas de 4 a 8 años. Trabjará en apoyo al Ministerio de Educación para adaptar los servicios existentes a las necesidades de las familias con un enfoque culturalmente sensible; diseñar instrumentos para monitorear la calidad de los servicios, particularmente en poblaciones excluidas; y fortalecer la formación y capacitación de docentes, incluyendo en territorios indígenas y rurales. Abogará por programas de transición de preescolar a primaria, con énfasis en los pueblos indígenas y la educación intercultural bilingüe. Se promoverá programas de transferencia condicionada relacionados con la educación diseñados con perspectiva de género y de manera equitativa que aumentan la cobertura de los servicios de educación preescolar, con la meta de universalizarla para 2030. El UNICEF impulsará mejorar la asignación presupuestaria para estos servicios, particularmente para llegar a los más excluidos y garantizar una educación universal de calidad accesible y relevante para todos. Estos esfuerzos se materializarán mediante el diálogo y la coordinación con el sector académico, las instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos como el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Desarrollo y participación de los adolescentes

43. El componente relativo al desarrollo y la participación de los adolescentes aspira a que más adolescentes en situación de vulnerabilidad completen la educación secundaria y accedan a programas para el desarrollo de habilidades transferibles. Tiene por objetivo proporcionar plataformas y mecanismos para que los adolescentes participen del cambio social, exijan e implementen soluciones para sus problemas y los de sus comunidades. Los grupos de adolescentes en situación de vulnerabilidad

priorizados son: adolescentes mujeres, aquellos que viven en regiones con pobreza (urbano-marginales y rurales), indígenas, afrodescendientes y adolescentes con discapacidad.

44. Para obtener resultados satisfactorios, se parte del supuesto de que el Gobierno mantendrá los recursos suficientes para implementar sus políticas de desarrollo, educación e inversión social.

45. El UNICEF apoyará al Ministerio de Educación en la generación y el uso de evidencias sobre los factores asociados a la exclusión educativa y las necesidades presupuestarias. Se buscará fortalecer los programas orientados a reducir la exclusión educativa, creando un sistema de alerta temprana para la identificación, búsqueda activa y seguimiento de estudiantes en situación de riesgo. Asimismo, apoyará el desarrollo de modalidades educativas flexibles, implementará programas pilotos para la reinserción escolar, fortalecerá el sistema de gestión de la información y promoverá el intercambio de experiencias en el marco de las iniciativas regionales. El UNICEF trabajará con el Ministerio y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) sobre políticas que permitan a las adolescentes embarazadas y madres continuar su educación.

46. Para expandir las plataformas y los mecanismos que permitan desarrollar habilidades transferibles en contextos comunitarios, el UNICEF colaborará con el Gobierno y sus socios para implementar programas inclusivos y equitativos de cultura y deporte, así como iniciativas en materia de educación cívica, que permitirán a los adolescentes desarrollar habilidades como el pensamiento crítico, la cooperación, el respeto por la diversidad, la prevención de la violencia de género y la construcción de una cultura de igualdad. Estos programas también estimularán la inclusión de las mujeres adolescentes. En asociación con el sector privado y las instituciones claves, se desarrollarán programas modelo de educación financiera, emprendimiento y tecnología, y de liderazgo y participación en políticas relacionadas con la sostenibilidad ambiental y el cambio climático. Se establecerán asociaciones con organizaciones que puedan llegar rápidamente a las poblaciones excluidas, mientras el Gobierno va ganando presencia y adquiriendo capacidades.

47. Con el objetivo de que más adolescentes, especialmente los más vulnerables, participen activamente del cambio social, el UNICEF trabajará con instituciones claves para la implementación sostenida de directrices y normativas para la promoción de la participación de los adolescentes en consonancia con los estándares internacionales. Promoverá el desarrollo de espacios para expresarse e incidir en la toma de decisiones, incluyendo espacios de participación bidireccional fundamentados en la tecnología, con énfasis en el empoderamiento de las adolescentes; y un aumento de la oferta de oportunidades para la creación conjunta de innovaciones sociales y ambientales.

48. Las iniciativas “Generation Unlimited”, Generación Igualdad y Educación Mesoamérica, junto con la Agenda de Jóvenes de las Naciones Unidas, servirán como plataformas y marcos de referencia para impulsar este trabajo.

Protección de la niñez y adolescencia

49. En el componente relativo a la protección de la niñez y adolescencia, las estrategias multisectoriales contribuirán a tres resultados priorizados: a) que los niños, niñas, adolescentes, sus familias, escuelas, comunidades y las instituciones cuenten con mayores capacidades para prevenir la violencia; b) que las víctimas de violencia reciban servicios institucionales de mejor calidad en su atención y apoyo para evitar su revictimización; y c) que los niños, niñas y adolescentes migrantes y afectados por emergencias cuenten con respuestas institucionales y comunitarias que los protejan.

50. Se asume la voluntad de los diversos sectores de implementar estrategias de prevención y generar procesos de fortalecimiento institucional. Los riesgos incluyen una reducción del presupuesto social y una resistencia al cambio. Como consecuencia de la pandemia, la capacidad institucional existente puede ser insuficiente para abordar las necesidades.

51. En términos de prevención, el UNICEF contribuirá a fortalecer la capacidad de las instituciones responsables, generando evidencias para orientar las decisiones e implementar mecanismos multisectoriales de respuesta. Trabjará con organismos de las Naciones Unidas en la prevención de la violencia sexual, fortaleciendo las capacidades institucionales para abordar las masculinidades y feminidades basadas en el respeto y la igualdad. Se implementarán estrategias de comunicación y de desarrollo de las capacidades institucionales para que todos conozcan y puedan acceder a mecanismos efectivos de denuncia de casos, incluyendo en línea. Se apoyará el fortalecimiento de los marcos normativos de protección integral de la niñez. Asimismo, el cambio de las normas sociales se verá apoyado por estrategias de comunicación; iniciativas en materia de cultura, deporte, arte y participación en la adopción de decisiones normativas; y alianzas con los sectores público y privado.

52. En cuanto a la respuesta, el UNICEF desarrollará la capacidad de respuesta y atención a las víctimas de violencia, en el marco del fortalecimiento del sistema de protección de la niñez. Abogará por un marco normativo adecuado y la implementación efectiva y coordinada de mecanismos de referencia y de acompañamiento familiar, sobre todo en lo relativo a la participación y colaboración con jueces de paz, entre otras instituciones, en el plano local. Se realizarán pruebas piloto de los servicios de protección y las medidas para la prevención de la separación familiar y, cuando se requiera, del cuidado alternativo centrado en familias. El UNICEF implementará estrategias en territorios priorizados, con el objetivo de que las familias, escuelas y comunidades sean incluidas en los mecanismos de apoyo para la recuperación física, mental y el bienestar de los niños víctimas de violencia y la reincorporación positiva ante la sociedad de los adolescentes en conflicto con la ley.

53. El UNICEF trabajará con actores claves en las provincias de Darién y Chiriquí, y en territorios afectados, en el desarrollo de respuestas multisectoriales y comunitarias para reducir la vulnerabilidad de los niños en situaciones de emergencia o contextos de migración internacional a sufrir violencia, explotación y exclusión. Se fortalecerán las capacidades institucionales para la preparación frente a emergencias o flujos migratorios y la adaptación de los servicios básicos. El UNICEF fortalecerá el vínculo entre la respuesta humanitaria y el desarrollo para asegurar la inclusión social de los niños migrantes y la restitución de sus derechos. La organización acompañará a las entidades garantes de dichos derechos en su capacidad de detección, respuesta, referencia, monitoreo, cuidado, apoyo y documentación de los casos de niños afectados, con un énfasis en la violencia de género y sexual. Apoyará también el desarrollo de marcos normativos, las labores de abogacía para que las políticas migratorias sean más sensibles a los derechos de la niñez, y la puesta a prueba de medidas de cuidado alternativo y restablecimiento de derechos, además de programas de inclusión social de los niños migrantes.

54. El UNICEF trabajará con la SENNIAF, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Seguridad y otros, en coordinación con organismos análogos y socios que se ocupen del tema. Desarrollará alianzas con el sector privado para la implementación de políticas y prácticas empresariales que protejan a los niños.

55. En los tres ejes programáticos, el trabajo será apoyado por esfuerzos coordinados de comunicación, incluyendo campañas de información, abogacía pública, comunicación para el desarrollo, y cambio social y de comportamiento. Se desarrollará alianzas y estrategias para fortalecer la marca y el alcance del UNICEF en Panamá.

Eficacia del programa

56. El componente relativo a la eficacia del programa apoyará las actividades relacionadas con la ejecución y gestión integrada e intersectorial del programa. Abarca los costos de coordinación y cuestiones transversales para monitorear el desempeño del programa, generar evidencias, implementar la estrategia de género, recaudar fondos, involucrar al sector privado y desarrollar la comunicación.

Cuadro sinóptico del presupuesto

<i>Componente programático</i>	<i>(En miles de dólares de los Estados Unidos)</i>		
	<i>Recursos ordinarios</i>	<i>Recursos complementarios</i>	<i>Total</i>
Desarrollo en la primera infancia	440	3 060	3 500
Desarrollo y participación de los adolescentes	440	3 060	3 500
Protección de la niñez y adolescencia	660	2 790	3 450
Eficacia del programa	160	1 340	1 500
Total	1 700	10 250	11 950

Gestión del programa y de los riesgos

57. El presente documento del programa para el país resume las contribuciones del UNICEF a los resultados nacionales y constituye el principal mecanismo de rendición de cuentas ante la Junta Ejecutiva en lo que respecta a la armonización de resultados y los recursos asignados al programa para el país. Las responsabilidades y la rendición de cuentas de los gerentes en los planos nacional, regional y de la sede se describen en las políticas y los procedimientos programáticos y operativos de la organización.

58. El equipo de gestión en Panamá monitoreará los indicadores del programa y de gestión para adoptar oportunamente medidas correctivas en el presupuesto y en la ejecución del programa e identificar oportunidades que puedan contribuir al logro de los resultados, incluyendo cambios en las prioridades del Gobierno según lo establecido en el PEG, y puntos de entrada para impulsar el bienestar de la niñez ante los impactos de la pandemia.

59. Un análisis de riesgos servirá de fundamento de manera continua para el programa y sus estrategias. Los mayores riesgos están ligados a) al incremento de la pobreza en el país y la región, incluyendo como efecto de la pandemia, y una subsecuente reducción de la inversión sensible a la niñez; b) a los flujos migratorios —como el incremento del número de niños en situación migratoria o los cambios en las rutas y los hábitos— y a las modificaciones de las políticas; y c) a los riesgos de desastres, particularmente por inundaciones y terremotos. Se identifican dificultades en las capacidades y normativas de las instituciones que prestan servicios básicos para adoptar una respuesta adecuada ante una situación de riesgo o desastres. Las medidas de mitigación de riesgos dirigidas a familias en situación de pobreza, especialmente en áreas rurales y comarcas indígenas, son limitadas y no incluyen una dimensión

relativa a la protección social. Se requiere también fortalecer las acciones de apoyo y atención de los niños migrantes.

60. Los mecanismos de alerta temprana permitirán anticipar situaciones que precisarían ajustes programáticos. Las prácticas de gestión de los riesgos institucionales del UNICEF servirán para controlar los riesgos asociados al método armonizado de transferencias en efectivo; las tendencias en la recaudación de fondos; las repercusiones de las emergencias en el programa; etc.

Seguimiento y evaluación

61. Para monitorear los efectos y productos y analizar los cambios en la situación de los niños, se utilizarán indicadores estándares del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 y adicionales (desglosados por género, origen étnico y locación cuando sea posible) y se tomarán en cuenta los efectos diferenciados del impacto de la COVID-19. Los resultados esperados se medirán y plantearán bajo la realidad de un escenario incierto y complejo provocado por la pandemia, donde uno de los desafíos también será el evitar retrocesos en lo avanzado.

62. Los datos se recogerán periódicamente y se analizarán bianualmente. Se establecerán alianzas con organismos de las Naciones Unidas para monitorear los resultados programáticos en el marco del UNSDCF. Se recolectarán datos de registros administrativos de contrapartes gubernamentales tales como el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la SENNIAF y los ministerios, así como registros de socios implementadores. Se llevarán a cabo encuestas representativas y procesos de “escucha social” a través de plataformas digitales de comunicación y participación como U-Report.

63. El UNICEF contribuirá al fortalecimiento de los sistemas administrativos de las contrapartes gubernamentales al compartir las mejores prácticas observadas en otros países en materia de recopilación de datos. Brindará apoyo a la SENNIAF en el diseño e implementación de un sistema de gestión de casos de protección, con información actualizada sobre el alcance de los servicios.

64. El UNICEF abogará por la realización de encuestas y estudios nacionales sobre la primera infancia, como la encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS), y se coordinará la puesta a prueba y la implementación de sistemas de seguimiento nominal desde el momento de nacimiento hasta los 5 años.

65. Se llevarán a cabo estudios para generar evidencias que fundamenten las estrategias para los adolescentes, como el papel del sector privado para desarrollar habilidades relacionadas con la empleabilidad.

66. Se planea realizar una evaluación del programa de cooperación en su totalidad, y una específica del componente sobre Adolescentes, para refinar las actividades. Se hará una evaluación de las mesas municipales de prevención de la violencia contra los niños como un modelo descentralizado; de las intervenciones domiciliarias piloto para la estimulación de los hogares, y de las intervenciones de recuperación nutricional.

Anexo

Marco de resultados y recursos

Programa de cooperación entre Panamá y el UNICEF, 2021-2025

<p>Convención sobre los Derechos del Niño: artículos 3-6, 9, 10, 12, 16, 18-20, 22-24, 26-31, 34, 37 y 39.</p> <p>Prioridades nacionales: Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024: pilares 1-3 y 5. Objetivos de Desarrollo Sostenible: 2-5, 10, 13, 16 y 17.</p>
<p>Resultados del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible con la participación del UNICEF: Área 1 (Igualdad e inclusión social, económica y ambiental); Área 2 (Gobernanza, institucionalidad, ciudadanía y justicia); Área 3 (Cambio climático, gestión integral ambiental y Reducción de riesgos de desastres); y Área 4 (Prevención de violencias y protección de derechos humanos).</p> <p>Indicadores de resultados para medir el cambio que reflejan la contribución del UNICEF: Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, edad y los grupos vulnerables; tasa de participación en la enseñanza organizada; prevalencia de malnutrición entre niños menores de 5 años; porcentaje de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación; gasto público del gobierno como proporción del presupuesto aprobado original (desglosado por sector); tasa de niños fuera de la escuela; porcentaje de niños de 1 a 17 años que sufrieron algún castigo físico o agresión psicológica por parte de los cuidadores en el mes anterior; proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes; tasa de natalidad adolescente por cada 1.000 mujeres</p>
<p>Grupos de objetivos del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021: 1-5</p>

Resultados del UNICEF	Principales indicadores de progreso, bases de referencia (B) y metas (M)	Medios de verificación	Resultados indicativos del programa para el país	Principales asociados, marcos de asociación	Recursos indicativos por resultado del programa para el país: recursos ordinarios (RO), otros recursos (OR) (en miles de dólares de los EE. UU.)		
					RO	OR	Total
1. En el 2025, los niños y niñas en la primera infancia, en particular los más desfavorecidos, reciben atención de calidad para su desarrollo físico, cognitivo y socioemocional.	Porcentaje de niños que reciben estimulación temprana y cuidado cariñoso de sus padres o cuidadores B: n. a. M: 80.8%	Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS)	1.1 Mejorar la cobertura de los servicios de cuidado y estimulación para niños y niñas de 0 a 3 años, en especial en territorios con mayor concentración de pobreza	MIDES, MINSA, MEDUCA, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Ministerio de	440	3 060	3 500
	Porcentaje de niños de 36 a 59 meses que muestran	MICS	1.2 Mejorar la cobertura y el acceso a servicios para la				

Resultados del UNICEF	Principales indicadores de progreso, bases de referencia (B) y metas (M)	Medios de verificación	Resultados indicativos del programa para el país	Principales asociados, marcos de asociación	Recursos indicativos por resultado del programa para el país: recursos ordinarios (RO), otros recursos (OR) (en miles de dólares de los EE. UU.)		
					RO	OR	Total
	un desarrollo adecuado en mínimo 3 de 4 categorías: alfabetismo-aritmética, socioemocional, y aprendizaje B: 80.2% M: 84.0%		prevención y el tratamiento de la malnutrición para niños y niñas de 0 a 5 años 1.3 Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de educación preescolar y primaria para niños y niñas de 4 a 8 años	Relaciones Exteriores (MIRE), Presidencia UNFPA, instituciones financieras internacionales, sector privado			
	Porcentaje de niños de menos de 5 meses que reciben lactancia materna exclusiva B: 28.1% (2014) M: 33.7%	Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva					
	Tasa neta de matriculación en la educación preprimaria, desglosada por género B: 60% (Mujeres: 60%; Hombres: 59%) (2018) M: 66%	Datos administrativos del MEDUCA					
2. En el 2025, más adolescentes en situación de vulnerabilidad cuentan con oportunidades para aprender, desarrollar habilidades transferibles y participar de una ciudadanía activa, contribuyendo al desarrollo sostenible del país.	Tasa neta de matriculación en la educación premedia, desglosada por género y región B: 69% (2018) M: 75.9%	Datos administrativos del MEDUCA, INEC	2.1 Más adolescentes en situación de vulnerabilidad completan la educación secundaria y desarrollan habilidades transferibles 2.2 Más adolescentes en situación de vulnerabilidad participan del cambio social, exigen e implementan soluciones para sus problemas y los de sus comunidades	MEDUCA, SENNIAF, Organización Internacional del Trabajo (OIT), MIDES, MITRADEL, MIRE UNFPA, PNUD, otros organismos de las Naciones Unidas, sector privado, sociedad civil.	440	3 060	3 500
	Tasa neta de matriculación en la educación media, desglosada por género y región B: 52% (2018) M: 57.2%	Datos administrativos del MEDUCA, INEC					

Resultados del UNICEF	Principales indicadores de progreso, bases de referencia (B) y metas (M)	Medios de verificación	Resultados indicativos del programa para el país	Principales asociados, marcos de asociación	Recursos indicativos por resultado del programa para el país: recursos ordinarios (RO), otros recursos (OR) (en miles de dólares de los EE. UU.)		
					RO	OR	Total
	<p>Porcentaje de jóvenes sin educación, empleo ni capacitación</p> <p>B: 17.2% (2017)</p> <p>M: 16.3%</p>	<p>Estudio nacional de jóvenes que no estudian ni trabajan</p>					
	<p>Número de adolescentes que participan o lideran iniciativas de participación cívica</p> <p>B: n. a.</p> <p>M: 500</p>	<p>SENNIAF, MIDES, Sociedad civil, sector privado, otros organismos de las Naciones Unidas</p>					
3. En el 2025, los niños niñas y adolescentes están mejor protegidos contra todas las formas de violencia en sus entornos familiar, escolar y comunitario.	<p>Proporción de niños de 1 a 17 años que han experimentado disciplina violenta y/o agresión psicológica por parte de sus cuidadores en el último mes.</p> <p>B: 44.9% (2013)</p> <p>M: 35.9%</p>	MICS	<p>3.1 Los niños, niñas, adolescentes, sus familias, escuelas, comunidades y las instituciones cuentan con mayores capacidades para prevenir la violencia.</p> <p>3.2 Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia reciben servicios institucionales de mejor calidad en su atención y apoyo para evitar su revictimización.</p> <p>3.3 Los niños, niñas y adolescentes migrantes y los afectados por emergencias cuentan con respuestas institucionales y comunitarias que los protegen frente a la violencia, explotación y exclusión.</p>	SENNIAF, Comité Nacional Intersectorial para la Prevención de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (CONIPREVINNA), Ministerio de Gobierno, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Seguridad y Sistema Judicial, Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de los Niños, Niñas y Adolescentes (CONADINNA), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), SENAFRONT, MIDES, MIRE	660	2 790	3 450
	<p>Niños de 1 a 17 años viviendo en centros de acogida.</p> <p>B: 1.497 (2020)</p> <p>M: 1.197</p>	SENNIAF					

<i>Resultados del UNICEF</i>	<i>Principales indicadores de progreso, bases de referencia (B) y metas (M)</i>	<i>Medios de verificación</i>	<i>Resultados indicativos del programa para el país</i>	<i>Principales asociados, marcos de asociación</i>	<i>Recursos indicativos por resultado del programa para el país: recursos ordinarios (RO), otros recursos (OR) (en miles de dólares de los EE. UU.)</i>		
					<i>RO</i>	<i>OR</i>	<i>Total</i>
				Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), PNUD, UNFPA.			
5. Eficacia del programa					160	1 340	1 500
Recursos totales					1 700	10 250	11 950