INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

VII Informe Nacional

Clara González

"Situación de la Mujer en Panamá"

2014-2016

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

VII Informe Nacional

Clara González

"Situación de la Mujer en Panamá"

2014-2016

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

Créditos

IBSN 978-9962-9045-9-5

Coordinación General

Instituto Nacional de la Mujer – INAMU
H.S. Liriola Leoteau de Ávila
H.S. Mary Chin
H.S. Jacqueline Candanedo

PNUD en Panamá
Linda Maguire
Aleida Ferreyra

Coordinación Técnica

Instituto Nacional de la Mujer – INAMU
Carmen Gerald Barría

PNUD en Panamá
Patricia Pérez
Gloria Manzotti
María Fernández Trueba

Equipo de Consultoras:

Nelva Marissa Araúz Reyes
Dayana Bernal
Larissa Duarte
Luz Saucedo de Trejos
Dilia Reyes
Nadia De León
Joyce Morris
Sara Cámara
Yasmira Esquina
Ivonne Palma
Flor Cano de Picota
Joyce Araujo

Asistentes de Investigación
Andrea Campos
Luzmery Sucre
Mirna Solís
Priscilla Pittí

Apoyo Técnico

Instituto Nacional de la Mujer
Carmen Gerald Barría
Nidia Martínez
Eyra Harbar
Calixta Arroyo
Nuvia Barrios
Romina Robles
Manuel Villar
Diosa Sánchez
Leysa Montero
Alicia Osorio
Ibeth Pérez
Marquelda Coronado
Lesbia Saturno
Tania Torres

PNUD en Panamá
Gloria Manzotti
Yanna Blanquicet
Allan Morales
Gabriela Herníquez
Magda Espinoza
Martin Fuentes
Graciela Castillero

ONU en Panamá
Equipo Interagencial de Género – UNDAF
Equipo Interagencial Gobernanza, Diálogo y Participación Ciudadana - UNDAF

Revisión de estilo y español

Esmelda Herrera

Diseño y Diagramación

Iralís Fragiel
Eduardo Maurin
Comunicaciones FYM

Palabras del Instituto Nacional de la Mujer

La República de Panamá ha dado importantes pasos en los últimos años, respecto a la aprobación de normas jurídicas que buscan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Ese marco legislativo ha permitido que se inicien procesos dirigidos a crear y adecuar las instituciones, para hacer efectiva la normativa nacional e internacional aprobada por el país.

El VII Informe Nacional Clara González, "Situación de la Mujer en Panamá, 2014-2016" refleja con una importante serie de datos, los avances, retrocesos y retos que tiene el país para lograr que la normativa existente, en favor de que la igualdad de género, sea cumplida a cabalidad, máxime con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Plan Estratégico Nacional, con visión de Estado Panamá 2030; a través de los cuales el Estado de la República de Panamá tiene el compromiso de realizar acciones teniente a su cumplimiento.

En ese sentido, el informe presenta dieciocho capítulos que reflejan la realidad de las mujeres en Panamá -durante los años 2014, 2015 y 2016- a nivel de áreas como lo son la economía; la familia; la salud; la participación política; la educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología; los medios de comunicación social; la equidad jurídica; el ambiente; la tenencia de la tierra y la violencia contra las mujeres.

Además, se exponen ocho capítulos de grupos de mujeres de especial interés, entre las que están: la niña, la adolescente y la joven; la adulta mayor; la mujer privada de libertad; la mujer con discapacidad; la mujer indígena; la mujer afrodescendiente; la mujer rural; y la mujer en los flujos migratorios.

Se destaca en el período de 2014-2016, el compromiso de esta administración de llevar el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) a todo el país, mediante la creación de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer, CINAMU, los cuales ofrecen orientación legal, psicológica y social, de manera gratuita y confidencial; información para el empoderamiento y emprendimiento de las mujeres. De este modo, se logra una mayor cobertura geográfica de los servicios que presta la institución y una verdadera presencia nacional, para dar solución a los distintos problemas que enfrentan las mujeres en Panamá.

El VII Informe Nacional Clara González "Situación de la Mujer en Panamá, 2014-2016", sigue siendo parte del legado que inició Clara González, quien realizó el primer análisis de la

situación de la mujer en Panamá, en su tesis de grado, titulada: La Mujer ante el Derecho Panameño, como primera mujer abogada del país.

Por ello y, en consecuencia, el Instituto Nacional de la Mujer, continúa con el compromiso de presentar este informe, con la intención de que sus hallazgos contribuyan como instrumento para el fortalecimiento de las políticas públicas que permitan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Liriola Leoteau de Ávila
Directora General INAMU

Palabras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En esta nueva entrega del Informe Clara González, "Situación de la Mujer en Panamá" 2014-2016, consolida la fotografía del estado de situación de las mujeres en el país, así como el grado de avance en la implementación de políticas, legislación y seguimiento a compromisos asumidos en materia de Derechos Humanos desde y para las mujeres.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá (PNUD) resulta clave apoyar la generación de nuevo conocimiento práctico y útil, orientado a la acción. Es nuestro compromiso y línea estratégica para acelerar la implementación de la Agenda 2030, en especial de las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente en el ODS 5 y el ODS 16.

Uno de los temas más importantes y que experimentan las mujeres de todos los ámbitos, del campo y la ciudad, profesionales, amas de casa, indígenas o afrodescendientes, migrantes , discapacitadas y de todas las edades del ciclo vital (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores), es el desconocimiento que muchas tienen de los instrumentos de protección, como son las leyes existentes sobre los diferentes delitos que les afecta su integridad, su dignidad y esencia; siendo ellas las principales víctimas, siendo la expresión más grave los femicidios o muertes que se dan en nuestra región y en el país.

Muchos son los esfuerzos que en los últimos años se han realizado en diferentes sectores del Estado Panameño; desde el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), entidad rectora de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU), instancia intersectorial constituida por entidades del Gobierno y las organizaciones de mujeres que conjuntamente con el acompañamiento técnico de las agencias de la ONU, han realizado esfuerzos encaminados a la prevención y atención integral de la violencia a nivel nacional y local.

Todas estas acciones pretenden contribuir al cumplimiento de los compromisos que Panamá ha adquirido en materia de Derechos Humanos, al ser signatario de numerosos instrumentos internacionales entre los que podemos mencionar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,

la Convención de los Derechos del Niño y la Niña, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Consenso De Montevideo Sobre Población Y Desarrollo, entre otros. Igualmente, se incorporan normas relacionadas que plantean el deber del Estado de garantizar la salud, la educación y la no violencia contra las mujeres, como la Ley 4 de 1999 de «Igualdad de Oportunidades VIH/sida», Ley 79 de 2011 «Contra la trata de personas y actividades conexas» y Ley 82 de 20l3, que «Reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar la violencia contra la mujer y dicta medidas de prevención de estas conductas punibles».

El Informe Clara González, "Situación de la Mujer en Panamá" 2014-2016, es el resultado de un trabajo de construcción colectiva, liderado por un equipo de mujeres académicas de todo el territorio nacional que incluyó consultas y tomó en cuenta las voces de la ciudadanía.

Creemos que poniendo al alcance de las mujeres y de la ciudadanía, en general, la información contenida en esta publicación, estamos aportando a alcanzar la igualdad real de oportunidades para las mujeres en todas las áreas de la vida y a mejorar su acceso real a la justicia.

Linda Maguire
PNUD Panamá

Contenido

Palabras del Instituto Nacional de la Mujer 3

Palabras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 5

Introducción 31

Capítulo 1. Participación de la mujer en la economía y en el trabajo 35

I. Introducción 36

1. Contexto socioeconómico nacional 36
2. Datos demográficos asociados al Índice de Desarrollo Humano y al Índice de Desigualdad de Género 38
   2.1 Datos demográficos generales 38
   2.2 Índice de Desigualdad de Género 39
3. Pobreza y extrema pobreza de la mujer 41
4. Mujer en el mercado de trabajo, las desigualdades salariales, su impacto, dinámica actual de la inserción laboral de la mujer; empoderamiento económico y tipo de emprendimiento de la mujer 42
5. Fuentes de financiamiento para emprendimientos públicos y privados 45
6. Mujer en las PYMES, sector informal y subempleo 47
7. Acciones ejecutadas desde el Estado para promover el empoderamiento económico de la mujer 47
   7.1. Canal de empresarias 47
   7.2. Convenio de cooperación entre AMPYME e INAMU 48

II. Conclusiones 49

III. Recomendaciones 50

IV. Bibliografía 51

Capítulo 2. Mujer y familia 53

I. Introducción 54

1. Contexto socioeconómico de la evolución de las familias 55
2. Trabajo reproductivo no remunerado y las economías de cuidado 59
3. Equidad en la responsabilidad parental 60
4. Políticas públicas y familia 61

II. Conclusiones 64

III. Recomendaciones 65

IV. Bibliografía 66

Capítulo 3. Poder y participación política de la mujer 67

I. Introducción 68

1. Marco general para la participación política y social 68
2. Marco jurídico para la participación política y social 69
3. La mujer en los partidos políticos y las cuotas de participación 70
   3.1. Subsidio público y cuota electoral en los partidos políticos 72
   3.2. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para el período 2014-2019 73
      3.2.1 Elecciones primarias 73
      3.2.2. Elecciones generales 74
4. La mujer en los órganos de poder público 75
   4.1. Órgano Legislativo 76
      4.1.1. Comisiones legislativas 76
   4.2. Órgano Ejecutivo 77
   4.3. Órgano Judicial 77
   4.4 Gobiernos locales 78
      4.4.1 Municipios 78
      4.4.2 Corregimientos 79
5. Participación en estructuras de poder empresarial 79
6. Participación en órganos de decisión de las cooperativas 80

7. Participación en órganos de decisión de organizaciones comunitarias 80
8. Participación sindical y puestos de decisión de la mujer en los sindicatos 81
9. Reformas electorales y promoción de la igualdad de participación política de la mujer 83
10. Ofertas de formación de mujeres en liderazgo y participación política, para ocupar cargos públicos, puestos de elección popular y de dirección 86

II. Conclusiones 88

III. Recomendaciones 89

IV. Bibliografía 90

Capítulo 4. Mujer y ambiente 93

I. Introducción 94

1. Situación del medio ambiente y su impacto en la vida de la mujer 95
1.1. Biodiversidad y áreas protegidas 95
1.2. Cobertura boscosa 96
1.3. Agua y saneamiento 97
1.4. Recurso marino costero 99
2. Cambio Climático 99
3. Conocimientos, actitudes y prácticas tradicionales de la mujer rural en relación con el uso y la ordenación sostenible de los recursos 100
4. Políticas de protección al medio ambiente y su impacto en el desarrollo de la mujer 102
4.1. Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM) 102
4.2. Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2012-2020 103
4.3. Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015 103
4.4. Plan Estratégico de Gobierno 2014-2019 103
4.5. Estrategia Nacional de Cambio Climático 2015 103
4.6. Plan Nacional de Gestión de Cuencas Hidrográficas 2010-2030 103
4.7. Objetivos del Desarrollo Sostenible 2015 104
4.8. Plan de Acción sobre Género 2015-2020, Convenio sobre diversidad biológica 104
4.9. Plan Estratégico Nacional con visión de Estado Panamá 2030 104
4.10. Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua Para Todos 105
4.11 Acuerdo de París 105
4.12. Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá 105

5. Experiencias de programas de emprendimiento y desarrollo sostenible con participación de la mujer 106
5.1. Programa Contigo Mujer Rural 106
5.2. Huertas Agroecológicas Familias Unidas 106
5.3. Programa de Organización de la Familia Rural 106
5.4. Programa de Formación Laboral (MIDA-INADEH) 107
5.5. Emprendimiento Empresarial 107
5.6. Capital Semilla 107
5.7. Redes Territoriales y Red de Oportunidades 107
5.8. Programas de Artesanas y Artesanos del Ministerio de Comercio e Industria 107
5.9. Sanidad Básica 100/0 108
5.10. Proyecto Apoyo para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá (PDIPIP) 108
5.11. Programa de Voluntarios Ambientales 108
5.12. Formación Profesional y Capacitación en Áreas Ambientales 108
6. Experiencia y modalidades de consulta previa, libre e informada de políticas públicas ambientales y proyectos ambientales en las comunidades 108
6.1. Plan Nacional de Seguridad Hídrica 109
6.2. Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá 109
6.3. Diálogo Nacional por la Pesca 109
6.4. Diálogo Nacional sobre Energía 109
6.5. Procesos de diálogo por conflictos socioambientales 110
6.6. Defensoras ambientales en riesgo 111
7. Medidas adoptadas por el Estado para lograr la participación de la mujer en la adopción de decisiones relativa al ambiente en todos los niveles 111
7.1. Creación del Ministerio del Ambiente 111
7.2. Comisiones Consultivas de Ambiente 113
7.3. Comités de Cuencas Hidrográficas 113
7.4. Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAARS) 113
7.5. Organizaciones No Gubernamentales 113
7.6. Organizaciones de base comunitaria, movimientos ambientales y redes temáticas 114
7.7. Denuncia ciudadana y justicia ambiental 114
7.8. Descentralización municipal 114

II. Conclusiones 115

III. Recomendaciones 117

IV. Bibliografía 118

Capítulo 5. Mujer y salud 121

I. Introducción 122

1. Datos y cifras generales de la salud de la mujer 122
2. Datos y cifras sobre morbilidad de la mujer 126
3. Salud sexual y los derechos reproductivos de la mujer 127
4. Impacto de la violencia doméstica en la salud de la mujer 128
5. Vulnerabilidad social y relaciones desiguales de poder ante la infección del VIH-SIDA e infecciones transmisión sexual 130
6. Atención general sobre salud: salud mental, estilos de vida, salud nutricional, entre otros 131
7. Programas de prevención que promueven la salud de la mujer 132
8. Número de campañas de información que promueven estilos de vida saludables 132
9. Políticas públicas de atención a la salud de la mujer 133

II. Conclusiones 135

III. Recomendaciones 136

IV. Bibliografía 137

Capítulo 6. Mujer y tenencia de la tierra 139

I. Introducción 140

1. Datos y cifras generales sobre el rol de la mujer en la tenencia de la tierra y la vivienda 140
   1.1 Hogares encabezados por mujeres 140
   1.2. Hogares por vivienda 141
2. Principales indicadores sobre tenencia de la vivienda 141
   2.1 Tenencia de la vivienda 141
   2.2 Los asentamientos informales 143
   2.3 Indicadores de viviendas y déficit habitacional 144
3. Avances en cuanto a la adjudicación de vivienda a hombres y mujeres con criterios de equidad de género 145

4. Legislación existente para el logro de incentivos fiscales a la banca privada, que otorgue préstamos hipotecarios a la mujer 145
5. Viviendas dirigidas a las jefas de hogares en condiciones de pobreza 146
6. Tenencia de la tierra. Adjudicación de títulos de propiedad a mujeres rurales y empoderamiento social 146
7. Experiencia desarrollada en el programa "Techos de Esperanza" y en el Complejo Habitacional de Colón 148
7.1 Programa "Techos de Esperanza" 148
7.1.1 Alcances del Programa 149
7.2. Renovación Urbana de Colón-Proyecto Alto de los Lagos 151

II. Conclusiones 153

III. Recomendaciones 154

IV. Bibliografía 155

Capítulo 7. Mujer en la educación, la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología 157

I. Introducción 158

1. Mujer y educación 158
1.1 Alfabetismo 158
1.2. Escolaridad promedio 158
1.3. Cobertura educativa 159
1.4. Educación preescolar, primaria, pre-media y media según sector 162
1.5. Educación laboral 164
1.6. Deserción 164
1.6.1. Deserción en educación Premedia 164
1.6.2 Deserción en educación media 164
1.6.3 Deserción por sector (oficial vs particular) 167
1.6.4 Motivos de la deserción por sexo 167
1.7 Beca universal 167
1.8 Egreso 167
1.9 Estudiantes embarazadas 168
1.10 Educación superior 170
1.11 Educación superior no universitaria 170

1.12 Éxito académico: Pruebas Crecer 2016 ... 171
1.13 Normativa relevante creada en el período 2014-2016, en materia de educación ... 172
1.13.1 Año 2014 ... 172
1.13.2 Año 2015 ... 172
1.13.3 Año 2016 ... 172
2. Mujer en la Ciencia ... 173
2.1. Investigación Científica ... 173
2.2 Profesionales, científicas e intelectuales ... 173
2.3. Becas concedidas por el IFARHU, para estudios de nivel de doctorado, por lugar de estudio ... 174
2.4. Programa de becas otorgadas por SENACYT ... 174
2.5. Programa de inserción de becarios SENACYT ... 174
2.6. Mujeres entre los becarios de doctorado SENACYT ... 174
2.7. Mujeres investigadoras beneficiarias de convocatorias I+D de SENACYT por área científica ... 175
3. Mujer en la cultura ... 175
4. Mujer en el deporte ... 177

II. Conclusiones ... 184

III. Recomendaciones ... 185

IV. Bibliografía ... 186

Capítulo 8. Mujer y medios de comunicación ... 187

I. Introducción ... 188

1. Las mujeres en los Medios de Comunicación y en las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación ... 189
1.1 Datos y cifras generales sobre las mujeres en los medios de comunicación social ... 189
1.2. Aspectos generales y características de los medios de comunicación en Panamá ... 189
1.2.1. Medios impresos ... 189
1.2.2. Revistas ... 191
1.2.3. Radio ... 194
1.2.4. La televisión ... 196
1.3. Publicidad, Relaciones Públicas y Comunicación Corporativa y Comunicación Audiovisual ... 198
1.3.1. Publicidad ... 198

1.3.2. Las Relaciones Públicas y la Comunicación Corporativa 199
1.3.3. La Comunicación Audiovisual (Producción Audiovisual) 199
1.4. Preparación Académica 200
1.4.1. Comunicación Social 200
1.4.2. Graduados y graduadas en la Facultad de Comunicación Social 202
2. Participación de las mujeres comunicadoras en las organizaciones y gremios de Comunicación Social 204
3. Nuevas Normas Regulatorias en Comunicación Social en Panamá 204
4. Medidas afirmativas y políticas públicas 206

II. Conclusiones 208

III. Recomendaciones 209

IV. Bibliografía 210

Capítulo 9. Violencia contra las mujeres 211

I. Introducción 212

1. Datos generales sobre la violencia contra la mujer 212
1.1. Femicidio 214
1.2. Violencia doméstica 215
2. La situación de la violencia contra las mujeres (expresiones en el ámbito público y privado) 216
3. Acciones institucionales de prevención de la violencia y el femicidio 217
3.1. CONVIMU 217
3.2. Proyecto Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica 218
3.3. CINAMU 219
3.4. Acuerdo interinstitucional y cadena de custodia 219
3.5. Protocolo nacional de atención integral a las mujeres víctimas de violencia en las relaciones de pareja 220
3.6. Resolución 36 de 23 de mayo de 2016 221
4. Acciones institucionales de prevención de la trata y actividades conexas 221
4.1. Propuesta de albergue 221
4.2. Reglamentación de la Ley contra la trata de personas 221
5. Intervención de gobiernos locales (municipios, corredurías) en los casos de violencia doméstica y de pensiones alimenticias 221

6. Hallazgos sobre la Implementación del Sistema Penal Acusatorio en atención al delito de violencia contra la mujer 223
7. Medidas adoptadas para combatir el aumento de casos de violencia doméstica y de muertes violentas de mujeres 224
8. Acciones de prevención-campañas de sensibilización y mecanismos eficaces de protección de las víctimas 224
9. Convenios y Acuerdos establecidos para combatir el aumento de casos de violencia doméstica 225
10. Creación de los CINAMU como estrategia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres 226

II. Conclusiones 231

III. Recomendaciones 232

IV. Bibliografía 233

Capítulo 10. Mujer y equidad jurídica 235

I. Introducción 236

1. Concepto de equidad jurídica 236
2. Contexto internacional 237
3. Legislación panameña 239
3.1. Ley 29 de 5 de mayo de 2015 239
3.2. Ley 30 de 5 de mayo de 2015 240
3.4. Decreto Ejecutivo 462 de 12 de agosto de 2015 240
3.5. Decreto Ejecutivo 393 del 14 de septiembre de 2015 240
3.6. Ley 73 de 18 diciembre de 2015 240
3.7. Ley 15 de 31 de mayo de 2016 241
3.8. Ley 16 de 22 de junio de 2016 241
3.9. Ley 60 de 30 noviembre de 2016 241
3.10. Ley 64 de 6 de diciembre de 2016 241
4. Avances y retrocesos en protección de derechos 241
5. Análisis del estado actual de la Red de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades de Panamá 244
6. Plan de Acción de la Política de Igualdad de Oportunidades 2016-2019 244

7. Alianzas Sociedad Civil y el Estado 247
7.1 CONAMU 247
7.2. Redes de Prevención contra la Violencia 247
7.3. CONVIMU 248
8. Medidas afirmativas y políticas públicas 249
9. Inclusión del género en los indicadores de los ODS 250
10. Equiparación en las empresas y espacios académicos 251

II. Conclusiones 254

III. Recomendaciones 255

IV. Bibliografía 256

Capítulo 11. Grupos de especial interés 259

Capítulo 11.1. La niña, la adolescente y la joven 259

I. Introducción 260

1. Caracterización de la situación de la niña, la adolescente y la joven 260
2. Oportunidades de estudios dirigidas a jóvenes para desarrollarse en carreras científicas y tecnológicas 261
3. Situación de la salud física, sexual y reproductiva de la niña, la adolescente y joven 262
4. Programas que contribuyan a la atención de la salud sexual y reproductiva de la joven y la adolescente (enfocados en la prevención de ITS y VIH SIDA y embarazos no deseados) 265
5. Situación de la violencia y cómo afecta la salud y vida integral de la niña, la adolescente y la joven 265
6. Trabajo infantil y su incidencia en la condición educativa y de salud de niñas adolescentes y jóvenes 267
7- Medidas de acción afirmativas para restringir y sancionar el trabajo infantil 269
8. Mapeo de organizaciones y participación femenina en organizaciones juveniles que promueven el respeto a la dignidad y vida de la niña, la adolescente y joven en diversos ámbitos de su vida 270
9. Programas para la atención integral de los derechos de la niña, la adolescente y la joven 272

II. Conclusiones 279

III. Recomendaciones 280

IV. Bibliografía 281

Capítulo 11.2. Mujer Adulta Mayor 283

I. Introducción 284

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan el desarrollo de las adultas mayores (costo de la canasta básica y costo de los medicamentos) 287
2. Situación de la salud física, sexual, mental y emocional de la adulta mayor en el país (incidencia de enfermedades crónicas) 289
3. Situación de la violencia y el abandono. Cómo afecta la salud y vida integral de la adulta mayor 290
4. Programas y acciones para el uso del tiempo de ocio, beneficios especiales, salud, bienestar social, prestación de servicios y seguridad social, entre otros 291
5. Cumplimiento de la normativa de protección y beneficios especiales para jubiladas, pensionadas, tercera y cuarta edad (transporte, medicamentos, alimentos, barreras arquitectónicas, etc.) 292
6. Impacto del Programa "125 a los 60", en el nivel de vida de la adulta mayor 292
7. Aspectos sobre el envejecimiento y variación de la pirámide poblacional 293
8. Impacto de la violencia social y violencia doméstica en la calidad de vida de la adulta mayor 294

II. Conclusiones 295

III. Recomendaciones 296

IV. Bibliografía 297

Capítulo 11.3. Mujer privada de libertad 299

I. Introducción 300

1. Caracterización de la población femenina privada de libertad (reincidencia, edad, etnia, nacionalidad, número de hijas/os, status civil, educación, procedencia urbana rural, etc.) ... 301
2. Caracterización de la participación femenina en la criminalidad (Tipos de delitos cometidos y sanción recibida, fenómeno de las pandillas) ... 302
3. Situación de los derechos de la mujer privada de libertad (factores de omisión y no consideración de las características de género que diferencia a las mujeres de los hombres) ... 303
4. Situación de salud, servicios de infraestructura y medidas para la resocialización ... 304
5. Caracterización de la condición familiar (relación de pareja, convivencia con las/los hijas/os, tipo de relación contacto con el grupo familiar, sobreviviente de la violencia) ... 305
6. Situación procesal de las internas, asistencia legal y acceso a la justicia ... 305
7. Medidas para las visitas conyugales y atención a los/as hijos/as en la primera infancia ... 306
8. Programas para la atención integral de la salud, educación, resocialización e inserción laboral de la mujer privada de libertad ... 306
9. Menores mujeres privadas de libertad ... 310

II. Conclusiones ... 312

III. Recomendaciones ... 313

IV. Bibliografía ... 314

Capítulo 11.4. Mujer con discapacidad ... 317

I. Introducción ... 318

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan el desarrollo de la mujer con discapacidad ... 318
2. Situación y la condición de la mujer con discapacidad física, sensorial y cognitiva en el país ... 321
3. Impacto del Programa "Ángel Guardián", en el nivel de vida de la mujer con discapacidad ... 322
4. Discriminación y Discapacidad: Políticas y acciones para la inclusión ... 324
5. Revisión de la legislación nacional que contiene normas de no discriminación de las personas con discapacidad ... 325
6. Cumplimiento de la normativa de protección y beneficios especiales para la mujer con discapacidad (comunicación, empleo, educación, barreras arquitectónicas, etc.) ... 326

7. Discapacidad e inclusión y programas para la atención integral a niñas y mujeres con algún tipo de discapacidad en la salud, educación, trabajo, situación socioeconómica, crédito y seguridad social, entre otras) 326
7.1. Fondo Rotativo de Discapacidad (FODIS) 327
7.2. Apoyo económico (subsidios) 328
8. Emprendimiento económico de la mujer con discapacidad y acceso al Crédito 330
9. Manifestaciones de violencia en el ámbito público y privado que afectan con mayor intensidad a la mujer con discapacidad 332
10. Políticas públicas que incentivan la inserción laboral y social de la mujer con discapacidad 333

II. Conclusiones 335

III. Recomendaciones 336

IV. Bibliografía 337

Capítulo 11.5. Mujer indígena 339

I. Introducción 340

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan la situación de la mujer indígena (desagregados por pueblos indígenas) 341
2. Educación e igualdad en la mujer indígena 343
3. Impacto de los Programas "Red de Oportunidades y Beca Universal", en el nivel de vida de las mujeres indígenas 347
4. Calidad de los servicios de salud y su impacto en la mujer indígena 348
4.1. Mercado de trabajo y migración laboral 349
4.2. Normativa y protección de derechos de la mujer indígena 351
4.3. Trata laboral y explotación sexual comercial 352
4.4. Emprendimiento económico de la mujer indígena y acceso al Crédito. 352
4.5. Participación en organismos de gobierno y posiciones de liderazgo en la toma de decisión (congresos, cacica, sailas, etc.) 353
4.6. Activismos de la mujer indígena en organizaciones de todo tipo 354
4.7. Racismo y discriminación en el mercado de trabajo 355
4.8. Medidas afirmativas y políticas públicas 355

II. Conclusiones 357

III. Recomendaciones 358

IV. Bibliografía 359

CAPÍTULO 11.6. Mujer afrodescendiente 361

I. Introducción 362

1. Visibilidad estadística, identidad, discriminación racial en panamá 362
2. Caracterización de las condiciones sociodemográficas y económicas de las mujeres afrodescendientes 366
3. Algunos aspectos sociodemográficos y económicos de las mujeres afrodescendientes, según censos 2010 y encuestas de hogares 2015-16 367
   3.1. Transición demográfica y envejecimiento 367
   3.2. Composición de los hogares, seguridad social y nivel de escolaridad en las afrodescendientes 369
4. Mujer afrodescendiente y mercado laboral 373
   4.1. Emprendimiento económico y acceso al crédito 376
5. Logros y avances de la participación ciudadana y política de las mujeres afrodescendientes 377
6. Normativa y protección de los derechos de las mujeres afrodescendientes 380
7. Medidas afirmativas y políticas públicas para la igualdad racial 382
8. Desafíos para las mujeres afrodescendientes para ser atendidos en el Decenio Internacional de las y los Afrodescendientes 2015-2024 383

II. Conclusiones 384

III. Recomendaciones 385

IV. Bibliografía 386

Capítulo 11.7. Mujer rural 389

I. Introducción 390

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan la situación de la mujer rural 390
2. Cumplimiento de la normativa y protección de derechos para la mujer rural 392
   2.1. Tenencia de la tierra 393

2.2 Vivienda 394
2.3. Empleo 396
2.4. Participación ciudadana 400
2.4.1.Participación política de la mujer rural 401
3. Participación en organismos de gobierno y posiciones de liderazgo en la toma de decisión (gobiernos locales) 402
4. Impacto de los programas "Red de Oportunidades y Beca Universal", en el nivel de vida de la mujer rural 402
5. Activismos de la mujer rural en organizaciones de todo tipo (culturales, deportivas, cooperativas, políticas) 403
6. Emprendimiento económico de la mujer rural y acceso al crédito para la producción y comercialización 403
7. Medidas, planes, programas y proyectos no gubernamentales que han contribuido a mejorar la situación social, económica y cultural de la mujer rural en el país 404
8. Medidas afirmativas y políticas públicas 405

II. Conclusiones 406

III. Recomendaciones 407

IV. Bibliografía 407

Capítulo 11.8. Mujer en los flujos migratorios 409

I. Introducción 410

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan la situación de las mujeres migrantes 411
2. Marco legal del fenómeno migratorio en Panamá 412
3. Identificación de las rutas de acceso migratorio de las mujeres migrantes 415
4. Procesos de regularización migratoria 2014-2016 415
5. Cifras de mujeres refugiadas y solicitantes de protección internacional 416
6. Trata de personas (niñas y mujeres) y actividades conexas a nivel nacional. Adelantos en la aplicación de la legislación y penalidad en Panamá 418
7. Programas para la repatriación voluntaria y albergues (mecanismos para la protección) 419
8. Iniciativas adoptadas para promover la inclusión de mujeres, tales como el acceso a programas y beneficio sociales e iniciativas (estatales y municipales) para

garantizar los derechos civiles, económicos, sociales y culturales sean protegidos y respetados 420

II. Conclusiones 424

III. Recomendaciones 425

IV. Bibliografía 426

Índice de tablas

Tabla 1. Media de salario mensual por sexo y año en la República de Panamá..... 43

Tabla 2. Participación en actividad económica por sexo y año en la República de Panamá..... 44

Tabla 3. Cantidad y tasa de matrimonios y divorcios en la República de Panamá, por año 56

Tabla 4. Matrimonios y divorcios por lugar de residencia 2014-2016 57

Tabla 5. Distribución porcentual de los matrimonios de la República, por clase, según área y año 58

Tabla 6. Participación de mujeres en posiciones de dirigencia en los partidos políticos, año 2015..... 71

Tabla 7 . Porcentaje de mujeres postuladas en las elecciones primarias para el período electoral 2014-2019..... 73

Tabla 8. Candidatas postuladas oficiales, para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014, principal (P) y suplente (S) 74

Tabla 9. Participación de mujeres: elección primaria, elección general y porcentaje de proclamación 75

Tabla 10. Centrales y Confederaciones Sindicales de la República de Panamá..... 82

Tabla 11. Participación de mujeres en Juntas Directivas de Centrales y Confederaciones Sindicales 82

Tabla 12. Defunciones generales, infantiles, neonatales, posneonatales y maternas en la República de Panamá. Años 2014, 2015 y 2016..... 125

Tabla 13. Compendio de datos y cifras generales de la salud de la mujer en la República de Panamá del 2014 - 2016 125

Tabla 14. Principales causas de muertes de mujeres. Años 2014-2015 126

Tabla 15. Principales causas de muerte de mujeres. Año 2016 127

Tabla 16. Población de Panamá, número de viviendas y jefes/jefas de hogar 141

Tabla 17. Tenencia de la vivienda por años, según jefes o jefas de hogar 142

Tabla 18. Jefas, jefes de familia, censados por sexo en asentamientos informales 144

Tabla 19. Títulos de propiedad entregados, por año: 2014, 2015, 2016 147

Tabla 20. Soluciones por el programa "Techos de esperanza" por año, según provincia. Años 2014, 2015 y 2016 149

Tabla 21. Promedio de años de estudio y de ingresos mensuales de la población de 15 años y más, por sexo en la República de Panamá. Año 2015 163

Tabla 22. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 1, por sexo, según deporte. Año 2015 178

Tabla 23. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 1, por sexo, según deporte. Año 2016 178

Tabla 24. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 2, por sexo según deporte. Año 2015 179

Tabla 25. Número de atletas con becas del Programa Estímulo Deportivo del Grupo 2, por sexo, según deporte. Año 2016 180

Tabla 26. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 3, por sexo, según deporte. Año 2015 181

Tabla 27. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo, del Grupo 3, por sexo, según deporte. Año 2016 182

Tabla 28. Cargos y ocupación de periodistas, por sexo, en los medios de comunicación impresos, y por sección, del período 2014-2016. 190

Tabla 29. Cantidad de periodistas por sexo en los medios de comunicación impresos, período 2014 - 2016 191

Tabla 30. Periodistas que trabajan en revistas por nombres de las revistas, según sexo, período 2014 al 2016 192

Tabla 31. Profesionales de la comunicación que laboran en programas de radio, a nivel nacional, por sexo y por provincia, período 2014-2016 195

Tabla 32. Resumen de entidades por servicios de televisión 196

Tabla 33. Profesionales de la comunicación que laboraban en televisión, por sexo, por años y por cargos, período 2014-2016 197

Tabla 34. Matrícula y graduados de educación universitaria en la República por sexo, según dependencia y universidad, período 2014-2016 201

Tabla 35. Estudiantes egresados y egresadas de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María la Antigua, por sexo y año, según título obtenido en el período 2014-2016 203

Tabla 36. Presupuesto del INAMU por año, 2014-2016 213

Tabla 37. Número No. de femicidios, tentativas y muertes violentas de mujeres por año 214

Tabla 38. Rango etario de víctimas de femicidios por año 215

Tabla 39. Tipos de armas utilizadas en delitos de femicidio, tentativas o muertes violentas, por año 215

Tabla 40. Delitos de violencia doméstica y maltrato al menor por año 216

Tabla 41. Fecha de creación de los CINAMU a nivel nacional..... 229

Tabla 42. Normas internacionales ratificadas por la República de Panamá..... 238

Tabla 43. Población ocupada de 15 y más años en la República por sexo, según ocupación. Agosto 2015- 2016..... 252

Tabla 44. Estimación y proyección de la población de la República, según sexo y edad. Período 2014 al 2016 261

Tabla 45. Cobertura de atención en adolescentes embarazadas. Años 2014, 2015 y 2016 263

Tabla 46. Casos y letalidad reportada por sida según sexo y grupo de edad, en la República de Panamá (1984-2016)..... 264

Tabla 47. Estimaciones de tasa de envejecimiento por año..... 284

Tabla 48. Población asegurada en la Caja del Seguro Social 286

Tabla 49. Cantidad de privadas de libertad en actividades laborales, por año y tipo de actividad..... 309

Tabla 50. Población de adolescentes mujeres en conflicto con la Ley Penal..... 310

Tabla 51. Prevalencia de discapacidad por sexo, provincia y comarcas indígenas..... 319

Tabla 52. Personas con discapacidad por sexo, según provincias y comarcas indígenas (Tasa por cada 100 mil habitantes) 321

Tabla 53. Servicio de FODIS brindados a mujeres en la República de Panamá. Años 2014-2016 327

Tabla 54. Programa FODIS brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia: Años 2014 - 2016..... 327

Tabla 55. Programa FODIS brindado a mujeres en la República de Panamá, según rango de edad. Años 2014-2016..... 328

Tabla 56. Servicio de subsidio económico brindado a mujeres en la República de Panamá. Años 2014-2016 329

Tabla 57. Servicio de subsidio económico brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia. Años 2014-2016 329

Tabla 58. Servicio de subsidio económico brindado a mujeres en la República de Panamá, según intervalo de edad: años 2014 - 2016..... 330

Tabla 59. Proyecto Fami Empresa brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia. Años 2014 - 2016..... 331

Tabla 60. Proyecto Fami Empresa brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia. Años 2014-2016..... 331

Tabla 61. Proyecto Fami-Empresa brindado a mujeres en la República de Panamá, según rango de edad. Años 2014-2016..... 332

Tabla 62. Pueblos indígenas de Panamá, según pueblo, comarca y género 341

Tabla 63. Proporción de personas pobres según provincia y comarcas indígenas. Años 2014-2015 342

Tabla 64. Esperanza de vida en las comarcas indígenas por sexo y año 348

Tabla 65. Tasa de mortalidad o defunciones por año y sexo..... 349

Tabla 66. Tasas de participación económica de la población de 15 y más años de edad en la República de Panamá, por sexo, según comarca. Agosto de 2015 y 2016 350

Tabla 67. Indígenas electas a nivel nacional por comarca, sexo y cargo de elección popular..... 353

Tabla 68. Evolución histórica de la variable étnica: censos 1911-2010 y encuestas de hogares 2015-2016, respectivamente..... 364

Tabla 69. Algunos indicadores demográficos y estructura de la población afrodescendiente: censo 2010 y encuesta de hogares de marzo 2016 368

Tabla 70. Algunos indicadores demográficos y sociales por sexo, según grupo afrodescendiente y no afro: encuesta de hogares de marzo de 2015 - 2016 371

Tabla 71. Porcentaje de la población de cinco y más años, por sexo, según nivel académico y grupo afrodescendiente y no afro 372

Tabla 72. Algunos indicadores económicos de la población total y afrodescendiente de 15 y más años, por año, sexo y etnia: Censo 2010 y encuesta de hogares 2015-2016 375

Tabla 73. Número de préstamos y montos aprobados, según sexo y sector agropecuario: BDA. Años 2014,2015 y 2016 377

Tabla 74. Población económicamente activa de 15 y más años en la República, por tipo de ocupación que realiza, según sexo y etnia 379

Tabla 75. Composición de hogares con mujeres como jefas de hogar, por número de residentes habituales, por provincia 2014-2015 395

Tabla 76. Cantidad de víctimas de trata, por año, sexo, edad, y tipo de trata 419

Índice de gráficos

Gráfico 1. Pirámide poblacional de la República de Panamá. Año 2016. 39

Gráfico 2: Proporción de personas en condición de pobreza y pobreza extrema..... 42

Gráfico 3. Nuevas áreas protegidas terrestres y marinas en Panamá/ 2014-2016 96

Gráfico 4. Mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra 2012 de la República de Panamá..... 97

Gráfico 5. Servidoras/ servidores públicos en la Autoridad Nacional del Ambiente, actual Ministerio de Ambiente, por sexo. Período 2014-2016 112

Gráfico 6. Beneficiados/beneficiadas con el programa "Techos de Esperanza", por sexo en el 2016..... 150

Gráfico 7. Jefas o jefes de hogares en sector de Los Lagos en Colón por sexo 152

Gráfico 8. Promedio de años de estudio en la República, para la población de 15 años y más, por sexo, según área geográfica. Año 2015 159

Gráfico 9. Cobertura educativa en Panamá, según sexo y nivel de educación. Año 2014.....160

Gráfico 10. Cobertura educativa en Panamá, según sexo y nivel de educación. Año 2015 161

Gráfico 11. Matrícula de educación preescolar, primaria y secundaria en la República por sexo..... 162

Gráfico 12. Ingresos mensuales y años de estudio de la población de 15 años y más según sexo, en la República de Panamá. Año 2015..... 163

Gráfico 13. Tasa de deserción de educación primaria, pre media, y media en la República de Panamá, según sexo y sector. Años 2015 y 2016..... 166

Gráfico 14. Estudiantes embarazadas por nivel educativo. Años 2014, 2015 y 2016..... 169

Gráfico 15. Matrícula de universidades en la República de Panamá, por sexo según sector 170

Gráfico 16. Matrícula inicial de cursos/programas presenciales por sexo, según sector económico y área de formación. Años 2014,2015 y 2016..... 171

Gráfico 17. Estudiantes matriculados/as en los cursos de la Escuela de Bellas Artes del INAC en la República de Panamá, por sexo y por período del 2014 al 2016.....176

Gráfico 18. Distribución de las personas según tipo de discapacidad: Censo 2010..... 320

Gráfico 19. Personas con discapacidad por cada mil habitantes de cada sexo, según tipo.....322

Gráfico 20. Población atendida en el programa "Ángel Guardián" a nivel nacional 2014- 2016 323

Gráfico 21. Comparativo de promedio de años de estudio para la población de 15 años y más por sexo. Año 2015..... 344

Gráfico 22. Tasa de deserción en educación premedia, por sexo y por comarca 2015-2016..... 345

Gráfico 23. Tasa de deserción en educación media por sexo y por comarca 2015-2016 346

Gráfico 24. Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, según condición en la actividad económica y características de sus componentes: agosto 2015-2016 398

Gráfico 25. Evolución de los niveles de pobreza general y extrema: marzo 2013-2016 400

Introducción

El VII Informe Nacional Clara González, "Situación de la Mujer en Panamá 2014-2016", tiene como propósito visualizar la situación y condición de las mujeres en nuestro país, considerando avances, logros, retos y desafíos, en el período señalado, con la finalidad de que dichos resultados orienten la aplicación de políticas públicas y normas jurídicas, que fomenten la equidad de género en Panamá.

Durante décadas, movimientos femeninos y de la sociedad civil organizada han reclamado a las autoridades gubernamentales acciones afirmativas que permitan reducir y eliminar prácticas u omisiones discriminatorias existentes, contra las mujeres, para equiparar las condiciones entre hombres y mujeres. Estas oportunidades históricamente han estado dispares por la dominación de un sistema patriarcal, en todos los niveles de desarrollo de la sociedad, tanto en la familia o la escuela, espacios de participación política, social, cultural, como en la toma de decisiones del país.

Los esfuerzos de estas luchas históricas de las mujeres han producido resultados y han tenido incidencia en la creación y desarrollo de leyes y políticas públicas internas por parte de las autoridades gubernamentales, que permiten el cumplimiento de los convenios ratificados por Panamá, como La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en Panamá, mediante Ley 4 de 22 de mayo de 1981; La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; Convención de Belem Do Para, aprobada en Panamá, mediante Ley 12 de 20 de abril de 1995; el Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por Panamá, mediante Ley 17 de marzo de 2001, entre otros.

Entre esa normativa interna se encuentra, principalmente las siguientes leyes:

- Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Ley 38 del 10 de julio de 2001, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente.
- Ley 71 de 23 de diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).
- Ley 54 del 17 de septiembre de 2012 sobre paridad electoral.

- Ley 82 de 24 de octubre de 2013, que tipifica el femicidio y sanciona los hechos de violencia contra la mujer.

Esta legislación ha permitido contar con un marco legal que fomenta y permite la participación de las mujeres y que de forma más clara pueda también medir y conocer los avances en su aplicación en Panamá, tal como se realiza en este informe, en el período 2014-2016.

Queda pendiente destinar los fondos para que el contenido legislativo de estas normas jurídicas sea una realidad en la vida de las mujeres. Para ello, luego de esta investigación se evidencia la necesidad de elevar el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) a categoría de Ministerio, con la finalidad de que tenga partidas presupuestales y toda una estructura que facilite el proceso de implementación de las normas y que coadyuve a una atención integral de las mujeres.

Dentro del período investigado en este informe, Panamá adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el año 2015, y, como consecuencia, el Estado panameño aprueba el Plan Estratégico Nacional, con visión de Estado, Panamá 2030, siendo el instrumento del país para el desarrollo de los objetivos de desarrollo sostenible, dentro de los cuales el número cinco, tiene como fin lograr la igualdad de género a través del cumplimiento de seis metas específicas, con la convicción de que si se logra la igualdad en mujeres y niñas en el acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y a una representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se estarán impulsando las economías sostenibles y las sociedades, con lo cual la humanidad se beneficiará, al mismo tiempo.

Por lo antes mencionado, los ejes temáticos del VII Informe Nacional Clara González, "Situación de la mujer en Panamá: 2014-2016" están descritos desde una mirada del cumplimiento de los ODS, en consecuencia, de los Derechos Humanos.

Para la realización de este informe se realizó una investigación de tipo documental, mediante la cual se pudo conocer data acerca de los diversos indicadores solicitados por la consultoría para diecisiete ejes temáticos. Las fuentes de esa información documental estuvieron concentradas en censos nacionales, encuestas nacionales, estadísticas nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), entrevistas, grupos focales y/o base de datos institucionales y registros administrativos, reportes de informes de país, estudios nacionales, memorias institucionales, entrevistas a servidores públicos; así como también se han incorporado los índices de desigualdad de género y de la pobreza multidimensional.

Además, se realizó una reunión con actores claves o grupos focales que permitieron y facilitaron el proceso de obtención de información. Es importante señalar que, en términos generales, se contó con la colaboración de

servidores y servidoras públicas, para la consecución de tal información.

Una de las dificultades que se presentó en el desarrollo de este informe, fue el tiempo de la consultoría. Para realizar un estudio nacional es importante considerar que los tiempos deben ajustarse a la realidad. Si bien existe una norma de acceso a la información pública, que establece que, al ser solicitada, debe ser concedida en un término de no más de 30 días, algunas entidades de Gobierno demoraron hasta tres meses en dar respuesta. Esto se debe a que el informe contempla data de años anteriores, y mucha de la información no la tenían recopilada como se solicitaba o necesitaba, sino que debía ser compilada y organizada, para entregarla. Y a esta solicitud, se suma a la lista de pedidos que dichas entidades tienen en sus actividades diarias.

Otra de las dificultades fue la ausencia de perspectiva de género en los datos de muchas de las entidades públicas, lo que generaba que no hubiera información relativa a la clasificación básica de género y sexo y mucho menos otras clasificaciones transversales, lo que dificultaba evidenciar la situación de la mujer perteneciente a otros grupos vulnerables.

Pese a lo anteriormente descrito, se ha hecho un gran esfuerzo por recabar los datos reales de la situación de la mujer en sus diferentes facetas de vida.

La elaboración del VII Informe Nacional Clara González, "Situación de la mujer en Panamá: 2014-2016", estuvo a cargo de doce mujeres profesionales, quienes se desempeñan en distintas regiones geográficas del país y que pudieron realizar su contribución, desde la mirada de distintas realidades y perspectivas, lo que genera un esfuerzo multidisciplinar.

Finalmente, como un aporte adicional, a través de este informe se les da voz a quince mujeres lideresas, que representan cada uno de los ejes temáticos del informe. Con un testimonio de vida van introduciendo las temáticas, lo que permite dar el contexto y comparar los datos establecidos en cada uno de ellos, enriqueciéndolos con la experiencia cotidiana de esas mujeres.

Capítulo 1.

Participación de la mujer en la economía y en el trabajo

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

Uno de los aspectos cardinales de la visibilización y denuncia de las desigualdades de género se ha concentrado en variados aspectos de la economía del cuidado, empezando por la división del trabajo que tradicionalmente ha concentrado a las mujeres en labores en el ámbito doméstico, los cuidados en general y el trabajo no remunerado.

Desde la década de los ochenta, la economía feminista ha hecho visible la subvaloración del trabajo de las mujeres en las estadísticas laborales globales, tanto refiriéndose al tiempo trabajado como a su valor monetario a nivel nacional e internacional.

Actualmente la meta 5.4 de los ODS busca reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

Frente a los datos económicos de Panamá existen desigualdades e inequidades de género en materia de la participación de las mujeres en la economía y en el trabajo.

Como se verá a continuación, la mayor participación en las actividades productivas remuneradas la poseen los varones y, por el contrario, la mayor participación de las actividades productivas no remuneradas la llevan a cabo las mujeres.

En el caso de los trabajos remunerados, las mujeres, de forma general, tienen un promedio de salario inferior al de los hombres, situaciones que denotan que, en la actualidad, Panamá sigue percibiendo a las mujeres en términos de inferioridad de capacidad y como las personas responsables del cuidado del hogar. Sin embargo, esa misma sociedad panameña, percibe a los hombres como los proveedores de sus hogares, pese a que la mayoría de estos son liderados y administrados por las mujeres.

1. Contexto socioeconómico nacional

En el año 2014, la economía panameña tuvo un crecimiento del 6.2%. Al totalizar el Producto Interno Bruto (PIB) esto da como resultado: B/. 35,642.2 millones de balboas. Para ese año, el crecimiento económico fue más lento que el de los tres años precedentes, debido, entre otros factores: al menor dinamismo de la demanda externa que afectó el comercio al por mayor; a la conclusión de grandes proyectos de infraestructura; y al desempeño del sector público, al tratarse de un año de elecciones

y del inicio de una nueva administración de Gobierno. La tasa de desocupación incrementó de 4.1% a 4.8%. Sin embargo, aumentó la media de salarios mensuales (6.5%), debido a la entrada en vigor del nuevo salario mínimo en enero de 2014. (MEF, Informe Económico y Social - 2014, 2014).

Las actividades económicas que tuvieron un alto crecimiento en el año 2014 fueron la pesca con un 19.6%, la construcción con un 14.9%, la explotación de minas y canteras con un 12.5%; y, el transporte, almacenamiento y comunicaciones con un 6%. (MEF, Informe Económico y Social - 2014, 2014)

Adicionalmente, la tasa de inflación nacional urbana fue de 2.6% en 2014. Por su parte, las variaciones del índice de precios al consumidor en el territorio nacional promediaron 0.08%. Dado que en julio, octubre, noviembre y diciembre se redujo la tasa de variación de este índice, la volatilidad resultó ser mayor que en 2013. Esto explica el aumento de 2.6 a 18.5%, de 2013 a 2014, de forma particular durante el segundo semestre. (MEF, Informe Económico y Social - 2014, 2014).

En el año 2015, el PIB sumó B/. 35,731.6 millones, lo que representó B/. 89,400 balboas más, respecto del año anterior, lo que indica que la economía creció 5.8% en 2015. Se consideró que fue el menor crecimiento económico de los últimos cinco años, debido a la disminución de las transacciones de la Zona Libre de Colón, que estuvo en recesión, y a la terminación de grandes obras de infraestructura que hicieron una generosa aportación al valor agregado. (MEF, Informe Económico y Social - 2015, 2015)

En cuanto a las actividades económicas con mayor crecimiento en este año, 2015, se encuentran: el suministro de electricidad, gas y aguas con un 13.6%, las actividades de servicios sociales y de salud privada con un 11.6%, la intermediación financiera con un 10.4%, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con un 8.1%, y la explotación de minas y canteras con un 7%. (MEF, Informe Económico y Social - 2015, 2015)

La tasa nacional de inflación anual fue menor al medio por ciento. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo, fue 0.17%, muy por debajo de lo registrado un año antes (2.6%). Favoreció la baja de precio que experimentó uno de los insumos básicos de producción, como lo es el combustible.

Respecto del índice de precios pagados por el consumidor, este disminuyó en cuatro grupos de bienes y servicios, algunos con un peso importante en su estructura. Estos fueron: transporte (0.60%), prendas de vestir y calzados (0.21%), bienes y servicios diversos (0.10%) y muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar (0.10%). Otros tres se mantuvieron sin alteraciones: bebidas alcohólicas y tabaco, vivienda, agua, electricidad y gas y educación. Los demás fueron aumentos: salud (0.39%), recreación y cultura (0.10%), alimentos y bebidas no alcohólicas (0.10%), comunicaciones (0.09%) y

restaurantes y hoteles (0.08%). (MEF, Informe Económico y Social - 2015, 2015).

En lo que respecta al año 2016, el PIB real totalizó B/. 37,471.8 millones, B/. 1,740.2 millones o 4.9% superior a lo registrado en el periodo del 2015, según las cifras preliminares del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Las actividades de más crecimiento en el año 2016 fueron la explotación de minas y canteras con un 8.4% y la construcción con un 8.3%. (MEF, Informe económico y social - 2016, 2016).

Respecto a la tasa de inflación para el año 2016, esta fue de 0.71%, superior a la registrada en 2015 (0.17%); no obstante, se mantuvo por debajo de una tasa de 1.0% e inferior a la de años anteriores, cuando se situó por encima de 2.0%.

En 2016, el nivel de precios nacional urbano en cuatro de los 12 grupos de artículos y servicios fue inferior al de hace un año, estos fueron: transporte (2.0%), vivienda, agua, electricidad y gas (0.98%), prendas de vestir y calzado (0.92%) y recreación y cultura (0.06%). Los demás mostraron un mayor nivel de precios, principalmente restaurantes y hoteles (5.6%), bebidas alcohólicas y tabaco (3.1%) y salud (2.9%) (MEF, Informe económico y social - 2016, 2016).

2. Datos demográficos asociados al Índice de Desarrollo Humano y al Índice de Desigualdad de Género

2.1 Datos demográficos generales

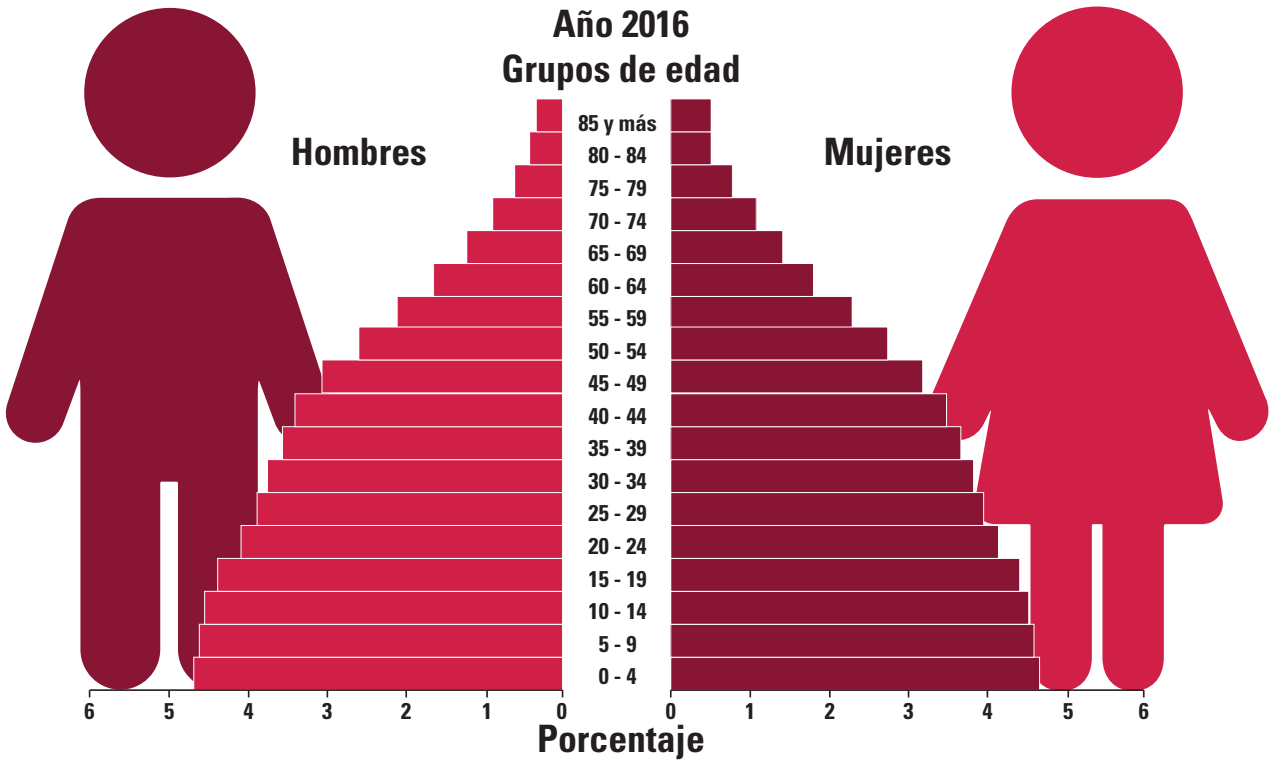
De acuerdo con el crecimiento de la población, hasta el año 2016 habían 4,100,267 personas en la República, por lo tanto, se registró un aumento próximo a un cuarto de millón de personas, (249,532), lo que representó un incremento 6.6%. (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

Las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón concentraron el 59.2% de la población; Bocas del Toro, Chiriquí y la Comarca Ngäbe-Buglé, el 20.3%; mientras Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, el 17.8%; Darién, las comarcas Guna Yala y Emberá- Wounaán representaron el 2.7% de la población total. (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

La provincia de Panamá mostró una mayor proporción de mujeres que de hombres, por efecto del flujo de migración femenina hacia esta provincia, en busca de un mejor nivel de vida. Las comarcas Guna Yala y Ngäbe-Buglé también presentaron mayor cuantía femenina, por la migración masculina hacia otras provincias. Las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Colón, Darién, Veraguas y la Comarca Emberá-Wounaán registraron mayor proporción de hombres. El resto de las provincias mostraron una situación de equilibrio entre ambos sexos. (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

La diferencia entre la cuantía de hombres y mujeres se reduce. El índice de masculinidad del país, varió entre 101.0 y 100.7 hombres por cada 100 mujeres. La relación entre ambos sexos tiende al equilibrio: el 50.2% de la población es masculina y el 49.8% femenina, situación que se mantuvo durante el período (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

Gráfico 1. Pirámide poblacional de la República de Panamá. Año 2016.



Fuente: *Panamá en Cifras, años 2012: 2016 del INEC.*

2.2 Índice de Desigualdad de Género

El Índice de Desigualdad de Género (IDG) fue desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2010 para medir las desventajas que pueden experimentar las mujeres con respecto a los hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. En virtud de ello, este sub-apartado se desarrollará con base en la información proporcionada por el Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, en el cual se plasman los

resultados del IDG en una gran parte del período objeto de estudio (PNUD, 2015).

El IDG es una medida que se interpreta como la pérdida en desarrollo humano potencial, causado por la desigualdad en los logros entre mujeres y hombres en las tres dimensiones, planteadas.

El IDG oscila entre 0 y 1. El cero refleja que hombres y mujeres se encuentran en igualdad de condiciones. Por su parte, el uno expresa que las mujeres tienen las peores condiciones posibles en todas las dimensiones.

El IDG de Panamá es de 0.58, lo que califica a Panamá como una país de alta desigualdad de género, donde las pérdidas de logros por desigualdad son significativas y en el que aún hay retos importantes para cerrar las brechas entre hombres y mujeres.

Un análisis del IDG por provincia y comarca revela un país con diferencias de género significativas entre sus territorios, durante el período de estudio 2014-2016. Así, el IDG fue menor para la provincia de Panamá con 0.54, y mayor para la Comarca Guna Yala con 0.87 en 2014.

A pesar de las mejorías en los indicadores de las otras dimensiones, Guna Yala muestra un empeoramiento significativo en la tasa de mortalidad materna, por lo que mantiene un alto IDG. En este caso no solo es preocupante este índice, sino su persistencia a través de los años. Las provincias de Darién y Herrera también tienen IDG superiores a 0.75 y con poca mejoría.

Entre el grupo de quienes empeoraron su IDG se encuentra la Comarca Emberá Wounaán, que pasó de 0.41 a 0.83. En la referida Comarca, ha habido una disminución de la participación de las mujeres en el mercado laboral, que explica este resultado. La Comarca Ngäbe-Buglé refleja ser la más desigual: pasó de un índice de 0.60 en el 2009 a 0.69 en el 2014 y aunque el análisis por dimensión muestra pérdidas en cada una de las tres dimensiones, es importante destacar el aumento en la tasa de mortalidad materna y una disminución en la participación parlamentaria.

Al mismo tiempo, hay provincias que se destacan por haber avanzado significativamente hacia una menor desigualdad, como Los Santos, que pasó de 0.80 en 2009 a un índice de 0,56 en 2014. En parte estas mejorías se debieron a un mayor empoderamiento, producto de un aumento en la participación parlamentaria y a mejores tasas de escolaridad. La provincia de Chiriquí también redujo su desigualdad de género de 0.78 a 0.61.

Los datos antes expuestos reflejan que las mujeres en Panamá poseen desventajas significativas respecto de los hombres, a nivel de todas las provincias y comarcas, siendo que las pérdidas de su desarrollo humano van por encima del 54% en todos los casos. Esto implica un accionar serio, real y determinante por parte del Estado, para el diseño de políticas públicas que faciliten un efectivo desarrollo

humano por parte de las mujeres, de manera que el país no siga perdiendo un potencial humano que permitiría mejores condiciones de vida de toda la sociedad.

3. Pobreza y extrema pobreza de la mujer

Con base en la información de la Encuesta de Propósitos Múltiples, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo en el mes de marzo de 2016, la proporción de personas en pobreza extrema mostró un descenso de 0.3 puntos porcentuales, con respecto al año 2015, cuando el 10.3% de la población estuvo en esta condición y en 2016, el 9.9%. Respecto del año 2014, la disminución de las personas en condiciones de pobreza extrema fue de 1.1 %.

Los reportes oficiales afirman que, por primera vez los niveles de pobreza extrema se ubican por debajo del 10%. En tanto, en los dos últimos años han salido de esta condición, aproximadamente 26,105 personas. Por otra parte, la proporción de personas en pobreza general también disminuyó, de 23.0% en 2015 a 22.1% en marzo de 2016; es decir, una reducción de 0.9 puntos porcentuales. En los dos últimos años han dejado de ser pobres, aproximadamente 107,667 personas (MEF, Informe económico y social - 2016, 2016).

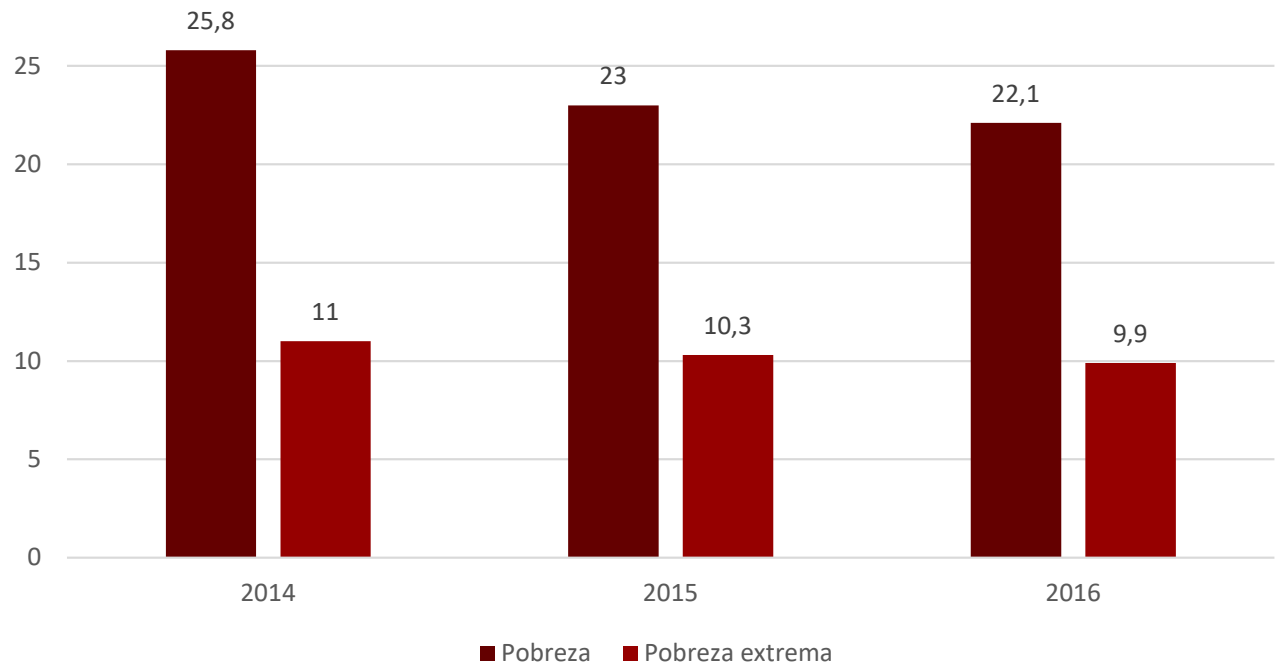
En las áreas urbanas, el porcentaje de personas en pobreza extrema fue de 2.8% en el año 2016, equivalente a 75,067 personas. De acuerdo a los valores mínimos alcanzados y lo específico de la población en esta condición, la variación entre un año y otro continuó siendo mínima: 0.1 punto porcentual menos, si se compara con 2015. En las áreas rurales, la proporción se ubicó en 24.8% en el 2016 (321,968 personas), luego de un descenso de 0.5 puntos porcentuales. Aunque el resultado fue favorable, la divergencia aún continúa entre un área y otra al comparar ambas proporciones, la de las áreas rurales fue nueve veces superior (MEF, Informe económico y social - 2016, 2016).

Es importante señalar que, bajo este panorama, la mujer indígena y rural cuenta con desventajas, porque muchas de ellas no tienen educación, trabajo remunerado, tenencia de la tierra y otros factores que le proporcionan independencia. Lo que muchas veces genera que toleren, por necesidad de supervivencia, situaciones de violencia y de abusos de diversa índole.

La proporción de personas en pobreza general pasó de 11.8% en el 2015 a 11.1% en el 2016 y en el área rural de 46.0% en el 2015 a 45.2% en el 2016, siendo estas disminuciones aproximadamente similares, 0.7 y 0.8 puntos porcentuales, respectivamente. De igual forma, los valores del área rural son 4 veces más altos que los presentados en el área urbana (MEF, Informe económico y social - 2016, 2016)[1].

1 Se hace el comparativo de los años 2015 y 2016 porque son los años que aparecen reportados bajo ese indicador en los informes oficiales. No siendo así el año 2014.

Gráfico 2: Proporción de personas en condición de pobreza y pobreza extrema



Fuente: *Elaboración propia con base al Informe Económico y Social Anual del Ministerio de Economía y Finanzas 2016.*

Es preciso mencionar que pese a los datos ofrecidos por el gobierno de la República, que muestran disminución en los índices de pobreza y pobreza extrema, estas bajas se vinculan a los programas de fondos de transferencias monetarias condicionadas, que el Estado ha ejecutado, a través del Ministerio de Desarrollo Social.

Este programa está dirigido a familias en pobreza extrema, a adultos mayores en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad y a personas con discapacidad severa, en condiciones de pobreza y de dependencia (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Si bien se reconoce la importancia de estos programas, como un apoyo a personas en estado de vulnerabilidad por su condición de pobreza, estos fondos no reflejan una salida real de los índices de pobreza general y pobreza extrema.

4. Mujer en el mercado de trabajo, las desigualdades salariales, su impacto, dinámica actual de la inserción laboral de la mujer; empoderamiento económico y tipo de emprendimiento de la mujer

En pleno siglo XXI, en cuanto a la variable "trabajo igualitario", sigue habiendo inequidad

en cuanto a los sexos, en materia salarial: las mujeres reciben salarios menores que el de los hombres haciendo el mismo trabajo.

La Encuesta de Mercado Laboral del año 2014 reflejaba que los hombres recibían en promedio mensual 577.80 dólares versus 570.30 dólares que percibían las mujeres. Es decir, los hombres recibían, en promedio, siete dólares con cincuenta centavos más, que las mujeres.

En lo que respecta al 2015, esta desigualdad aumentó al doble, siendo que los varones recibían quince dólares más que las mujeres, situación, similar para el año 2016, cuando los hombres ganaban, mensualmente, catorce dólares con veinte centavos más que las mujeres, tal como se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 1. Media de salario mensual por sexo y año en la República de Panamá

Año	2014	2015	2016
Hombres	577.80	600.00	661.20
Mujeres	570.30	585.00	647.00

Fuente: *Elaboración propia con base en INEC, Cuadro 441-29. Mediana de salario mensual, empleados de 15 y más años de edad en la República y distribución porcentual, por salario devengado, según provincia, comarca indígena, sexo y ocupación: encuesta de mercado laboral, agosto 2014., 2014, 2015 y 2016.*

En lo que respecta a la inserción de hombres y mujeres en el mercado laboral, los hombres siguen teniendo mayores ventajas de incorporarse al mercado laboral, respecto de las mujeres.

Así se tiene que para el año 2014, de 1,127,524 de personas trabajando, 655,364 eran hombres y 472,160 eran mujeres.

En el año 2015, de 1,156,536 trabajadores y trabajadoras, 675,055 eran hombres y 481,481 eran mujeres.

En 2016, de 1,130,273, trabajadores y trabajadoras, 655,574 eran hombres y 474,699 eran mujeres.

En todos los años el promedio de participación en actividades económicas de las mujeres representaba el 41%, versus el 59% de ocupación de los hombres.

Es importante señalar que las principales actividades económicas en las que participaron los hombres en el período 2014-2016 fueron la construcción, comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas y agricultura. En cambio, las mujeres, participaban más en actividades económicas vinculadas a enseñanza, y actividades de los hogares en calidad de empleadores y servicios de hogar para uso propio y servicios sociales relacionados con la salud humana.

Tabla 2. Participación en actividad económica por sexo y año en la República de Panamá

Categoría en la actividad económica	2014		2015		2016	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
TOTAL	**655,364**	**472,160**	**675,055**	**481,481**	**655,574**	**474,699**
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca, y actividades de servicios conexas	72,377	3,763	74,529	5,597	66,140	4,138
Explotación de minas y canteras	2,020	776	2,451	212	3,194	232
Industria Manufacturera	51,881	19,572	52,826	19,713	46,800	19,371
Suministro de electricidad gas, vapor y aire acondicionado	4,836	1,328	5,706	1,855	3,626	814
Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	5,855	2,675	6.861	2,178	7,786	1,581
Construcción	133,533	11,808	123,988	8,302	118,894	10,482
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas	115,468	93,839	121,084	90,965	110,894	79,952
Transporte, almacenamiento y correo	54,475	12,134	59,674	16,142	52,018	15,951
Hoteles y restaurantes	27,427	32,886	30,488	37,036	28,137	41,700
Información y comunicación	7,634	5,294	10,442	7,803	13,379	6,931
Actividades financieras y de seguro	13,521	22,007	14,194	22,337	14,755	25,331
Actividad inmobiliaria	5,608	6,024	4,655	7,048	10,747	6,225
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14,245	14,559	12,081	10,276	12,206	13,179
Actividades administrativas y servicios de apoyo	24,124	13,139	24,190	15,995	27,789	13,783
Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria	55,071	48,140	63,439	48,098	63,021	49,255
Enseñanza	26,505	63,722	26,690	67,499	29,402	66,711
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	15,215	38,730	14,971	40,841	20,802	43,079
Artes, entretenimiento y creatividad	6,208	5,917	8,335	6,238	6,214	3,637
Otras actividades de servicio	8,824	9,232	8,787	8,313	8,703	9,655
Actividades de los hogares en calidad de empleadores, y servicios de hogar para uso propio	10,407	66,195	9,545	64,841	9,903	61,257
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y actividades no declaradas	130	420	119	192	1,257	1,435

Fuente: *Elaboración propia con base en MEF, Informe económico y social - 2016, 2016.*

Los datos expuestos reflejan que las actividades desempeñadas por los varones y las mujeres guardan relación con la división sexual de trabajo y con los roles de género asignados históricamente, en los que actividades vinculadas al cuidado como lo son la enseñanza, la salud humana y labores remuneradas del hogar, son desempeñadas mayoritariamente por las mujeres.

5. Fuentes de financiamiento para emprendimientos públicos y privados

Entre los años 2014 al 2016, se realizó una redefinición de los fondos para el apoyo de emprendimientos, a través de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), con apoyo del sector privado (Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 2018) . Si bien no se establecen de manera específica, programas dirigidos para las mujeres, se señalarán los programas existentes, para analizar cuántos hombres y mujeres han aplicado a los mismos.

Uno de los programas que maneja AMPYME es el fondo de capital semilla. Este es un fondo concursable no reembolsable, de hasta B/. 1,000.00, destinado a apoyar a nuevas emprendedoras y empresarias de la microempresa, en áreas urbanas, rurales e indígenas, siempre que las participantes cumplan con la capacitación y la fiscalización que AMPYME realiza [2].

El fondo del capital semilla es aportado por el Estado y administrado, tanto por el Banco Nacional de Panamá como por la Caja de Ahorros.

Por otro lado, Ampyme tiene también un fondo de garantía, llamado Programa de Financiamiento para las Micro y Pequeñas Empresas (PROFIPYME).

A través de PROFIPYME se busca respaldar con cartas de garantía la obtención de créditos solicitados por las emprendedoras y emprendedores, las micro y pequeñas empresarias o empresarios. Los préstamos garantizados por PROFIPYME pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos, remodelación, instalación de equipo, compra de inventario y capital de operación de empresas nuevas o existentes, con el propósito de expandir o aumentar su productividad.

Los límites de garantía son: hasta B/. 2,000.00 para negocios informales, hasta B/.25,000.00 para micro empresas, y hasta B/. 50,000.00 para pequeñas empresas.

Adicionalmente, se realiza una cobertura que va desde el 60% al 80% dependiendo de la actividad. En ese sentido, en caso de actividades vinculadas a la agroindustria o a la artesanía, la cobertura es del 80%, en caso de actividades vinculadas a la industria la cobertura es

2 Pese a las gestiones que se realizaron para lograr la consecución de datos segregados por género respecto de las personas beneficiadas en los distintos programas de Ampyme, no se obtuvo respuesta al cierre de este informe de los mismos, siendo que en las fuentes que se consultaron solo aparecen cifras globales e información de tipo descriptivo.

del 70% y en caso de actividades vinculadas al comercio y servicios la cobertura es del 60%.

Las entidades financieras afiliadas a PROFIPYME son: Microserfin, Multibank, Cooperativa de Ahorro y Crédito San Antonio R.L. (CACSA), Financiera del Pacífico Internacional, Asociación para el Desarrollo de las Cajas Rurales (PROCAJA) y Financiera Govimar.

De noviembre de 2015 a octubre de 2016 se emitieron 259 cartas de garantías, de las cuales, 131 fueron para respaldar proyectos de varones y 108 para garantizar proyectos para mujeres. Unas 20 fueron emitidas para personas jurídicas (AMPYME, 2016).

Otro de los programas que tiene AMPYME es el Fondo de Financiamiento de Microcrédito para las MYPES, FIDEMICRO-PANAMÁ. Es un fondo orientado a apoyar financieramente las actividades de los operadores de microfinanzas, en beneficio de las micro y pequeñas empresas existentes.

Funciona a través de la figura de fideicomiso, que es administrado por la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC, R.L.).

El objetivo de este programa es apoyar financieramente las actividades de las entidades financieras u operadoras de microfinanzas, proporcionándoles recursos financieros para que dichas empresas los canalicen en beneficio de las micro y pequeñas empresas.

A través de FIDEMICRO-Panamá se otorga a los operadores de microfinanzas una línea de crédito para que den financiamiento a las MYPE.

Los créditos bajo FIDEMICRO-PANAMÁ sirven para

- La adquisición de bienes, obras y servicios requeridos para la ejecución de un proyecto.
- Capital de trabajo.
- Gastos de cooperación y asesoría técnica necesarios para la ejecución de las actividades.
- Reestructuración de deudas anteriores, siempre que se confirme que el origen es de la operación del negocio.

Colaboran con este programa, las siguientes entidades Financieras: Procaja, Banco Delta, S.A., Mi Financiera, S.A., Rapi-Préstamos, S.A., Financia Credit, S.A.,Financiera Natá, S.A.,Coop. Charco Azul, R.L., Coop. Juan Pablo I, R.L., C.F.E., S.A., Financiera Familiar, S.A., Panamamerican Credit, Corp., Corporación Finanzas del País, PANACREDIT, S.A. y Centro Nacional de Crédito, CNC, S.A.

Llama poderosamente la atención que para las entidades financieras que tienen acuerdos con AMPYMME, en su mayoría, son empresas financieras, las cuales si bien prestan una salida rápida para el apoyo de emprendedoras y emprendedores, ofrecen tasas de interés

altísimas, que limitan la capacidad económica de quienes aspiran o solicitan créditos.

6. Mujer en las PYMES, sector informal y subempleo

Conforme al Informe Global Entrepreneurship Monitor Panamá 2016, en Panamá la tasa de personas emprendedoras establecidas para el 2016 fue de 5.7 para los hombres versus un 3.2 para las mujeres, con una brecha de género de 0.56 (Ciudad del Saber, 2017).

De los emprendimientos impulsados por mujeres, una alta cifra, el 48% está destinado al comercio al por menor, hoteles y restaurantes. Un 19% está vinculado a temas relativos a Gobierno, salud, educación y servicios sociales, y un 10% a la agricultura y pesca.

El informe revela también que los rangos de edades de mayor emprendimiento de las mujeres oscilan entre los 25 a 44 años de edad, situación similar en el caso de los varones.

Respecto de las oportunidades recibidas por hombres y mujeres, se indica que el 40 % de las oportunidades fueron percibidas por las mujeres versus un 45 % que fueron percibidas por los hombres.

7. Acciones ejecutadas desde el Estado para promover el empoderamiento económico de la mujer

7.1. Canal de empresarias

Si bien el Centro de Innovación de la Ciudad del Saber forma parte de la Fundación como organización autónoma, es preciso incorporar en este informe el aporte que se ha realizado a través del programa Canal de Empresarias.

El Centro de innovación de la Ciudad del Saber, puso en marcha desde el año 2013, la iniciativa denominada "Canal de Empresarias", (Canal de Empresarias, 2018), que busca superar barreras y generar oportunidades a través de la creación de nuevas empresas y el apoyo al crecimiento

de empresas existentes, influenciando en los ámbitos empresariales para que sean más incluyentes y receptivos al talento femenino.

Durante los años 2014 -2016, el proyecto formó a tres grupos de mujeres que participaban en convocatorias y que reflejaron la necesidad de implementar programas que le doten de herramientas para su emprendimiento o el mejor manejo de sus empresas.

En la primera convocatoria se inscribieron alrededor de 2 mil 800 mujeres. De las cuales escogieron a 675 mujeres. En la segunda convocatoria se apuntaron 3 mil 500 y allí también seleccionaron a 675. Y para formar el tercer grupo de 675 no se abrieron inscripciones, porque se seleccionaron a mujeres que ya estaban en lista de espera, de las convocatorias previas.

Este programa tiene tres etapas: la primera llamada "Créate", a través de la cual se imparte un curso virtual con datos que tienen que ver con género y otros que tienen que ver con el empoderamiento femenino. La segunda etapa es sobre "Creatividad e innovación", dirigido a desarrollar la creatividad y a pensar diferente en la idea del negocio; y, la tercera etapa es de "Mentoría" y apoya a perfilar el proyecto para las 150 mujeres que son seleccionadas para este último momento.

Los resultados del proyecto son:

- 177 empleos creados por las empresas lideradas por mujeres que participan de Canal de Empresarias.
- 46% de las empresarias aumentaron sus ventas.
- 83% percibieron mejora en el desempeño de su negocio.
- 78% reportaron innovaciones en sus productos o servicios.
- 18% de las empresarias recibieron financiamiento externo.
- 16% logró acceso a mercados internacionales.

7.2. Convenio de cooperación entre AMPYME e INAMU

Otra de las acciones que puede destacarse en este período es la firma en el 2016 de un Convenio de cooperación entre AMPYME y el INAMU, con la finalidad de impulsar el acceso equitativo de la mujer dentro del sector de las micro, pequeña y mediana empresa, mediante la capacitación de las mujeres que acuden a los Centros del Instituto Nacional de la Mujer y a los Albergues del INAMU, y en desarrollo empresarial y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas administradas por mujeres.

Los resultados de este convenio se ven reflejados con posterioridad a los años de este informe.

II. Conclusiones

Panamá presenta un índice de desigualdad de género elevado, lo que refleja menores oportunidades para las mujeres, en materia económica y laboral.

Entre los años 2014 al 2016 las mujeres cuentan con una mediana salarial inferior que los varones, teniendo diferencias que oscilaron entre los 7 y 15 dólares mensuales por el mismo trabajo.

Entre los años 2014-2016 el promedio de participación en actividades económicas de las mujeres representaba el 41%, versus el 59% de ocupación de los hombres.

Las actividades económicas desempeñadas por los varones y las mujeres guardan relación con la división sexual de trabajo y con los roles de género asignados históricamente, en la que actividades vinculadas al cuidado como lo son la enseñanza, la salud humana y labores remuneradas del hogar, son desempeñadas mayoritariamente por las mujeres.

La tasa de personas emprendedoras establecidas para el 2016 fue de 5.7 para los hombres versus un 3.2 para las mujeres.

Hay ausencia de datos segregados por género en materia de emprendimiento femenino y no existen programas de emprendimientos dirigidos hacia las mujeres, como medidas afirmativas que permitan una inserción efectiva y real en la actividad económica.

Una de las razones de la tolerancia de las mujeres al fenómeno de la violencia, lo constituye la dependencia económica de estas frente a sus parejas. En consecuencia, es necesario que el Estado ejecute los compromisos contenidos en la normativa nacional como internacional, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en cuanto a fomentar políticas públicas que permitan un real y efectivo empoderamiento económico de las mujeres, a través de una equidad en materia laboral, en las oportunidades de acceso a créditos y en el impulso de las mujeres emprendedoras.

III. Recomendaciones

Es necesario que el país cuente con un presupuesto general con perspectiva de género, de forma tal que de manera transversal todos los actores políticos, sociales y económicos del Estado puedan incluir en sus políticas internas, fondos para diseñar programas especiales, diseñados para el empoderamiento económico de las mujeres, en atención a la vulnerabilidad de su grupo.

Se recomienda incluir en los datos económicos cifras específicas desagregadas por sexo, para un análisis más certero y exacto de la realidad de las mujeres.

Adicionalmente, se sugiere el desarrollo de programas específicos de fortalecimiento económico a las mujeres emprendedoras.

IV. Bibliografía

- AMPYME. (2016). *Memoria 2016.* Panamá.
- Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. (2018). Obtenido de www.ampyme.gob.pa
- Canal de Empresarias. (2018). Obtenido de www.canal-empresarias.ciudaddelsaber.org.
- Ciudad del Saber. (2017). *Global Entrepreneurship Monitor Panamá 2016.* Obtenido de http://cdn.gestorsutil.com/CDS_web/628/documentos/docs/06421620015010754 77.pdf
- INEC. (2014, 2015 y 2016). *Cuadro 441-29. Mediana de salario mensual, empleados de 15 y más años de edad en la República y distribución porcentual, por salario devengado, según provincia, comarca indígena, sexo y ocupación: encuesta de mercado laboral, agosto 2014.* Panamá.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2017). *Panamá en Cifras, años 2012: 2016.* Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.
- MEF. (2014). *Informe Económico y Social - 2014.* Panamá: Gobierno de la República de Panamá.
- MEF. (2015). *Informe Económico y Social - 2015.* Panamá: Gobierno de la República de Panamá.
- MEF. (2016). *Informe económico y social - 2016.* Panamá: Gobierno de la República de Panamá.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *www.mides.gob.pa*. Obtenido de www.mides.gob.pa
- PNUD. (2015). *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Capítulo 2.

Mujer y familia

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

A lo largo de este capítulo se utilizará el concepto de las "familias", y no la "familia", porque se considera que, al singularizarla, en el imaginario de la sociedad se establece un solo concepto; es decir, la nuclear o tradicional, que es la conformada por un padre, una madre y sus hijos e hijas. Esta es una clase de familia que no es la única existente en Panamá.

Se entiende a las familias como "la unión de personas que comparten un proyecto vital en común, en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia a dicho grupo, existe un compromiso personal entre sus miembros y se establecen intensas relaciones de intimidad, afectividad, reciprocidad y dependencia". (Berta Herrera, Bernardita del C. Weisser, y Diana Salazar, 2004).

Como se aprecia hay aspectos comunes que unen a los integrantes de las familias, la idea de creación de un proyecto de vida común, el cumplimiento de metas, el afecto, el cuidado entre sus miembros, entre otros factores.

Hay distintos tipos de familias, pero todas tienen uno o todos estos u otros objetivos en común. Entre los tipos de familias existentes están:

- Familia nuclear o tradicional: formada por la madre, el padre y los hijos e hijas.
- Familia extendida: integrada por parientes cuyas relaciones no son únicamente entre padres, madres e hijos o hijas. Una familia extendida puede incluir abuelos, abuelas, tía, tíos, primos, primas y otros consanguíneos o afines.
- Familia monoparental: conformada por un padre o una madre y sus hijos e hijas. Puede tener diversos orígenes: padres y madres separadas o divorciadas donde los hijos e hijas se quedan viviendo con uno de ellos; por un embarazo precoz donde se constituye la familia de madre soltera y por el fallecimiento de uno de los cónyuges o bien porque una madre realiza una inseminación artificial o el padre tiene un vientre de alquiler para poder criar a un niño. También puede ser una madre o padre que adopten a un niño o niña.
- Familia homoparental: formada por una pareja homosexual (hombres o mujeres) sin o con sus hijos biológicos o adoptados.
- Familia ensamblada o compuesta (homo o hetero): está formada por agregados de dos o más familias (ejemplo: madre sola con hijos se une con padre viudo con hijos). En este tipo también se incluyen aquellas formadas solamente por hermanos, o por

amigos, donde el sentido de la palabra "familia" no tiene que ver con parentesco de consanguinidad, sino sobre todo con sentimientos, convivencia y solidaridad, quienes viven juntos en el mismo espacio.

- Familia de hecho: este tipo de familia tiene lugar cuando la pareja convive sin ningún enlace legal, pero se le reconocen determinados derechos. También es conocida como unión libre y puede ser conformada por parejas homo o heterosexuales, con o sin hijos e hijas.

- Familia unipersonal: está integrada solo por una persona.

- Otros tipos de familia: esta lista comprende los modelos de familias más conocidos en Occidente y en Panamá, no obstante, no es única ni restrictiva. Existen un sin número de modelos o tipos de familia, basta con que se cumplan los objetivos planteados para su conformación.

Dentro de los distintos modos de familias, la mujer ha jugado y juega un papel fundamental; ya que, por los estereotipos sociales, se le atribuyen responsabilidades de cuidadora y garante de la conservación de esta. Responsabilidad que históricamente ha asumido en desigual manejo y distribución de las cargas familiares.

A continuación, se verán los datos más relevantes de la relación de la mujer con las familias, en un período en el cual ha habido distintas y continuadas manifestaciones de grupos conservadores por querer mantener en el ideario social el concepto de la existencia y reconocimiento de un solo modelo de familia, la nuclear.

1. Contexto socioeconómico de la evolución de las familias

Socialmente, las familias realizan su proyecto de vida en hogares que pueden estar o no originados a través de vínculos jurídicos, como el del matrimonio civil o bien el matrimonio de hecho (uniones libres legalizadas conforme a los requisitos exigidos por la ley), las dos únicas figuras legales existentes para el reconocimiento familiar, conforme lo establece la Constitución Política de la República de Panamá y el Código de la Familia.

Es importante precisar que el vínculo jurídico no determina la conformación y existencia de las familias o de sus hogares; sin embargo, sí es importante para el goce de ciertos derechos derivados de él, sobre todo los derechos entre los cónyuges, cuando existen dos.

Los datos de la conformación de los hogares que tiene Panamá, que a continuación se plasmarán se basan en el último Censo de Población del 2010. Pese a que se actualizan las estadísticas de varios indicadores, año tras año, las relativas a la conformación de los hogares, son actualizadas en períodos más largos y, para el período objeto de este informe, se mantienen las del Censo 2010.

Para el año 2010, se contabilizaron 912,590 hogares en la República de Panamá, de los

cuales el 29% estaba jefaturado por una mujer versus un 71% jefaturado por hombres. De estos hogares, en el caso de los liderados por varones, el 77% refiere tener una cónyuge en su hogar. Sin embargo, en el caso de los hogares jefaturados por mujeres, solo el 15% indicó que cuenta con un cónyuge, de lo que se puede desprender, que en un 85% de los hogares jefaturados por mujeres las responsabilidades de administración del hogar son asumidas por las mujeres. En el caso de los hogares jefaturados por hombres, en el 23% de ellos las cargas de administración del hogar son llevadas a cabo por los varones (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010).

Por otro lado, el Censo de 2010 clasifica los hogares en 4 tipos: unipersonal, nuclear, extenso y compuesto, omitiendo en la estadística a los hogares conformados por familias monoparentales, homoparentales, y otras.

Los hogares unipersonales representaron el 15%; los nucleares el 51%, los extendidos el 27% y los compuestos el 0.07% de la totalidad de hogares del país (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010).

Es preciso analizar el número de matrimonios que en el período comprendido entre los años 2014 y 2016 se dieron en el país, tal como se describe a continuación:

Tabla 3. Cantidad y tasa de matrimonios y divorcios en la República de Panamá, por año

Año	Nupcialidad		Divorcialidad	
	Cantidad	Tasa (1)[3]	Cantidad	Tasa (2)[4]
2014	12,869	3.3	4,336	11.1
2015	14,341	3.6	4,479	11.3
2016	14,233	3.5	4,360	10.8

Fuente: *INEC, Nupcialidad y divorcialidad en la República: años 1952-2016., 2016.*

Si se compara el primer y último año de este informe, se puede observar que en el 2016 hubo 1364 matrimonios más que en el año 2014. El mismo ejercicio para el caso de los divorcios da como resultado que en el 2016 se dieran 24 divorcios más que en el 2014. Sin embargo, respecto del año 2015, hubo una disminución en ambos casos.

Si se separan estos datos, para conocer cuántos de estos matrimonios y divorcios se realizaron por provincia y comarca se tiene que

3 Por cada mil habitantes

4 Por cada diez mil habitantes

la mayoría se dio en las zonas urbanas de las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón, respectivamente. Y en los lugares en donde menos se celebran matrimonios y divorcios son en las Comarcas Emberá-Wounaán, Guna Yala y Ngäbe-Buglé, respectivamente.

En la siguiente tabla se podrán apreciar estos datos con mayor claridad.

Tabla 4. Matrimonios y divorcios por lugar de residencia 2014-2016

Año	Lugar de residencia																
	Total	Área		Provincia										Comarca Indígena		
		Urbana	Rural	Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Panamá Oeste	Veraguas	Guna Yala	Emberá	Ngäbe Buglé
Matrimonios																
2014	12,869	10,443	2,426	294	604	1,118	1,481	101	417	232	5,908	1,961	594	82	2	75
2015	14,341	11,824	2,517	292	690	1,110	1,563	150	375	274	7,018	2,042	650	57	14	106
2016	14,233	11,730	2,503	337	619	1.141	1,633	157	354	279	6,730	2,105	647	53	9	169
Divorcios																
2014	4,336	3,781	555	71	187	376	617	18	176	134	2,029	511	208	4	-	5
2015	4,479	3,806	673	77	222	391	645	25	134	119	2,080	581	200	2	-	3
2016	4,360	3,730	630	87	200	391	613	27	155	120	2,037	532	189	4	-	3

Fuente:INEC, *Cuadro 221-02. Matrimonios, divorcios y crecimiento de uniones legales en la República, 2016.*

Es interesante observar que año tras año la unión de las personas a través de la figura del matrimonio religioso disminuye, mientras que la mayoría de los matrimonios realizados en Panamá son de carácter civil, representando estos en promedio 96% de los matrimonios para las zonas urbanas y 90% en las zonas rurales.

A continuación, se presenta cómo se dieron estos matrimonios por provincias, por comarcas, por año y por tipo de matrimonio:

Tabla 5. Distribución porcentual de los matrimonios de la República, por clase, según área y año

Área, provincia y comarca indígena de residencia del hombre	2014		2015		2016	
	Civil (1)[5]	Religioso	Civil (1)	Religioso	Civil (1)	Religioso
TOTAL	94.1	5.9	95.2	4.8	94.8	5.2
Área urbana	95.2	4.8	96.2	3.8	95.6	4.4
Área rural	89.2	10.8	90.5	9.5	91.1	8.9
Bocas del Toro	98.0	2.0	97.9	2.1	99.1	0.9
Coclé	86.4	13.6	90.6	9.4	92.1	7.9
Colón	98.5	1.5	97.2	2.8	96.4	3.6
Chiriquí	89.2	10.8	89.8	10.2	92.3	7.7
Darién	95.0	5.0	96.0	4.0	96.8	3.2
Herrera	83.9	16.1	86.4	13.6	91.2	8.8
Los Santos	85.8	14.2	90.1	9.9	93.5	6.5
Panamá	96.8	3.2	97.6	2.4	96.4	3.6
Panamá Oeste	95.4	4.6	95.6	4.4	96.0	4.0
Veraguas	86.4	13.6	89.4	10.6	81.6	18.4
Comarca Guna Yala	100.0	-	100.0	-	96.2	3.8
Comarca Emberá-Wounaán	100.0	-	100.0	-	100.0	-
Comarca Ngäbe Buglé	65.3	34.7	85.8	14.2	91.1	8.9

Fuente: *INEC, Cuadro 14. Distribución porcentual de los matrimonios en la república, por clase, según área provincia y comarca indígena de residencia del hombre: años 2012-16, 2016.*

Esta información resulta interesante, ya que con motivo de la presentación del proyecto de Ley 61 de 28 de agosto de 2014, por la cual se adoptan políticas públicas de educación integral, atención y promoción de la salud, grupos conservadores de Panamá manifestaron su desacuerdo con el mismo, expresando en su discurso la defensa de una sola familia: conformada por papá, mamá, hijos e hijas y la integrada a través del matrimonio cristiano (católico o evangélico).

5 Excluye los matrimonios civiles de personas que también contrajeron matrimonio religioso.

Sin embargo, los datos oficiales reflejan que la mayoría de las uniones amparadas bajo el vínculo legal del matrimonio, lo realizan de forma civil.

2. Trabajo reproductivo no remunerado y las economías de cuidado

La actividad económica es "aquella dirigida a la producción de bienes y servicios, al comercio y otras actividades conexas destinadas al mercado, al trueque o al autoconsumo".

Este concepto lleva implícito un elemento fundamental: el intercambio de la fuerza de trabajo por dinero o mercancías, que puede ser dada en bienes o en servicios. Tomando en cuenta esta perspectiva, se excluyen las tareas domésticas, tales como la elaboración de los alimentos, el cuidado de los hijos e hijas, lavado de ropa, limpieza de la casa, entre otras.

La Población Económicamente Activa (PEA) es definida, como "aquella que abarca a todas las personas de uno u otro sexo que aportan con su trabajo para producir bienes y servicios, incluye toda la producción y tratamiento de productos primarios, se destinen al mercado, al trueque o al autoconsumo". (Gallardo, 2003).

Históricamente, en países de América Latina como Panamá, las tareas que se realizan para la reproducción del hogar, (cuidado de los niños y ancianos, lavado y planchado de ropa, elaboración de las comidas, etc.), no han sido consideradas en las mediciones de la población económicamente activa ni en las mediciones de su aporte al Producto Interno Bruto, invisibilizando la contribución de tales tareas.

Es imperante, que estas actividades, realizadas con mayor frecuencia por las mujeres, sean incluidas por el significativo y vital aporte al crecimiento económico del país. Se necesita el desarrollo de conceptos, indicadores y sistemas de medición que permitan determinar de una mejor forma, la situación de hombres y mujeres.

Lo anterior implica ir más allá de desagregar los datos por sexo, datos que hoy día en Panamá, en muchos aspectos, aún no están desagregados. Sin embargo, es necesario incluir, además del sexo, una perspectiva de género en el análisis y otros indicadores que valoraren en su justa dimensión a quienes realizan un trabajo, productivo, pero que hoy no es remunerado.

Esto es precisamente lo que implican a su vez las economías de cuidado, es un concepto de no tanta data, que se incorpora como una reivindicación al trabajo realizado bajo el seno del hogar.

Es decir, la economía del cuidado es el valor económico de los bienes, así como de las actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un ambiente adecuado. Considerarlo es valioso para medir a esa población que ejerce un trabajo no remunerado que es invisible en la economía y cuyo aporte es vital (Tam, 2016).

No existe en el país una medición actualizada que se enmarque en el período de este informe, que permita determinar, basándose al menos en el sexo, el número de actividades remuneradas y no remuneradas que hombres y mujeres realizan. No obstante, a manera de referencia, se toma la Encuesta del Uso del Tiempo realizada por el INEC, en el año 2011 (INEC, Encuesta uso del tiempo, 2011), en la que se pudo determinar que del total de las personas que realizan actividades vinculadas al cuidado, la mayoría son realizadas por mujeres, solo para poner un ejemplo, el cuidado de niñas, niños y adolescentes, realizado en días de lunes a viernes, representa un 72% para las mujeres versus un 29% para los hombres, lo que representa, sin duda, una relación de inequidad en las tareas del hogar y una sobrecarga para las mujeres, sin ningún tipo de reconocimiento ni en lo social ni en lo económico.

3. Equidad en la responsabilidad parental

La responsabilidad parental comprende tanto los derechos como los deberes que padres y madres tienen sobre sus hijos e hijas. Hablar de equidad en la responsabilidad parental hace referencia a las parejas que conviven en par, o que, si bien no conviven juntas, de su relación previa tienen descendencia. Se realiza esta aclaración, porque hoy día hay hombres y mujeres que por mecanismos tales como vientres de alquilar o inseminación artificial procrean, tienen hijos e hijas pero en familias monoparentales. En donde no tienen un cónyuge o pareja que colabore en las responsabilidades del cuidado de sus hijos e hijas.

Hecha esta aclaración, es preciso indicar que el Código de la Familia expresa en su artículo No. 319, lo que comprende la patria potestad, o relación parental. En este sentido, se expresa:

La patria potestad con relación a los hijos o hijas comprende los siguientes deberes y facultades:

1. Velar por su vida y salud, tenerlos en su compañía, suplir sus necesidades afectivas, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral;

2. Corregirlos razonable y moderadamente; y

3. Representarlos y administrar sus bienes.

Adicionalmente, el artículo No. 320 del Código de la Familia establece que la patria potestad o relación parental se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo, con el consentimiento expreso o tácito del otro, sin eximir a este último de su responsabilidad (...).

Es importante señalar que, pese a estas disposiciones legales, la sociedad panameña se ha desarrollado desde una óptica patriarcal y machista en donde las tareas de cuidado y ejercicio de esa patria potestad o relación parental, en lo que respecta a las responsabilidades, son atribuidas como responsabilidades de las mujeres. Tal como se aprecia en los

datos esbozados anteriormente, sobre la encuesta de uso del tiempo libre, lo señalaban.

Las mujeres han luchado en Panamá por gozar de derechos y por un país con mayor equidad, hoy día se cuenta con normativa clara, que evidencia el mandato de la responsabilidad compartida de padres y madres en la conformación de las familias; pero mientras no exista una orientación respecto de los roles de género y la sexualidad desde edades tempranas, será difícil que la norma per se pueda lograr cambios en el ideario y prácticas sociales que vienen heredadas y transmitidas de generación en generación.

Por ello, se reitera la necesidad de contar con guías de salud integral de la sexualidad, con perspectiva de género, para desde la infancia poder romper con los estereotipos y roles de género que en nuestra sociedad, mantienen a la mujer como la única responsable no solo del cuidado de sus hijos e hijas sino también de asumir todo cuanto ocurra y se necesite en las familias: del cuidado de sus padres y madres, de la administración del hogar, de la salud, educación, vivienda, vestido y alimentos de la familia, entre otras muchas cargas.

4. Políticas públicas y familia

En el período comprendido entre los años 2014 y 2016, se destaca como políticas públicas la firma de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dentro de los cuales se tiene el objetivo No. 5, que busca lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Este objetivo tiene las siguientes metas:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos, público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de

Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias.

- Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

Dentro de estas metas, están aquellas vinculadas a la familia, de manera directa, como la eliminación del matrimonio infantil o el forzado; y el promover las responsabilidades compartidas, así como el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado, entre otros.

Panamá fue uno de los primeros países en adoptar los ODS, mediante el Decreto Ejecutivo 393 de 14 de septiembre de 2015. Como consecuencia, se lanzó una estrategia para su cumplimiento, a través del Plan Estratégico Nacional con visión de Estado, Panamá 2030, en el que uno de sus ejes transversales es la equidad de género, estableciendo como pilares, la Igualdad/Equidad de género, enfoque de derechos, y equidad de roles desde la formación y empoderamiento de las mujeres y las niñas. (PNUD, 2017).

Aunado a lo anterior, en el 2016 se firma el Plan de Acción 2016-2019 (Instituto Nacional de la Mujer, 2016), de igualdad de oportunidades para las mujeres, que tiene como base y antesala la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM), del año 2012, que fue diseñada a largo plazo.

En ese sentido, el Plan de Acción se enmarca en una política pública comprometida con la reducción de las desigualdades que afectan a la población panameña, orientada a promover lo siguiente:

- El cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos de las mujeres, junto a una lucha decidida contra el atentado a su vida e integridad, y lo que representa una fuerte incidencia en nuestro país: la violencia de género, una de las principales –pero a su vez más invisibles- daños que golpean las bases de nuestra convivencia familiar y comunitaria.

- La reducción de las brechas de género que aún persisten en materia económica, social, política, cultural y científico tecnológica y que, no solo sitúan a la población de mujeres en una posición de desventaja respecto a la masculina, sino que representan también un enorme despilfarro de talento y capital humano que Panamá no puede permitirse desperdiciar.

- La plena inclusión socioeconómica de los colectivos de mujeres, afectados por condiciones de especial vulnerabilidad, en función de factores como la clase social, etnia, estatus familiar, edad o situación de discapacidad.

- La participación activa de las mujeres en todos los procesos de desarrollo, en pie de igualdad con los hombres, como eje central de un proyecto de ciudadanía democrática.

- El reconocimiento de las tareas de cuidado realizadas de forma gratuita en los hogares -la mayoría de las veces a cargo de mujeres- que constituyen el pilar que sostiene los restantes procesos que se llevan a cabo desde el Estado y el Mercado. Promoción, asimismo, de un mayor equilibrio en el reparto de las responsabilidades domésticas y familiares entre ambos sexos, única manera de avanzar hacia una mayor equidad fundamentada en el valor esencial de compartir (obligaciones, beneficios y oportunidades).

- El impulso de culturas, capacidades, mecanismos y prácticas de igualdad de género dentro de las políticas y servicios públicos, a fin de hacer realmente operativo el propósito de que, el actual período de Gobierno, se convierta en el "Quinquenio de la igualdad".

- En este sentido, el Plan de acción 2016-2019, es un plan operativo a corto y mediano plazo, estructurado de la siguiente manera:

Este plan consta de 10 ejes y lineamientos de acción, de los cuales el eje No. 6, denominado economía, trabajo y familia, incluye tres lineamientos específicos dirigidos a la mujer y las familias.

El lineamiento estratégico 3 establece valorizar, social y económicamente, el trabajo que realizan las mujeres, tanto en el ámbito productivo como reproductivo, reconociendo y legitimando el trabajo doméstico no remunerado como actividad económica que genera riqueza y bienestar social. Reiterando la necesidad del reconocimiento del trabajo productivo no remunerado.

Mientras que el lineamiento estratégico No. 6 busca mejorar la protección social con equidad de género.

Y el lineamiento estratégico No. 7 impulsa el desarrollo de relaciones de convivencia familiar más igualitarias, sobre la base de la corresponsabilidad, el respeto entre sus integrantes y el reconocimiento del valor de la economía del cuidado.

Iniciativas legislativas que incentivan la equidad en la responsabilidad parental.

Es importante señalar que para el período comprendido entre el 2014-2016 no hubo iniciativas legislativas que incentivaran la equidad de la responsabilidad parental.

II. Conclusiones

Según el censo del 2010, en el caso de los hogares liderados por varones, el 77% tiene una cónyuge en su hogar. Sin embargo, en el caso de los hogares jefaturados por mujeres, solo el 15% cuenta con un cónyuge. Por tanto, en un 85% de los hogares jefaturados por mujeres, las responsabilidades de administración del hogar son asumidas por las mujeres. En el caso de los hogares jefaturados por hombres, en el 23% de ellos, las cagas de administración del hogar son llevadas a cabo por los varones.

Las actividades de cuidado de niñas, niños y adolescentes son realizadas por las mujeres en un 72% versus un 29% por los hombres.

La sociedad panameña sigue siendo patriarcal a falta de planes, modelos o guías educativas que permitan formar, desde edades tempranas, a las nuevas generaciones de niños y niñas, para poder romper con los estereotipos de género. Las labores de cuidado atribuidas, históricamente a las mujeres, no se van a equiparar, si no se cuenta con una formación integral desde las primeras etapas de la vida de los seres humanos.

Ninguno de los planes de acción del Estado panameño incluye en sus definiciones y conceptos, a familias de mujeres monoparentales ni homoparentales, generando una invisibilización de estas familias existentes, que presentan problemáticas anuladas e invisibilidades.

III. Recomendaciones

Se hace necesario incluir en el lenguaje, en las políticas públicas, en las normas jurídicas del país y en las encuestas nacionales a todas las familias, sin ningún tipo de exclusión, con la finalidad de medir realmente cómo están conformados los hogares panameños. No incluirlas, implica necesariamente la invisibilización, discriminación y desvalorización de familias monoparentales y también de familias homoparentales, en las que las mujeres lesbianas, se mantienen en el anonimato, por lo que no se pueden diseñar normas ni políticas públicas de protección a esta población.

Resulta imprescindible que las autoridades del país generen más datos e indicadores de la realidad y contexto social de las familias en Panamá, dado que los mismos escasean.

Es necesario que el trabajo reproductivo no remunerado de las mujeres sea medido y considerado en los indicadores económicos del país, por el valioso aporte que realizan con el mismo.

IV. Bibliografía

- Berta Herrera, Bernardita del C. Weisser, y Diana Salazar. (2004). *Imágenes y conceptos de familia expresados en las representaciones sociales de mujeres de sectores urbano - populares de la ciudad de Temuco, Chile.* Obtenido de www.redalyc.org: http://www.redalyc.org/pdf/836/83601101.pdf

- Gallardo, C. (2003). *Trabajo productivo y reproductivo en el Ecuador.* La Paz.

- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda.* Panamá.

- INEC. (2011). *Encuesta Uso del Tiempo.* Panamá.

- INEC. (2016). *Cuadro 14. Distribución porcentual de los matrimonios en la república, por clase, según área provincia y comarca indígena de residencia del hombre: años 2012-16.* Panamá.

- INEC. (2016). *Cuadro 221-02. Matrimonios, divorcios y crecimiento de uniones legales en la República.* Panamá.

- INEC. (2016). *Nupcialidad y divorcialidad en la República: años 1952-2016.* Panamá.

- Instituto Nacional de la Mujer. (2016). *Plan de Acción 2016 - 2019 de Igualdad de oportunidades para las mujeres.* Panamá.

- Ley 3 de 17 de mayo de 1994. (1994). *Código de la Familia*. Panamá.

- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Obtenido de www.un.org: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/

- PNUD. (2017). *Plan Estratégico Nacional con visión de Estado: Panamá 2030.* Panamá.

- Programa de las Naciones Unidas. (2017). *El bienestar cuidado una responsabilidad que debe ser compartida.* Panamá.

- Tam, N. (29 de febrero de 2016). La economía del cuidado. *Capital Financiero*.

Capítulo 3.

Poder y participación política de la mujer

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

II. Introducción

Si la política, por una parte, constituye una gama de actividades, organizaciones e instituciones de las que emanan las leyes y normas de cumplimiento obligatorio para toda la ciudadanía; implica, por otra, el ejercicio del poder y forma parte del sistema de género. En ese sentido, el aspecto valorativo a tratar es la marginación de actores sociales, en este caso de las mujeres, que no pueden participar ni son absorbidas por el sistema político y sus diversas estructuras.

A lo interno de las estructuras de los partidos políticos, instituciones gubernamentales, sindicatos y gremios los niveles de participación son diferenciados, entre hombres y mujeres, puesto que, aún no se han superado las discriminaciones históricas que afectan a las mujeres, grupos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, juventud, y otros grupos como la población de lesbianas, gais, bisexuales, trans y queer (LGTBQ), en tanto, las brechas salariales, económicas y sociales siguen ampliándose. He aquí, que la participación política no es un tema aislado, sino que consiste en un valor que concierne a las relaciones entre grupos sociales diferentes y cuya evolución depende de la naturaleza y funciones que le asignan al Estado, de la forma en que se concibe al gobierno y del tipo de sociedad predominante.

La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. Por ende, los derechos de participación política son derechos humanos consagrados a nivel internacional y acogidos por Panamá a través de la legislación nacional en materia de igualdad de oportunidades y derechos políticos de la mujer. No obstante, los sistemas políticos presentan restricciones a la competición electoral y política, porque la competición pura, o sea la igualdad de oportunidad real que tienen quienes participan en una lucha democrática tienen para lograr el poder, es en la mayoría de los casos, una mera aspiración consagrada en la ley. La participación real, plena, efectiva y legítima, permite al elector o a la electora poder escoger entre diversas opciones o alternativas y entre éstas desde luego, la que considere mejor.

1. Marco general para la participación política y social

El siglo pasado fue testigo de una transformación en la que los países del mundo entero ampliaron el alcance de los derechos legales de las mujeres. Sin embargo, para millones de mujeres en todo el mundo la letra de esas

leyes aún no se traduce en igualdad y justicia. Mientras tanto las prácticas cotidianas, las costumbres y estereotipos sexistas siguen vigentes (ONU Mujeres).

Una vez adquirida la igualdad jurídica, a las mujeres les queda todavía conseguir los medios para ejercer los derechos ligados a su nueva cualidad de ciudadanas: derecho de voto, pero, sobre todo, derecho de elegibilidad (Sineau, 1993). De esta forma, no se planteó la importancia de establecer mecanismos que cumplieran efectivamente en transformar las relaciones de desigualdad y de poder existentes y que imposibilitan el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión ni de participación en la toma de decisiones, ni consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres (Bareiro, Line y OTROS, 2004).

He aquí, que las estrategias y políticas públicas con enfoque de género implican asumir la necesidad de corregir desigualdades y exclusiones que afectan a las mujeres, a su vínculo con los hombres y las relaciones de poder y subordinación que se han establecido -y se mantienen- entre ambos. Dicho enfoque indica que, frente a la desigualdad histórica que caracteriza la presencia de las mujeres en el escenario político, también hay que tomar medidas desiguales, puesto que no se puede tratar como igual lo profundamente desigual.

2. Marco jurídico para la participación política y social

La Constitución Política de Panamá establece en su artículo 132 que, los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños. En el sentido estricto de la norma constitucional, el derecho a ser elegido o elegida es un derecho político que tienen todos los ciudadanos y ciudadanas panameñas, con las limitaciones que la ley establezca.

Por otra parte, el Código Electoral establece y regla toda la normativa en materia electoral en el país. Contempla en el marco regulatorio, para ejercer el derecho al sufragio, la participación en los distintitos cargos de representación popular y desde el año 1997 incorpora a la dinámica electoral, la cuota mínima de participación de las mujeres, mejor conocida como cuota electoral, de la que se hará referencia en el siguiente apartado.

Luego de ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, se da inicio a un proceso para la creación de políticas públicas orientadas a estructurar mecanismos institucionales para lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá y para

su incorporación en todos los aspectos del quehacer nacional.

En ese sentido, la Ley 4 de 29 de enero de 1999 establece cuáles son las acciones públicas que el Estado debe desarrollar para estimular la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en la política, que permitan variar las concepciones tradicionales que tienden a excluir a las mujeres del quehacer político. Establece, a su vez, la promoción y creación de mecanismos básicos de coordinación que fomenten la solidaridad entre mujeres y hombres de diferentes partidos políticos, fortaleciendo el liderazgo femenino en las diversas organizaciones a nivel local y de comunidades.

Sin embargo, el esquema actual nos hace replantearnos como eje crítico la necesidad de revisar el marco jurídico en materia de igualdad de oportunidades, los avances y desafíos, puesto que el Estado panameño asumió, como parte de su política estatal, un plan de acción que promueve la participación de la mujer incorporándola como sujeta de una política de desarrollo del país.

3. La mujer en los partidos políticos y las cuotas de participación

Si bien es cierto que los partidos políticos constituyen el medio a través del cual se representan los intereses sociales e ideológicos de nuestra sociedad (y que en todo caso son precisamente quienes aspiran a acceder al Gobierno y quienes van a dirigir o administrar el Estado), se hace necesario conocer aspectos relativos en la conformación de liderazgos y el papel, tanto de hombres y mujeres, en el escenario político y electoral para determinar cuán real es nuestro avance en dichas esferas.

Al explicar la situación sobre la participación de las mujeres en los partidos políticos hay diversos factores que valorar y tomar en cuenta. Hablando en términos cuantitativos, el nivel de adherentes, la participación en los organismos de dirección interna, el sufragio de la mujer, postulaciones a cargos de elección popular y el nivel de candidatas proclamadas y las dificultades que enfrentan al momento de acceder al poder político y/o público.

En el Diagnóstico Nacional sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá (2015) se señala que existe un alto porcentaje de participación de mujeres electoras en los diversos procesos electorales, lo cual es una constante en cada período electoral. Del padrón final, para las elecciones de 2014, el 51% de mujeres que ejercieron el sufragio están inscritas en un partido político, y la participación de mujeres del total de electores habilitados para ejercer el sufragio representó el 52% del total de participación electoral, lo se traduce en 985, 674 mujeres versus el 47.7%, personificado en 899,895 hombres.

Si bien existe una participación de más mujeres ejerciendo el derecho al sufragio en los últimos años y existe un porcentaje importante de participación de aquellas inscritas en un partido político, esta situación no se refleja

en la participación equitativa entre hombres y mujeres en los diferentes organismos de dirección interna de los distintos partidos políticos. Hay una evidente minoría en la conducción y toma de decisiones a lo interno de los partidos políticos. Esta participación simple nos permite indicar la existencia de problemas que hay que corregir a través de mecanismos que permitan mayores espacios de incidencia a lo interno de los partidos políticos para sus afiliadas.

Tabla 6. Participación de mujeres en posiciones de dirigencia en los partidos políticos, año 2015

Partido político	Total de cargos de Junta Directiva	Mujeres	%
PRD	10	3	30%
Cambio Democrático	24	4	17%
Panameñista	11	0	0
MOLIRENA	44	5	16%
Partido Popular	15	4	27%

- *Nota:
- La mayoría de los partidos políticos se sometió a cambios en sus Juntas Directivas, previo a las elecciones generales de 2014 por lo cual, la presente información se establece entre los períodos de 2012 al 2015.
- PRD, el % de participación en el CEN corresponde a las subsecretarías, no hay mujeres titulares de cargos.
- CD, de los 4 cargos una corresponde a una subsecretaría.
- Panameñista, los datos hacen referencia a la Junta Directiva y no al Directorio.
- MOLIRENA, del total de cargos hay 13 sin ocupar por lo que el porcentaje está basado en un total de 31 cargos, de los cuales 4 son subsecretarías y 1 secretaría.

Fuente: *Elaboración propia con base en la información del sitio web: http://www.tribunal-electoral.gob.pa*

Para el proceso electoral 2014, el Código Electoral tuvo tres reformas mediante las leyes, 54 del 7 de septiembre de 2012; la Ley 4 de 7 de febrero de 2013; y la Ley 31 de 22 de abril de 2013 que reforma el Código Electoral.

Vale la pena destacar las reformas introducidas por la Ley 54 de 7 de septiembre de 2012 sobre la cuota electoral (artículo 239) y el porcentaje proveniente del subsidio público para capacitación exclusiva de las mujeres (artículo 182), que establecen lo siguiente:

- Aumenta la cuota mínima de participación a un 50% -para las mujeres- (cuota electoral basada en el principio de igualdad).

- El porcentaje mínimo deberá garantizarse en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias.

- Las secretarías femeninas firmarán las listas de postulaciones.

- Aumenta de 25% a un 50% los fondos que deben ser utilizados para la educación cívico-electoral de cada partido y en el que el 10% estará dirigido para las actividades exclusivas de capacitación a las mujeres.

Es importante destacar que mediante el Decreto 43 de 11 de diciembre de 2014 el Tribunal Electoral convoca a la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) con la finalidad de realizar las evaluaciones de los resultados del proceso electoral 2014-2019 e iniciar una serie de consultas para introducir nuevas reformas electorales. Durante el año 2015 se dio un proceso para mejorar la norma electoral y en el año 2016 se presentó el proyecto de Ley 292 donde se destacan las siguientes propuestas:

- Principio de equidad en el proceso electoral.

- Financiamiento privado, tope de campaña electoral y límite de donaciones.

- Reducción del tiempo de campaña electoral.

- Paridad de género en las elecciones internas y en la conformación de las listas electorales en las elecciones generales.

- Principio de no discriminación e igualdad de oportunidades con respecto a las candidaturas por libre postulación.

3.1. Subsidio público y cuota electoral en los partidos políticos

Los partidos políticos que establecen cuotas mínimas de participación a las mujeres, de manera específica, en sus estatutos y reglamentos de elección, así como en las disposiciones sobre el rubro correspondiente de capacitación exclusiva a mujeres son: el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), el Partido Cambio Democrático (CD), el Partido Popular (PP) y el Partido Panameñista (PAPA), éste último no lo establece de forma explícita, no obstante, prevé que el porcentaje de participación de las mujeres no podrá ser distinto al que establece el Código Electoral.

Los estatutos en todos los partidos políticos reconocen un porcentaje mínimo de participación de las mujeres y existe una asignación que la ley electoral y su estatuto reconoce para la capacitación exclusiva de mujeres; aunque, si observamos las cifras electorales y los resultados obtenidos en el período 2014-2019, los números distan mucho de lo que la norma electoral establece.

3.2. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para el período 2014-2019

A fin de hacer un análisis valorativo y cuantitativo de los porcentajes de participación de mujeres en los distintos cargos de elección popular se deben tomar en cuenta aspectos, como cuántas se postulan a cargos de elección popular en las elecciones primarias de los partidos políticos; cuántas son postuladas oficialmente a las elecciones generales; qué tipo de cargos son los que se encuentra un mayor nivel de participación y en qué posición participan; cuántas son proclamadas en dichas elecciones para establecer cuál es el escenario en el que estamos; cómo nos situamos y hacia dónde vamos con relación a los porcentajes obtenidos. Ante este panorama, debemos tener claro que los datos por sí solos no explican fenómenos, coyunturas políticas o cómo opera el sistema electoral o socio político, sino que identifican los bajos porcentajes de participación y representación política de las mujeres.

3.2.1 Elecciones primarias

Los partidos políticos que realizaron elecciones primarias de cara al proceso electoral del 2014 fueron: el PRD, el PAPA y el CD. El porcentaje de participación de las mujeres en dichos partidos políticos a los distintos cargos de elección popular, en términos generales, fue el siguiente:

Tabla 7 . Porcentaje de mujeres postuladas en las elecciones primarias para el período electoral 2014-2019

PARTIDO POLÍTICO	Total de postulaciones	Mujeres Postuladas	%
PRD	4,439	1,345	30%
CD	1,847	346	19%
Partido Panameñista	1,384	204	15%

Fuente: *Elaboración propia con base en documentación obtenida en publicaciones nacionales y del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.*

Si hacemos una relación entre lo que establece el Código Electoral y los resultados presentados, tal como indica el artículo 239, es evidente que los partidos políticos estuvieron muy lejos de cumplir con la norma electoral que establece como mínimo que un 50% del total de postulaciones sean mujeres en las elecciones primarias. Con relación a con los porcentajes de participación a cargos de elección popular en las Comarcas, son sumamente bajos. Así, en la Comarca Emberá-Wounaán, en Cambio Democrático hubo 35, postulaciones de las cuales dos fueron de mujeres, lo que representa el 6%. En dicha Comarca el Partido Panameñista tuvo 15 postulaciones, de las cuales cinco fueron de mujeres, lo que representa el 33%.

En la Comarca Ngäbe-Buglé, de las 211 postulaciones que hizo el CD, solo 13 fueron mujeres, lo que equivale al 6%. El Partido Panameñista tuvo 120 postulaciones de las cuales solo cinco fueron de mujeres, lo que representa el 4%.

En la Comarca Wargandí, el CD hizo cuatro postulaciones y el Partido Panameñista hizo tres, sin que existieran postuladas mujeres. En la Comarca Guna Yala, el Panameñista tuvo cinco postulaciones, sin que ninguna fuera de mujeres.

Sobre este punto, vale la pena estimar la diferencia entre la participación a los cargos tradicionales y a los de elección popular ya que se conjugan aspectos como la propia cosmovisión de cada grupo originario y su respectiva Carta Orgánica, así como el grado de incidencia dentro de la respectiva región.

3.2.2. Elecciones generales

Con respecto a las postulaciones realizadas por los partidos políticos para las elecciones generales del 2014 y el porcentaje de acuerdo a los cargos a elegir con base en dichas postulaciones, se tiene lo siguiente:

Tabla 8. Candidatas postuladas oficiales, para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014, principal (P) y suplente (S)

PARTIDO POLÍTICO	Diputada		Alcaldesa		Representante		Concejala		Parlacen		Presidenta		Total	
	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
PRD	10	14	14	17	92	266	0	3	6	13	0	0	122	313
POPULAR	13	21	14	18	68	137	0	1	1	4	0	1	96	182
MOLIRENA	13	11	15	14	95	135	0	3	3	0	0	1	126	164
PANAMEÑISTA	8	15	15	23	79	150	1	2	5	7	0	1	108	198
CD	11	15	10	17	99	136	0	1	5	13	0	1	125	183
FAD	5	9	3	7	23	41	-	-	5	7	0	1	36	65
L.P. CELESTE	2	10	2	4	31	71	-	-	-	-	0	1	35	86
L.P. VERDE	0	2	2	7	10	14	-	-	-	-	-	-	12	23
L.P. CHOCOLATE	1	1	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	3	2
TOTAL	63	98	75	107	499	951	1	10	25	44	0	6	663	1,216

Fuente: *Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones del Tribunal Electoral de Panamá.*

De 663 mujeres postuladas a cargos de elección popular en la posición de principal para las elecciones generales de 2014, 95 accedieron a algún cargo de elección popular lo que representa el 14 % del total de postulaciones oficiales presentadas. Con relación a los cargos de elección popular, las mujeres alcanzaron el 12%, es decir que, de 824 cargos de elección popular, 729 hombres lograron acceder al cargo, lo que representa el 88%. Ahora bien, cuál es el grado de incidencia del mecanismo desde el momento de las postulaciones en las elecciones primarias hasta la proclamación:

Tabla 9. Participación de mujeres: elección primaria, elección general y porcentaje de proclamación

PARTIDO POLÍTICO	ELECCIÓN PRIMARIA	CANDIDATA OFICIAL	PROCLAMADAS	% de mujeres que lograron acceder al cargo
PRD	393	122	37	9%
PANAMEÑISTA	204	108	14	7%
CD	346	125	39	11%

Fuente: *Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones del Tribunal Electoral de Panamá.*

La situación de la mujer a nivel de postulaciones y proclamaciones a los cargos de elección popular, como hemos visto, no empeora, pero tampoco avanza. El porcentaje de participación política de mujeres es significativamente inferior a la de los hombres. Para estas elecciones, la norma sobre cuota electoral no se aplicó ni tampoco se demandó su cumplimiento ante las instancias internas de los partidos políticos, precisamente porque no se contó con un mecanismo complementario a este. De igual forma, no hay mecanismos para que, en lo que corresponde al Tribunal Electoral, no se permita la inclusión de listas sin que éstas cumplan con el mínimo asignado por ley.

De igual forma, en cuanto a las proclamaciones de mujeres en las distintas Comarcas, vemos que a pesar que hay una incidencia en la Comarca Ngäbé-Buglé, no menos cierto es que en las otras dos Comarcas la participación es ínfima o nula. Siendo así que en la Comarca Ngäbé Buglé se proclamó, una diputada, dos alcaldesas y 11 representantes; en la Comarca Guna Yala, se proclamó una representante y en la Comarca Emberá-Wounaán ninguna.

4. La mujer en los órganos de poder público

La incidencia en las transformaciones a la norma electoral va más allá de la mirada a un sistema de partidos y del marco normativo que en materia de igualdad de oportunidades contamos. Actualmente las posibilidades reales de elegibilidad y de acceso a la toma de

decisiones de quienes no forman parte de un partido político son limitadas.

Si lanzamos una breve mirada a la proporcionalidad entre los espacios de representación de mujeres en los órganos de decisión, es decir, desde los espacios de poder público y desde la oportunidad de elegibilidad, veremos, por una parte, que los porcentajes son bajos (en cuanto a la muestra de representación popular) y por otra, que esos espacios de participación son diferenciados en cuanto a las formas de accesibilidad, ya sea de posicionamiento tradicional (elección), elegibilidad (nombramiento) y administración de justicia (carrera judicial).

4.1. Órgano Legislativo

Centra una mayor atención la participación de mujeres a cargos de Diputadas, ya que es desde el seno de los partidos políticos en los que se lleva a cabo la visibilidad de los mecanismos de elecciones primarias, por lo que se toma en cuenta como el cargo de mayor preponderancia a nivel nacional, ya que es el conductor de la creación de las leyes de la nación. Un aspecto que debe llamar a la reflexión ya que la norma electoral habla de todos los cargos de elección popular y es el que mayor expectación nacional genera por diversos aspectos: mayor visibilidad en los medios de comunicación, coyuntura y debate nacional o protagonismo e incidencia de sus miembros.

Para este período electoral 2014-2019 de las 71 curules que componen la Asamblea Nacional, 13 han sido ocupadas por mujeres en los cargos principales y ocho en calidad de suplentes. Lo que corresponde a un 13% (principal) y 11% (suplente) de la participación de mujeres en este órgano del Estado.

Para el período 2014-2015 en la Junta Directiva de la Asamblea Nacional ninguna mujer fue electa en alguno de los tres cargos disponibles y en el período 2015-2016, participó en calidad de Primera Vicepresidenta, la Diputada Katleen Nyree Levy García. En este aspecto llama la atención que, conforme con los acuerdos legislativos de las bancadas, dentro de la Asamblea se presentan los cargos que son sometidos a votación; es decir, uno a uno y dependiendo de los pactos que realicen los partidos políticos dependerá si dentro de los candidatos propuestos, se encuentre el respaldo para que esté una mujer dentro de las posibilidades de acceso a la Junta Directiva.

4.1.1. Comisiones legislativas

Para el período 2014-2015 se tiene, que la participación de las Diputadas dentro de las respectivas comisiones es bastante baja, aunado al hecho de que solo una presidió una Comisión, la de Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia, que igualmente se reproduce en el siguiente período 2015-2016. Como se observa, esta cuasi participación se refleja en ámbitos en los que tradicionalmente se circunscribe la mujer, en temas que por su condición de género le son asignados, muy distante el

panorama de participación en comisiones como Infraestructura y Asuntos del Canal, Asuntos Municipales, Comunicación y Transporte o Asuntos Agropecuarios.

4.2. Órgano Ejecutivo

La Ley 4 de 29 de enero de 1999 establece: "Que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres" e instituye la obligatoriedad de garantizar la participación de, por lo menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres en el engranaje gubernamental en cargos de Ministras, Viceministras y Directoras de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades.

Para el período de gobierno 2014-2016 se encontró que la participación de mujeres en cargos ministeriales fue de 14% (2014-2015) y del 21% (2015-2016), y en las jefaturas de las entidades autónomas y semiautónomas y demás instituciones de Gobierno fue de 33% (2014-2015) y 28% (2015-2016).

La participación de mujeres en el Gobierno, en cuanto a la relación del cumplimiento del porcentaje mínimo asignado en la norma sobre igualdad de oportunidades, no empeora; pero tampoco avanza o mejora, con relación a con períodos de gobiernos anteriores. La variación en la composición del gabinete puede obedecer a la coyuntura partidista que se presente y al compromiso que adopten los candidatos presidenciales y las dirigencias partidistas en cumplir con los mecanismos legales existentes, por una parte; y por la otra, insertar tanto a mujeres y hombres con trayectoria profesional, capacidad, aptitud y solvencia moral en la conducción de dichos cargos.

A pesar de la existencia de aspectos positivos que permiten la promoción y desarrollo de la mujer, la diferencia para la efectividad de la norma radica o más bien descansa, en la voluntad del/la gobernante para garantizar el cumplimiento del mecanismo y propiciar una mayor participación de las mujeres en los asuntos de Estado.

Otro aspecto a indicar para un futuro análisis lo constituye la importancia de ponderar la participación de la mujer en el servicio exterior, en la fuerza policial y en cada Ministerio para tomar otros indicadores de participación y lanzar una mirada a otras instancias de Gobierno e incluso a lo interno de éstas.

4.3. Órgano Judicial

Sobre la participación de las mujeres en el Órgano Judicial se tiene un alto porcentaje registrado, a nivel jurisdiccional y en términos generales, es una ponderación altamente importante. Para el período 2014 se tienen registrados los siguientes porcentajes: 53% del total de cargos de Jueces y Magistrados; en el período 2015, y un 54% y en el período 2016, con 59%.

Al nivel más alto de la Judicatura panameña hay una Magistrada del total de nueve, lo cual debería traducirse en una mayor participación,

tomando en cuenta los porcentajes altamente significativos a nivel general. Sin embargo, dichos nombramientos dependerán del Órgano Ejecutivo y posterior ratificación por la Asamblea Nacional de Diputados.

Otro aspecto que se debe contemplar a futuro, dentro de los indicadores del poder judicial es la participación de mujeres en otras instancias jurisdiccionales, como en el Tribunal Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, de los cuales no se dispone de información cuantitativa.

4.4 Gobiernos locales

Las cifras sobre participación política de las mujeres corroboran los bajos porcentajes de participación en cargos de representación política. Si estas cifras son evidentes desde la Asamblea Nacional, indudablemente en los Municipios el panorama no es más alentador. Es claro que en las agendas municipales no se contempla la perspectiva de género, aunado a este tema están los aspectos relativos a la posible incorporación de la descentralización municipal.

Reviste de suma importancia la incidencia desde las comunidades y el aporte al desarrollo de éstas de las y los ciudadanos, ya que constituye un eje motor en el avance de toda sociedad, y, contar con una agenda municipal, con perspectiva de género, haría posible, cambios significativos hacia relaciones más equitativas en el seno de la población.

Otro aspecto por señalar es el hecho de que el artículo 21 de la Ley sobre igualdad de oportunidades establece que las Juntas Comunales de Corregimientos deben asignar el espacio y la infraestructura para la creación de una Escuela Libre para la Formación de Lideresas, cuya principal función será capacitar a las mujeres para potenciar su participación política y ciudadana. Es deber del Proyecto de Inversión Local asignar dentro de sus partidas presupuestarias los recursos necesarios para la puesta en funcionamiento de dicho proyecto. A la fecha se desconoce que en efecto se haya llevado a cabo un proyecto de tal envergadura.

4.4.1 Municipios

Para entender la participación de las mujeres a cargos de representación se debe hacer referencia a diversos factores, ya sea desde las prácticas a lo interno de los colectivos políticos, su perfil, procedencia y trayectoria política, motivaciones, dificultades, ventajas y diferencias en torno a su experiencia personal y de la circunscripción electoral a la que se aspira. Para el caso de los Municipios debemos agregar el tamaño y área geográfica, ya que son factores que determinan, por una parte, la campaña electoral y por otra, las estrategias de visibilización de las candidatas.

Para el período electoral 2014-2019 el porcentaje de mujeres postuladas para las Alcaldías fue de 15% a cargos principales y 23% a cargos suplentes. En tanto, que las mujeres proclamadas el porcentaje se situó en un

14% para cargos principales y 26% a cargos suplentes.

En el estudio Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá (2016) se hace referencia a la existencia de prevalencias a un candidato hombre, con respecto a una candidata mujer y en este apartado debemos situarnos en el por qué se da este fenómeno y cuáles son los parámetros que definen o marcan la diferencia entre uno u otra. Las prácticas políticas tradicionales, la cultura política y las desigualdades históricas que en contra de las mujeres se han entretejido en la sociedad, obstaculizan y frenan el pleno desarrollo de la mujer en la política.

La dicotomía entre lo público y lo privado refuerza la construcción de modelos y roles, la permisibilidad y conveniencia de ciertas pautas socioculturales convenientes en determinados momentos, las creencias y prácticas que se han redefinido en el espiral evolutivo de nuestras sociedades, son solo una muestra de la ambivalencia de nuestro sistema político.

4.4.2 Corregimientos

En cuanto a la participación de mujeres postuladas para el proceso electoral 2014, en los corregimientos, se tiene que un 13% del total de postulaciones fueron a cargos principales y un 28% a cargos suplentes. Para el período 2014-2019 el porcentaje de proclamadas fue de 12% para la posición principal y 29% para la posición de suplente.

Llama la atención que, la base y mayor cantidad de candidaturas y proclamaciones de mujeres, se presenta en los cargos a representantes de corregimiento y en mayor cantidad como suplentes. Lo anterior reafirma el reconocimiento que existe, de las dirigencias partidistas, a las mujeres cuyo trabajo de base (barrios y corregimientos) es de suma importancia para la plataforma de trabajo en la obtención de votos de los candidatos hombres que aspiran a las respectivas Alcaldías de sus distritos y a las curules, en la Asamblea Nacional, de sus respectivos circuitos electorales.

5. Participación en estructuras de poder empresarial

La participación política debe direccionarse y posicionarse desde los diversos ámbitos del quehacer nacional. Por lo general, se toma como marco de referencia la participación de las mujeres en los partidos políticos, Gobierno y en cargos de representación popular, pero muy poco se torna la mirada a otros espacios de incidencia política donde también se gesta la toma de decisiones como lo son las estructuras e instancias sociales y económicas (sindicatos, asociaciones y gremios empresariales, cívicos, educativos, por mencionar algunos).

Para este apartado se toma como punto de referencia al Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) que, a su vez, aglutina a un

número importante de asociaciones y sindicatos del sector empresarial y que, precisamente, tiene como misión unificar, coordinar y representar a las organizaciones empresariales, fortalecer al sector privado, impulsar la economía, la transformación social, económica y política de Panamá. Es decir, que tiene un importante papel en la construcción y enlace con la dinámica del Estado y el modelo económico de país.

De acuerdo a la información suministrada por la Dirección Ejecutiva del CONEP se tiene que, del total de cargos directivos para los años 2014 y 2015, las mujeres representan el 43% y para el año 2016 constituía el 28%. Cabe destacar que para los años 2014 y 2016 el CONEP fue presidido por una mujer.

En cuanto a la participación de mujeres presidiendo los gremios y asociaciones empresariales que forman parte del CONEP se encontró que para el año 2014 de 24 gremios, 3 lo presidieron mujeres (12%); y en los años 2015 y 2016 de un total de 22 gremios adscritos, 3 lo presidieron mujeres (14%).

6. Participación en órganos de decisión de las cooperativas

El cooperativismo es una organización de personas que encuentra su expresión en la creación de empresas cooperativas, en las que los asociados cooperativistas activos coordinan, dirigen, desarrollan, controlan y planifican el proceso productivo para generar especies, bienes y servicios. La Ley 17 de 1° de mayo de 1997 constituye el régimen jurídico que rige a las cooperativas, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 137 de 5 de noviembre de 2001 y modificado por el Decreto Ejecutivo 33 de 6 de mayo de 2002.

En Panamá existen cooperativas en sector salud, educación, transporte, vivienda y servicios múltiples, siendo las más destacadas las cooperativas de profesionales de la educación y los médicos. Existen a nivel nacional un total de 173 cooperativas que realizan actividad financiera de ahorro y crédito de las que 115 se concentran en la provincia de Panamá.

Con base en los datos suministrados por la Dirección de Planificación del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOP), y de los que se cuenta actualmente, tenemos un porcentaje altamente significativo e importante de mujeres asociadas al cooperativismo, lo que puede deducirse en las actividades que se desarrollan desde la micro, pequeña y mediana empresa y profesionales del sector salud y educación a rasgos generales.

El número de asociadas va en crecimiento. Para el año 2014, de 204,792 personas asociadas hábiles, 101,694 fueron mujeres lo que representa un 49% de participación en el cooperativismo panameño. En el año 2015, hubo 104,694 mujeres asociadas de 208,519 personas hábiles, siendo un porcentaje paritario de 50% y en el año 2016, la participación de mujeres, así como de asociados en términos generales fue en crecimiento, manteniéndose el porcentaje paritario de 50%.

7. Participación en órganos de decisión de organizaciones comunitarias

A lo largo de las últimas décadas la participación de las mujeres ha cobrado suma importancia desde otras instancias, a través el activismo desde la sociedad civil ya sea en asociaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales u otros. Precisamente desde el seno de éstas han surgido acciones concretas y proyectos encaminados a la creación de políticas públicas para la igualdad de oportunidades de las mujeres panameñas.

Para este apartado se dispone de información, durante el período 2016, de las organizaciones comunitarias que cuentan con reconocimiento social por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y son en su mayoría congregaciones religiosas. Así, de 76 organizaciones con reconocimiento social, 25 tienen como Representante Legal a una mujer, lo que constituye el 33% de mujeres a cargo de una organización comunitaria.

8. Participación sindical y puestos de decisión de la mujer en los sindicatos

Cuando se hace referencia al sindicalismo y sus diversas estructuras, inmediatamente asociamos la participación y representación a los hombres sindicalistas (principalmente a los afiliados a la construcción y similares), cuya visibilidad es amplia con respecto a las mujeres, e históricamente son pocos los nombres que resaltan como liderezas y representantes del sindicalismo panameño.

Las estructuras sindicales son eminentemente masculinas, un panorama nada distinto con respecto a los partidos políticos. Sin embargo, no hay mayor información, estudios y/o diagnósticos, a nivel nacional, o comparativos en la región que centren atención a estos espacios de participación política, al igual que ocurre en los gremios empresariales o las asociaciones comunitarias.

Para el presente apartado se centró la atención en la participación de mujeres en las directivas de las Centrales y Confederaciones Sindicales, ya que éstas aglutinan a Federaciones de Sindicatos y en la jerarquía sindical cuentan con una presencia importante a nivel nacional, lo que permite observar qué tan potable es la participación política de las mujeres en estas estructuras y su dinámica de incidencia en el país.

Tabla 10. Centrales y Confederaciones Sindicales de la República de Panamá

SIGLAS		NOMBRE
CONATO	CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
	CTRP	Confederación de Trabajadores de la República de Panamá
	CGT	Confederación Gremial de Trabajadores
	CGTP	Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá
		Casa Sindical
		Convergencia Sindical
	CUGT	Confederación Unión General de Trabajadores de la República de Panamá
	CNTP	Central Nacional de Trabajadores de Panamá
	FSTRP	Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá
	FAT	Federación Auténtica de Trabajadores
CONUSI		Confederación Nacional de Unidad Sindical

Fuente: *Elaboración propia con base en la investigación.*

En Panamá existen 10 Confederaciones o Centrales de Trabajadores. Sobre la relación de la participación de mujeres en las Juntas Directivas, existe un porcentaje en términos generales que comprende, el 17% para cargos principales, y un 19% para cargos suplentes. Al hacer una revisión de cada Central o Confederación, los porcentajes son relativamente bajos y llama la atención que, dentro de la estructura de éstas, se contempla una Secretaría de Género, Asuntos Femeninos o de la Mujer. Aunque esta incorporación representa un avance significativo, los cargos en los que participan las mujeres dentro de la estructura organizativa de dichas organizaciones sindicales se asocian a actas, archivo, correspondencia o asuntos sociales.

Tabla 11. Participación de mujeres en Juntas Directivas de Centrales y Confederaciones Sindicales

CONFEDERACION/CENTRAL SINDICAL	CARGOS DIRECTIVOS					
	Total	Principal	%	Suplente	%	Período
CGTP	18	5	28%	6	33%	2012-2015
CONUSI	15	1	7%	1	7%	2012-2015
CUGT	11	1	9%	2	18%	2010-2015

Convergencia Sindical	15	5	33%	3	20%	2012-2015
CNTP	14	5	36%	5	36%	2014-2017
Casa Sindical	11	1	9%	1	9%	2012-2015
CTRP	19	3	16%	5	26%	2013-2017
FAT	12	-	-	-	-	2012-2015
FSTRP	11	1	9%	2	18%	2014-2017
CGT	12	2	17%	2	17%	2012-2015
TOTAL	138	24	17%	27	19%	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Finalmente, hay que plantear a lo interno de las Confederaciones Sindicales (al igual que en gremios empresariales y asociaciones comunitarias y cívicas) la incorporación de medidas afirmativas para promover la participación de la mujer en los espacios y estructuras jerárquicas de decisión. Lo anterior debe concatenarse con los aspectos estatutarios y mecanismos de elección; así como las instancias decisorias de los sindicatos.

9. Reformas electorales y promoción de la igualdad de participación política de la mujer

Cuando se plantea el tema de los derechos políticos de las mujeres en Panamá se tiene que establecer de forma clara cómo se va a concretar la efectiva participación política de las mujeres, a través de

- Políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades.
- La concreción práctica de los mecanismos, contemplados en la legislación vigente, que promociona e impulsa la protección de los derechos humanos de las mujeres.
- La implementación de alternativas viables o rutas de acción que señalen el camino a seguir para que se logren pasos sustanciales hacia la paridad de género, o bien, el establecimiento de otros mecanismos, complementarios o no, para hacer visible la participación de las mujeres o potenciar su integración plena en la toma de decisiones.
- En ese sentido, hay que contemplar diversos aspectos concernientes a propuestas que tengan como objetivo modificar la norma electoral y que, en consecuencia, estén orientadas a mejorar la institucionalidad democrática y la participación efectiva de las mujeres en el escenario político en las diversas estructuras de representación popular.

Del proceso electoral 2014-2019 se puede destacar que la cuota electoral no tuvo un impacto, por las siguientes razones:

- Fragilidad de la norma electoral y discrecionalidad de implementarla o no, sobre todo, en el caso de las alianzas electorales y la posibilidad de no realizar primarias en determinadas circunscripciones electorales en caso de que éstas se den o por arreglo interno del partido en postular a los ya posicionados en el cargo.

- Ninguna de las secretarías femeninas o su equivalente son instancias fiscalizadoras per se o son complementarias a los organismos de elección con poder de coerción real o que dentro de la estructura del partido puedan ejercer poder o alguna cuota de poder de decisión efectiva.

- Los estilos de liderazgo, así como aquellos con poder de decisión, no comprometidos ni consecuentes ni sensibilizados con el género, ya sean hombres o mujeres; es decir, la práctica imperante en los partidos políticos que desconocen la situación de sus afiliadas, de mejorar proporcionalmente su participación.

- Omisión del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral en investigar y exigir el cumplimiento de la paridad de género en el proceso.

- Inexistencia de una ruta clara y socializada para denunciar la omisión del cumplimiento de la norma en cuanto a la cuota paritaria.

- Incumplimiento de la normativa legal vigente.

Los datos corroboran los bajos porcentajes de participación para las elecciones de 2014 y los resultados reflejan la necesidad de tomar medidas y acciones obligatorias para generar cambios importantes en las fórmulas de elección a nivel interno de los partidos políticos y en las elecciones generales. Por tanto, como consecuencia del Decreto 43 de 11 de diciembre de 2014, el Tribunal Electoral convocó la instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) y se dirigió a realizar las consultas y evaluaciones sobre los resultados obtenidos. De allí, que diversas organizaciones de mujeres hicieron un llamado para promover reformas electorales basadas en el principio de equidad de género.

De esta forma se presentó en el año 2016 el proyecto de Ley 292, que reformaba el Código Electoral, y que introduciría aspectos que habían sido rechazados en las reformas electorales de 2012 y 2013 por la Asamblea Nacional de Diputados, entre las que se destacan:

- Principio de equidad de género en elecciones primarias y elecciones generales.

- Se proponía introducir una sección sobre la paridad de género y los mecanismos para su cumplimiento.

- Las postulaciones en los circuitos plurinominales se harán cumpliendo con el principio de paridad de género.

- Presentación de listas electorales de hombres y mujeres por separado en las elecciones primaria. Dependiendo de la cantidad de votos obtenidos se conformará la lista para elección general, con base en la alternancia de género.

- Fiscalización y auditoría del Tribunal Electoral del subsidio público que se otorga a los partidos políticos, con relación a la cantidad de votos obtenidos en las elecciones generales.

- Las nóminas para elegir cargos directivos en los partidos políticos se realizarán bajo el principio de paridad de género.

- Rechazo de las postulaciones por el Tribunal Electoral a los partidos políticos que no cumplan con el principio de paridad de género.

- Las alianzas que se conformasen en las elecciones generales no alterarían la paridad de género.

- Principio de no discriminación e igualdad de oportunidades con respecto a las candidaturas por libre postulación.

La paridad concibe ampliar los conceptos intrínsecos a la lucha por la igualdad, libertad y la autonomía de las mujeres en sociedades arraigadas a una cultura patriarcal androcéntrica, que desvaloriza las capacidades y destrezas políticas de las mujeres y cuestiona su creciente liderazgo en diversos ámbitos (profesional, social, económico y político).

Es un hecho innegable que la adopción de cualquier medida para garantizar el alcance de la igualdad de géneros o propiciar una mayor participación de la mujer en los espacios de decisión y representación política real requiere que estén contemplados en una norma que garantice al menos su reconocimiento y puesta en marcha. Es una medida que contribuye al buen Gobierno, a una gobernabilidad equilibrada y al progreso de la sociedad, ya que garantiza cambios en las estructuras de la sociedad que restringen nuestro desarrollo.

En el marco del proceso electoral 2014, diversas activistas organizadas en la Alianza de Mujeres de Panamá y en el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP) gestaron la firma del IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad 2014-2019, y en lo concerniente al eje seis sobre participación política de las mujeres de dicho documento, se estableció la necesidad de avanzar en la igualdad sustantiva de resultados, lo que permite al país beneficiarse de las perspectivas y experiencias de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones. Razón por la que los candidatos presidenciales, sin excepción alguna, se comprometieron a

- Nombrar paritariamente en las posiciones de altos niveles del Estado Panameño

(ejecutivo, judicial, electoral, de representación gerencial) a mujeres y hombres con probadas capacidades, experiencias y compromisos con la igualdad.

- Promover y establecer reformas electorales que incluyan el objetivo de garantizar la paridad representativa con el compromiso de lograr la igualdad sustantiva de resultados, así como el control eficaz de toda publicidad que atente contra la integridad, dignidad y valoración de las mujeres.

La firma de dicho Pacto por parte de los candidatos a la Presidencia de la República del IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad, supuso un paso importante para promover políticas públicas de equidad e igualdad para todos los géneros y un compromiso para que en el Estado Panameño prevalezca la democracia, sin distingo de sexo, etnia o creencia. Los pasos han sido limitados, pero se han llevado a cabo gestiones en lo correspondiente a impulsar el Plan de Acción de la Política de Igualdad de Oportunidades 2016-2019 y la propuesta de Paridad de Género en las Reformas Electorales 2016. Sin embargo, no se ha reflejado el compromiso adquirido con las mujeres panameñas de nombrar paritariamente en las diversas instancias gubernamentales.

A pesar de la existencia de aspectos positivos que permiten la promoción y desarrollo de la mujer, la diferencia para la efectividad de la norma descansa, en la voluntad del/la gobernante para garantizar el cumplimiento de los mecanismos que propician una mayor participación de las mujeres en los asuntos de Estado.

10. Ofertas de formación de mujeres en liderazgo y participación política, para ocupar cargos públicos, puestos de elección popular y de dirección

Las mujeres políticas panameñas han optado por otros escenarios como alternativa para luchar por el acceso y avance real de las mujeres en la actividad política, que no necesariamente están inmersos en la línea de algún partido político. Así, desde las organizaciones de la sociedad civi, llevan a cabo una actividad política, haciendo propuestas e incidiendo de manera independiente, ya sea a nivel legislativo o en procesos de formación y capacitación política.

En ese sentido, el FONAMUPP es una organización con personería jurídica que constituye un espacio para la participación activa de las mujeres en los distintos partidos políticos de Panamá y ha realizado un papel de suma importancia en la incorporación de la cuota electoral en Panamá, un porcentaje de uso exclusivo del subsidio público a los partidos políticos para capacitación a las mujeres e inserción del principio de paridad de género en el proceso electoral. Se ha dedicado, igualmente, a la formación y promoción de las panameñas, especialmente de aquellas que han aspirado, y aspiran, a puestos de elección popular y cargos internos en los partidos políticos.

Es importante indicar que desde el año 2016 se han realizado esfuerzos para operativizar e integrar en Panamá el Sistema de Monitoreo de la Participación Política de la Mujer, ATENEA. La relevancia estratégica y conceptual de la paridad en el camino a la igualdad real y efectiva entre las mujeres y los hombres se constituye en la visión de futuro que orienta el horizonte sobre el cual se trazan los referentes para la valoración de los avances en materia de igualdad en el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres.

Este innovador proyecto, que sitúa a Panamá como el primer país en ejecutarlo, se dirige a integrar a diversos actores a manera de concertación institucional (Tribunal Electoral, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de la Mujer), de organismos regionales (PNUD, ONU-Mujeres, UNFPA), de organizaciones de la sociedad civil (Alianza de Mujeres de Panamá, FONAMUPP, Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas) y académicas (Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá), entre otros.

Destaca de esta propuesta el establecimiento de la herramienta, Índice de Paridad Política. Este instrumento permite medir el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas necesarias para su ejercicio y desempeño en un país determinado y a un nivel comparativo regional. Contempla cuatro fases: información, análisis, comunicación y acción. Con la información proveniente del Índice se elaborará el análisis que formará parte del diagnóstico y los cálculos estadísticos de cada país para determinar los datos comparables, en la medida que se va completando la aplicación del sistema en varios y/o todos los países. Los hallazgos pasarán a la etapa de comunicación y, posteriormente, a la construcción de "rutas de acción" con actores sociales y políticos. Su fin es impulsar reformas políticas concretas en torno a la democracia paritaria en América Latina y el Caribe.

II. Conclusiones

El objetivo central hacia la igualdad de géneros está marcado por la exigencia de un mundo en el que no se puede mantener a actores sociales al margen de las decisiones que nos afectan e impactan como sociedad y de su contribución al Desarrollo Humano sostenible, como protagonistas.

La democracia debe corresponder, por una parte, a las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales para el fortalecimiento de sus instituciones y su desarrollo perdurable; y, por otro lado, debe ser garantía de derechos, obligaciones y principios democráticos a la luz de un Estado Constitucional de Derecho y a la adecuada aplicación e implementación de normas, cuyo fin es materializar y concretar tales principios, y que coadyuven a la convivencia social y al desarrollo con equidad.

Los bajos porcentajes de participación de las mujeres que se registra en los cargos de representación popular, instancias gubernamentales, organizaciones sindicales y empresariales, permite señalar la existencia de problemas que hay que corregir. La desigualdad numérica es una temática que no puede ignorarse pues es evidente que la presencia de las mujeres se diluye ante la abrumadora mayoría de varones en los cargos de poder y decisión.

No podemos negar los indudables avances que en materia de igualdad de derechos se han realizado en Panamá ni los mecanismos para lograrlo. La generación de leyes no es garantía efectiva para el cumplimiento de esos mecanismos y, menos, para alcanzar un impacto positivo. Los pasos han sido lentos. Si continuamos a este ritmo muy difícilmente podremos contar con resultados alentadores a futuro y concretar la igualdad de género y la paridad en las instancias políticas, públicas, económicas, sociales y gremiales.

III. Recomendaciones

Es necesario ejecutar las políticas públicas con equidad de género que se han logrado aprobar y propugnar por una agenda de Estado que incorpore la perspectiva de género en todos los ámbitos del quehacer nacional. Es decir, maximizar los esfuerzos para contar con recursos y presupuestos cónsonos con la implementación de las políticas públicas, en materia electoral, participación política de las mujeres y ejercicio efectivo de su ciudadanía, así como en planes y programas con equidad de género.

Las propuestas de reformas electorales deben encaminarse a establecer la paridad de género con mecanismos obligatorios de cumplimiento a fin de garantizar un porcentaje significativo de participación de mujeres en todos los procesos eleccionarios de los partidos políticos y constituirse en gestoras de la producción y toma de decisiones políticas.

Se hace necesario cumplir con proyectos a nivel municipal para el empoderamiento de las mujeres en la comunidad, tal como indica la Ley de Igualdad de Oportunidades y establecer en la agenda el fortalecimiento de la capacitación y formación política con igualdad de género y sentar las bases para programas del sector cooperativo en los Municipios.

Podrán quedar sentadas las bases para el establecimiento de un Instituto de Capacitación y Gerencia Política, destinado a la formación de hombres y mujeres, e introducir en los planes de capacitación de los partidos políticos la perspectiva de género y la incorporación de un Sistema Nacional de Monitoreo de la participación política de la mujer de forma que se cuente con material desagregado por sexo y con diversos indicadores en los que debe tomarse en cuenta la participación política de mujeres jóvenes, rurales, campesinas, afrodescendientes, indígenas, sindicalistas, empresarias, cooperativistas, con discapacidad y LGTBIQ+.

De igual forma, se recomienda la creación de un mecanismo que brinde una mayor amplitud y cobertura para la implementación de las políticas públicas para la equidad de género, y un observatorio nacional para la igualdad de género que permitan el análisis, sistematización y documentación de estadística electoral, con perspectiva de género, y validación de información sobre la situación de la mujer en todos los ámbitos de la dinámica nacional y de las propuestas orientadas a profundizar en dicha situación y los mecanismos para lograr el cumplimiento de los indicadores de equidad de género presentes en las políticas públicas para la igualdad de oportunidades de las mujeres.

IV. Bibliografía

- Archenti, Nélida, y María Inés Tula, (2008) *Mujer y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Editorial Heliasta, Colección Ciencias Sociales.

- Bareiro, Line, Óscar López, Clyde Soto y Lilian Soto. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Serie Mujer y Desarrollo No. 54*. CEPAL/DAW, Santiago, Chile.

- Bernal Vásquez, Dayana. (2013). *Participación política de las mujeres en Panamá: obstáculos, desafíos y propuesta para una mejor democracia, Editorial Universitaria*, Universidad de Panamá, Panamá.

- Brown Araúz, Harry. (2010). *Las reformas electorales en Panamá: claves para el desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD-Panamá.

- Camacho, Rosalía, Silvia Povedeno y Ester Serrano. (1996). *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa, aportes para la discusión, Colección Temática 5. CNMF*, San José, Costa Rica.

- Castillo Díaz, Bernal Damián en: *Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú*. (2007). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

- Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos. (2012), *Evolución de la participación política de las mujeres panameñas, período 1990- 2009*. OEA-Panamá.

- Gehan, Abu-Zayd, Ana Victoria Soto, Julie Ballington, Myriam Méndez-Montalvo. (2002). *Mujeres en el parlamento: más allá de los números, Serie Manuales. IDEA Internacional* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

- Derechos políticos de las mujeres / Panamá IDEA. (2008). *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

- *Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá (2016)*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

- ATENEA. (2015). *Diagnóstico Nacional sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá*. PNUD – ONUMujeres – IDEA Internacional.

- Meentzen, Ángela, y Enrique Gómariz, (2000). *Democracia de género, una propuesta inclusiva*. Fundación Heinrich Böll-Fundación Género y Sociedad, San Salvador, El Salvador/ San José, Costa Rica.

- PNUD/Agencia de Cooperación Española (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política, primera edición*. Editora Sibauste, Panamá.

- VI Informe Clara González (2011-2013). Instituto Nacional de la Mujer, Panamá.

- Zabala Canedo, María Lourdes, (2009). *Cuadernillo 7: Partidos políticos e igualdad de género, Serie Mujeres, Poder Local y Democracia, Conceptos clave. Instituto Internacional e Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)*, Santo Domingo, República Dominicana.

Capítulo 4.

Mujer y ambiente

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

El Estado debe propiciar el desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, por consiguiente, le compete reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente las medidas necesarias para garantizar la utilización y aprovechamiento racional de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como también bosques, tierras y aguas (Consitución Política de la República de Panamá, 2017).

El cambio más significativo de la legislación ambiental de Panamá en el período 2014-2016, fue la creación del Ministerio de Ambiente entidad rectora del Estado, en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y los reglamentos de la Política Nacional del Ambiente (Ley 8 de 25 de marzo de 2015, 2015).

Cabe resaltar que esta responsabilidad recayó sobre una mujer, la Licenciada Mirei Endara, quien se convirtió en la primera ministra del ambiente, y en la cuarta mujer con participación en el gabinete de Gobierno del Presidente Juan Carlos Varela, durante el período de estudio de este informe.

Como en el resto del mundo se han alcanzado metas importantes para cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, pero temas, como la desigualdad de género persisten, a lo que se suma el cambio climático y la degradación ambiental; y son las personas pobres las que más sufren (ONU, 2015).

En los 74,177 km2 de superficie del territorio nacional, el deterioro de las condiciones ambientales y sociales crece, y se estimulan mutuamente. Muestra de ello es que el grado de desigualdad que afecta a Panamá sigue entre las más altas del continente. El coeficiente de Gini alcanza el 51.7, ubicándonos dentro de la lista de los seis países más desiguales de América Latina (BM, 2016).

Según datos del 2015, un 31% de la población panameña utiliza letrinas, un 7.5% no tiene servicios de abastecimiento de agua potable, 33.2% elimina la basura directamente en su entorno, un 11% sufre de desnutrición y otro 11% vive en casas con pisos de tierra. (PNUD, 2015).

Desde una óptica nacional este capítulo intenta presentar una relación poco proyectada, en cifras, de la mujer y el ambiente. Si bien es cierto, en muchos lugares del mundo las mujeres lideran procesos de defensa de sus territorios, hay que empoderarlas y protegerlas para que no se les asigne un rol de cuidado más, o se conviertan en víctimas de asesinato, persecuciones, amenazas, acosos sexuales y hostigamiento.

1. Situación del medio ambiente y su impacto en la vida de la mujer

Según el Global Metrics for the Enviroment (2016), Panamá ha atendido a los retos de la gestión ambiental de su territorio, porque su puntaje mejoró en los últimos 10 años en un 7%. Pasó de 56.84 en el 2014 a 78 en el 2016, ocupando la posición 51 de 180 países a nivel mundial. Sin embargo, el crecimiento económico y desigual, sin consideraciones de sustentabilidad social y ambiental, aunado a las debilidades en la institucionalidad ambiental para hacerles frente, son preocupantes. (Simpson, 2015)

1.1. Biodiversidad y áreas protegidas

Panamá tiene la mayor riqueza biológica de Mesoamérica, después de México porque cuenta con una superficie pequeña pero rica en biodiversidad y agua (ANAM, 2014).

Se estima, que de las especies identificadas, 1,300 son endémicas; de éstas, 1,176 corresponden a plantas, 15 especies a anfibios, 18 a reptiles, 12 de aves, 17 de mamíferos y 56 especies de peces de agua dulce (ANAM, 2014).

El número de permisos para la extracción de especies silvestres con propósitos científicos y comerciales durante el 2016 alcanzaron 804 solicitudes, 48 más en comparación con el 2015 (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017)[6].

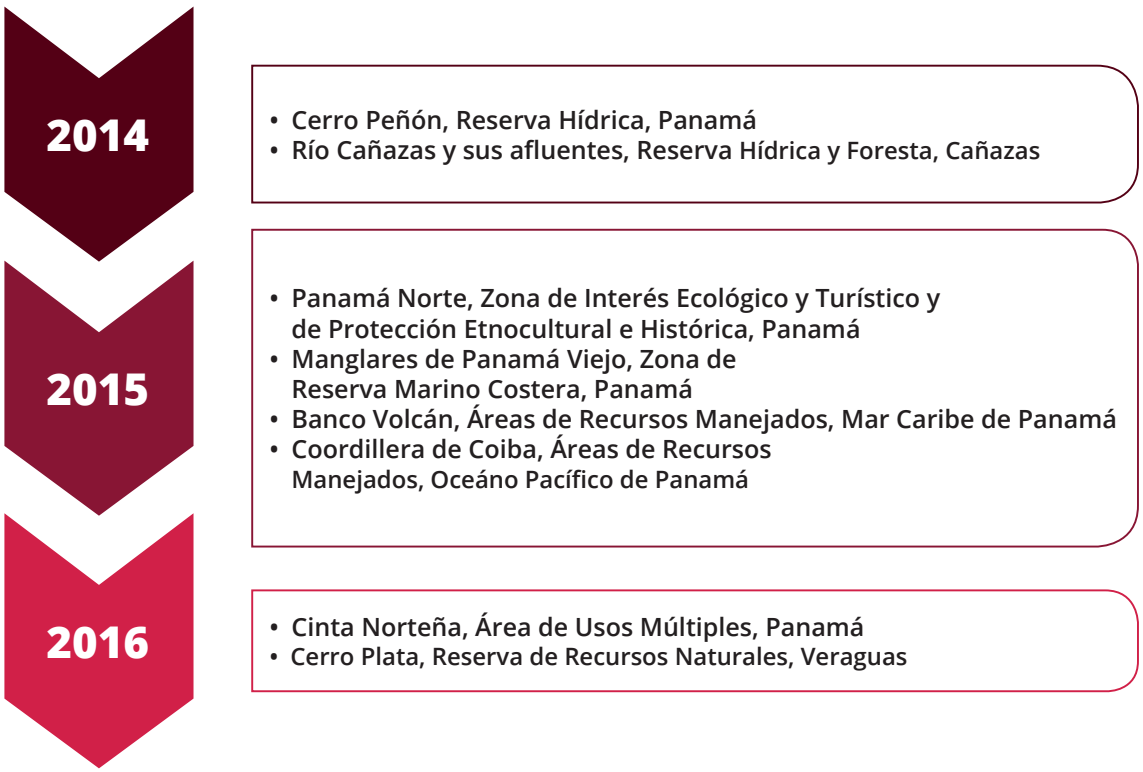
El 34.23% de su superficie terrestre tiene algún tipo de categoría de área protegida y en el espacio marino cuenta con 13.5% de sus aguas jurisdiccionales con protección legal, esto incluye humedales marino costeros que se han declarado zonas especiales y zonas de reserva por su importancia para la biodiversidad (MIAMBIENTE, 2016).

Es importante destacar que de 2014 a 2016 se han creado ocho nuevas categorías de manejo que se han integrado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Panamá fue calificada en la posición 37 de 178 países en el indicador de Biodiversidad y Hábitat del Índice de Desempeño Ambiental (2014); que le da seguimiento a la protección de áreas terrestres y marinas, así como a especies amenazadas o en peligro de extinción (Simpson, 2015).

6 No se obtuvo información respecto del año 2014.

Gráfico 3. Nuevas áreas protegidas terrestres y marinas en Panamá/ 2014-2016



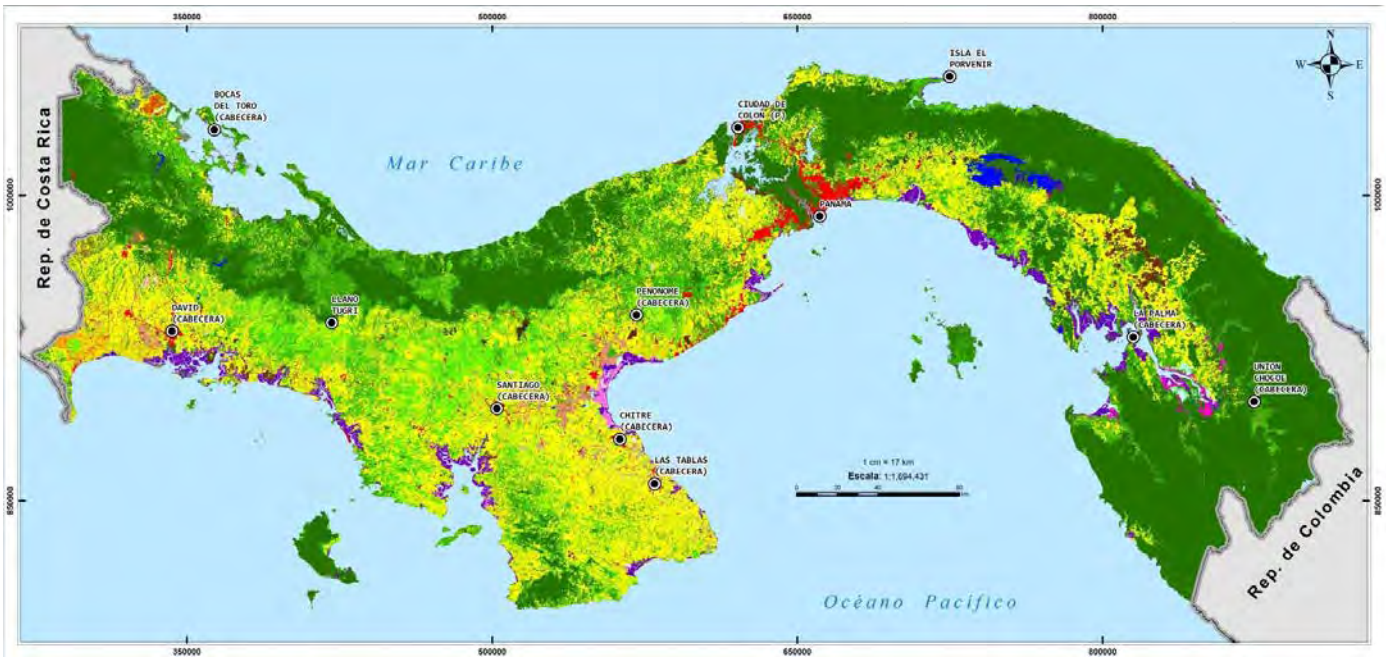
Fuente: *Elaboración propia, con datos obtenidos de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Ministerio de Ambiente MIAMBIENTE.*

1.2. Cobertura boscosa

Entre las causas principales de la pérdida de cobertura boscosa están la tala ilegal, la ganadería extensiva y el desarrollo urbanístico. Se estima una pérdida cercana a las 204,075 hectáreas de bosque maduro en el período 2008-2016, con promedios de 25,509 hectáreas por año (Imbach, PA y OTROS, 2017).

Como agravante a esta situación en el año 2016, se reportaron 4,664 incendios, lo que representó un incremento de 6.9%, con respecto al 2015; donde de las 80,295.5 hectáreas afectadas en el 2016, el 51.5 % corresponde a superficie boscosa y el 48.5 % son de uso agrícola y ganadero (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

Gráfico 4. Mapa de cobertura boscosay uso de la tierra 2012 de la República de Panamá



Fuente: *Alianza por el Millón.*

Un ejemplo significativo es lo que ocurre en la reserva del Darién donde se perdieron al menos diez mil hectáreas de bosques, por la quema forestal registrada el mes de abril de 2016, causando un daño ecológico irreversible (Cortés, 2016). Para agravar la situación, en esa Provincia, se decomisaron 1,706 m3 de madera en operativos, cuyos objetivos fueron disminuir la deforestación, la tala y la movilización de madera ilegal (MIAMBIENTE, 2016).

En contraste se reforestaron 1,961 hectáreas, lo que representó 1,394 más que el 2015 cuando se plantaron 567 hectáreas (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017). Según datos de la Dirección Forestal de MIAMBIENTE, se establecieron 1,102 viveros, entre institucionales, privados y comunitarios, donde se ha logrado una producción de 10, 503,668 de plantones para actividades de reforestación de la Alianza por el Millón.

1.3. Agua y saneamiento

Los usos del agua en Panamá son para consumo humano, seguridad alimentaria, industrial, turismo recreativo, transporte, energía y belleza escénica.

El agua potable y el saneamiento de las aguas residuales constituyen elementos fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de toda la población nacional.

La infraestructura para el aprovechamiento de agua incluye: 60 plantas potabilizadoras; 5,397 sistemas de acueductos rurales; 783 sistemas de riego entre públicos y privados; 1 planta de tratamiento de aguas residuales; 45 proyectos hidroeléctricos; 263 estaciones hidrometeorológicas para el monitoreo del recurso agua (CONAGUA, 2017).

Hasta el 2016 el agua potabilizada en su mayoría proviene de fuentes superficiales, como ríos y lagos; y se estima que el 93% de la población panameña tiene acceso a ella. En la zona urbana la población beneficiada es de 2,567,936 y en la rural 455,424 personas (IDAAN, 2017).

En el sector rural, algunas comunidades son abastecidas por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y otras por el Ministerio de Salud, a través de acueductos rurales. Al IDAAN le corresponde atender a comunidades con 1,500 y más habitantes, principalmente las concentradas en las zonas urbanas.

Se supone que el acceso a esta agua potable debe mejorar las condiciones alimenticias y de salud de las mujeres porque son las principales usuarias de los recursos hídricos. Sin embargo, no participan en los procesos de consulta, gestión o toma de decisiones y control de presupuestos de proyectos de agua que al final no responden a las necesidades sentidas por ellas (AECID, 2016).

Algo similar ocurre con la cobertura del servicio de saneamiento, donde el 94.5% de la población panameña cuenta con algún tipo de sistema. Estos pueden ser alcantarillado sanitario, letrina o tanque séptico.

En el 2016, se estimó que la cobertura del servicio de alcantarillado sanitario del IDAAN, alcanza a beneficiar a 1.7 millones de personas que están conectadas a la red de recolección de aguas residuales. (IDAAN, 2017).

Como resultado, Panamá ocupó el lugar 64 entre 178 países, en el indicador de recursos hídricos del Índice de Desempeño Ambiental (2014-2015), que da seguimiento a cómo los países tratan las aguas residuales de los hogares y las fuentes industriales antes de liberarlas al medio ambiente (Simpson, 2015).

Por último, está el proceso en el manejo inadecuado de la basura, que se ha convertido en uno de los mayores problemas para el medio ambiente y las personas.

El 33.2% de la población nacional elimina la basura directamente en su entorno, en las zonas rurales este porcentaje sube al 77.6% y en las comarcas es casi el 100%. En las zonas urbanas se hace una mayor recolección de la basura, pero aún se carece de una adecuada

gestión de los residuos para mitigar el impacto ambiental (PNUD, 2015).

1.4. Recurso marino costero

Es reconocido el valor que representa para Panamá su posición geográfica privilegiada, que le permitió tener costas en el Océano Atlántico y en el Océano Pacífico.

Pero cabe anotar que ambos océanos tienen amenazados sus ecosistemas por los desechos plásticos que tardan alrededor de 400 años en deshacerse.

La Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, así como por el Ministerio de Ambiente, indican que cerca del 30% de la basura que diariamente se produce en la ciudad de Panamá, o sea, unas 700 toneladas, va a parar directamente al mar (Arcia, 2016).

Por consiguiente, esa es una de las razones por las cuales de las cinco especies de tortuga existentes en Panamá, lora, verde, baula, carey y cabezona, se encuentran en la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación Ambiental (UICN) y en el Apéndice I de la Convención Internacional de Comercio Exterior (Rodríguez, 2016).

A toda la presión existente sobre el recurso marino costero, se añade la disminución de la superficie de manglar, de la cobertura de coral vivo y demás ecosistemas costeros, debido principalmente a las actividades colaterales que se desarrollan en áreas aledañas, como marinas, proyectos turísticos, condominios, casas de playas y otras (ANAM, 2014).

2. Cambio Climático

Entre el 2014 y 2016 la máxima precipitación pluvial se registró en noviembre de 2016, con 428.4 milímetros; la temperatura máxima anual del año en referencia fue observada en mayo de 2016 con 37.6°C y la humedad relativa registró un 100% en los meses de enero, agosto, octubre y noviembre (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

Panamá ocupó la posición 60 entre 178 países, en el indicador de clima y energía que evalúa las acciones de mitigación y acceso a la energía en relación con el nivel de desarrollo económico de un país (Simpson, 2015).

En cuanto a la matriz energética del país experimentó pocos cambios porque continúa la dependencia de los combustibles fósiles; pero se evidencia un leve incremento en la oferta de recursos energéticos, procedente de fuentes renovables, ya que este pasó de 21.5% en 2012 a 23.8 % en 2016 (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

A diferencia de lo anterior, el parque automotriz aumentó notablemente. La cifra de vehículos inscritos en el 2016 fue de 1,221.999, dando un estimado, que por cada 3.4 habitante del país existe un automóvil. Esta situación incrementa los niveles de contaminación del aire y las emisiones de gases de efecto invernadero por la quema de combustible fósil.

En cuanto a la ocurrencia de desastres naturales se puede señalar que durante el 2016 se registraron 983 sismos, lo que representó 278 movimientos telúricos menos que en el 2015 y 594 sismos menos que en el 2014 (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

No se registraron grandes desastres naturales, en comparación con otros países de América Central. Sin embargo, los períodos intensos de lluvias provocaron inundaciones y deslizamientos, mientras que las sequías han llegado a afectar al sector agropecuario, el consumo humano de agua potable y hasta el funcionamiento del Canal de Panamá.

3. Conocimientos, actitudes y prácticas tradicionales de la mujer rural en relación con el uso y la ordenación sostenible de los recursos

Las mujeres rurales pueden ser de todas las generaciones; de campos, bosques, selvas y áreas próximas a los cursos de las aguas; campesinas, indígenas y afrodescendientes; agricultoras, recolectoras, pescadoras, artesanas; asalariadas o no asalariadas. La población de las áreas rurales en Panamá se estima está compuesta por unas 626 mil mujeres y 688 mil hombres (FAO, 2017).

Ellas contribuyen con estrategias para afrontar el cambio climático, a través de prácticas culturales cargadas de experiencia e innovación que desarrollan en sus territorios y que se adaptan a las realidades medioambientales, pero son muy poco consideradas en las estrategias locales, nacionales y mundiales (CEPAL, 2016).

Los efectos del cambio climático tienen un grave impacto sobre los alimentos, el agua y otros recursos naturales, como la madera y otras fuentes de energía, y afecta a las mujeres y a los hombres de manera diferenciada, debido a los roles que se les asignan en la sociedad.

No obstante, los efectos pueden parecer menores en las áreas rurales del país; pero la dependencia de los recursos naturales y la falta de tecnologías para el manejo de residuos, ocasionan que se esté generando un importante deterioro ambiental en lugares hasta con categoría de protección especial por ley.

De acuerdo con las estimaciones, de los 318,302 hogares en áreas rurales, el 8.8% (28,112) no tienen agua para beber en el lugar y quien recolecta el agua en mayor proporción es la mujer adulta de 15 años o más (INEC, Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados 2013, 2014).

Como complemento a esta situación, el 34.7% de la población depende del uso de la leña, como combustible en especial en la comarca Ngäbe Buglé, donde más del 90% de las personas declara su uso como combustible; pero también es significativamente importante en Veraguas y Coclé (PNUD, 2015).

El aumento de la temperatura media anual y la disminución de la precipitación que se

prevé para el año 2030 tendrán impactos significativos en la agricultura de todo el país; en consecuencia, algunos distritos ganarán aptitud productiva para ciertos cultivos, otros la perderán (Imbach, PA y OTROS, 2017).

La capacidad de la población rural para adaptarse a estos cambios en la agricultura está relacionada con el acceso a servicios básicos, información para innovar y recursos para poner en marcha la innovación, como capital de trabajo y organización; por lo cual los distritos con menor capacidad adaptativa están ubicados principalmente en la Costa del Atlántico, donde la población mayormente es indígena o afrodescendiente (Imbach, PA y OTROS, 2017).

Por otra parte, es muy frecuente que los conocimientos sobre prácticas agrícolas cuando se sistematizan excluyan a las agricultoras y el protagonismo lo lleven los hombres.

Así lo manifestaron las mujeres indígenas Guna, Emberá-Wounaán, Ngäbe-Buglé, Naso, Bri Bri y Buglé, durante el proceso de consulta para la construcción de la estrategia de género del Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas de Panamá. Estas poblaciones afirman sufrir la discriminación también en sus pueblos, ya que la mayoría de ellas labran la tierra y confecciona la artesanía y su labor no es reconocida como un trabajo productivo, sino de apoyo a su cónyuge o esposo (BM, 2016).

Razones que justifican y sobran para que poco a poco las mujeres rurales se organicen en movimientos agroecológicos y reivindiquen su protagonismo, como lo hace la señora Lourdes Gaytan, presidenta de la organización GORACE de Tierras Altas de Chiriquí, quien lidera un sistema productivo donde el 50% de la mano de obra es familiar; que conserva los suelos y no utiliza pesticidas; protege la biodiversidad; y tiene conciencia del valor del agua y la comida sana para la salud (Guerra, J. S. y Dufau, G. G. , 2015) .

Sin duda, el movimiento agroecológico está abriendo su espacio en la agricultura panameña, que está en crisis debido a la inseguridad alimentaria por la alta dependencia a la importación y el poco apoyo al productor nacional.

De este modo la agroecología contribuye a la autonomía económica de las mujeres rurales al reconocer que las actividades que ya realizan en los patios son fundamentales para la seguridad alimentaria de sus familias y para el mantenimiento de la biodiversidad; y por estar en permanente proceso de innovación a partir de la experimentación la hacen estable a lo largo del tiempo y resiliente al cambio climático (FAO, 2017).

Por otra parte, el Informe del Taller de Género y Empoderamiento de la Mujer para la Estrategia Nacional REDD + Panamá realizado por el Programa ONU-REDD Panamá, en Santa Fé de Darién y San Félix de Chiriquí, con la participación de mujeres afro, campesinas e indígenas, representando las diferentes regiones del país, pone en evidencia que

la visión de mujeres y hombres del bosque es diferente y muy marcada por sus roles de género y las necesidades prácticas, haciendo una más sostenible que la otra.

En conclusión, el hombre visibiliza al bosque como una forma de ingresos que se relaciona directamente con su construcción de la masculinidad porque la posesión de la tierra y el tumbar el bosque es una tarea para conseguir reconocimiento social; mientras que las mujeres asumen su rol de protectoras de la naturaleza asociado al cuidado de su familia y las futuras generaciones, porque del bosque obtienen recursos, para satisfacer sus necesidades prácticas: comida, agua, energía, vestido, medicinas y artesanías (PNUD, 2015).

Cabe considerar, por otra parte, que las 42 mujeres rurales participantes valoraron la recuperación de los saberes ancestrales como una propuesta desde abajo para construir conocimientos y compartir ideas mientras manifestaban su sentimiento de pesar por la constante y paulatina pérdida de esos saberes y la necesidad de la implicación de la juventud (PNUDb, 2015).

Las mujeres, sobre todo las mayores y las de comunidades tradicionales, también tienen innumerables conocimientos sobre el uso de las plantas medicinales, plantas indicadoras de la condición del suelo, y plantas alimenticias no convencionales. Estos conocimientos muchas veces no se valoran (CEPAL, 2016).

Es evidente el creciente protagonismo de las mujeres en el mundo, con la defensa de sus territorios, de la biodiversidad, de los derechos socioeconómicos y culturales, y de las comunidades donde viven. En Panamá tenemos mujeres que son ejemplo de lucha de la mujer rural por proteger los recursos naturales de las presentes y futuras generaciones. Tal es el caso de Ligia Arriaga en la Laguna de Matusagarati en Darién, Damaris Sánchez en Tierras Altas de Chiriquí, Lupita Vargas en el territorio Naso Tjër-Di, la cacica Silvia Carrera en la Comarca Ngäbe Bugle y Teófila Zambrano por el sector campesino de la Provincia de Veraguas, entre otras.

4. Políticas de protección al medio ambiente y su impacto en el desarrollo de la mujer

Dentro de las políticas, de protección del medio ambiente, comprendidas entre el 2014-2016, podemos incorporar las siguientes:

4.1. Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM)

Establece el eje temático de ambiente, con el lineamiento estratégico de fomentar la participación activa de la mujer en la cultura, conservación protección ambiental, uso y acceso a los recursos naturales, y de los beneficios que se genere para el desarrollo sostenible a fin de mejorar la calidad de vida de la población, desde una perspectiva de igualdad y equidad de género.

4.2. Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2012-2020

El Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) publicó en el año 2012 estas políticas con una visión hasta el año 2020 y se estructura con base en diecisiete (17) ejes estratégicos, entre ellos el tema ambiental que tiene como estrategia: "fomentar la participación activa de la mujer en la cultura de conservación, protección ambiental, uso y acceso a los recursos naturales, y de los beneficios que se genere para el desarrollo sostenible, a fin de mejorar la calidad de vida, de la población desde una perspectiva de igualdad y equidad de género" (INAMU, 2012).

4.3. Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015

Uno de los principios en que se basa este plan, que tiene como objetivo reducir los niveles de vulnerabilidad de la población, es el de Equidad de Género y Pluriculturalidad que considera necesario: "avanzar visibilizando la forma diferenciada en que mujeres y hombres e individuos de diferentes culturas se ven afectados por desastres y los roles también diferenciados que se les asignan frente a la gestión del riesgo y a los procesos de desarrollo" (MIAMBIENTE, Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres 2011-2015, 2011).

4.4. Plan Estratégico de Gobierno 2014-2019

Entre las proyecciones más relevantes se anotan las de dotar a la población de todo el país de agua potable las 24 horas del día y eliminar las letrinas de más de 300 mil hogares, con la construcción de baños higiénicos, para mejorar así la calidad de vida de más de 1 millón de panameños.

En lo relativo a la gestión ambiental los compromisos y las acciones llevadas a cabo por Panamá, comprenden un amplio conjunto de materias relevantes para el medio ambiente: en la conservación de su biodiversidad y los recursos naturales, así como para la lucha contra la sequía y la desertificación, la adaptación al cambio climático y la contaminación de sus recursos (MEF, Plan estratégico de Gobierno 2015-2019: un solo país, 2014).

4.5. Estrategia Nacional de Cambio Climático 2015

En resumen, esta estrategia tiene el objetivo de aumentar la capacidad adaptativa de las poblaciones más vulnerables e impulsar la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en emisiones.

Incluye tres componentes: adaptación, desarrollo bajo en emisiones y desarrollo de capacidades y transferencia de tecnologías.

4.6. Plan Nacional de Gestión de Cuencas Hidrográficas 2010-2030

Este plan se define como un "Instrumento de planificación que contribuye a orientar y coordinar las decisiones públicas y privadas, con el fin último de maximizar la función económica, ambiental y social del agua" (ANAM 2. , 2011).

Su objetivo central apunta a delinear una acción coordinada entre sector público, privado y sociedad civil.

4.7. Objetivos del Desarrollo Sostenible 2015

La nueva agenda de desarrollo sostenible (Agenda 2030), adoptada por los líderes mundiales el 25 de septiembre de 2015, contempla un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, identificados como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En Panamá se aprueba el Decreto Ejecutivo 393 del 14 de septiembre de 2015 con el que se adoptó la Agenda 2030 como una pauta para los esfuerzos de desarrollo humano inclusivo y sostenible, orientado hacia el cierre de brechas socioeconómicas y territoriales.

4.8. Plan de Acción sobre Género 2015-2020, Convenio sobre diversidad biológica

En octubre de 2014, en su 12ª reunión, la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptó el Plan de Acción sobre Género 2015-2020.

Actualiza el Plan de Acción sobre Género adoptado en 2008, en el marco del Convenio, para alinearlo con el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Incluye las posibles acciones que podrían emprender las Partes, así como acciones que pudiera realizar la Secretaría, con el fin de integrar la perspectiva de género en la labor que realiza para que se aplique el Convenio.

Como parte de esta decisión se pide a las Partes que informen de las medidas que estén adoptando para aplicar el Plan de Acción sobre Género.

Panamá es signatario del Convenio de Diversidad Biológica y en consecuencia adopta el este Plan de Acción sobre Género, el cual posee cuatro objetivos estratégicos en materia de biodiversidad:

- Integrar una perspectiva de género
- Promover la igualdad de género
- Demostrar los beneficios de la incorporación de la perspectiva de género
- Aumentar la eficacia de la labor que se realiza para aplicar el Convenio

4.9. Plan Estratégico Nacional con visión de Estado Panamá 2030

El eje de sostenibilidad ambiental de este plan, propone que, para el 2030, habrá puesto en marcha, tanto las políticas y acciones de seguridad hídrica como las relacionadas con los compromisos de París, en cuanto al cambio climático, y habrá alcanzado las metas establecidas respecto a la generación de energía por fuentes naturales renovables; junto a su intersección con los ejes estratégicos de

buena vida para todos y de crecer más y mejor. Las políticas eco sostenibles habrán asegurado agua potable y saneamiento para toda la población incorporando un componente de protección y conservación del recurso natural en todos los proyectos de inversión del Estado Panameño (Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030).

4.10. Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua Para Todos

En Consejo de Gabinete se aprobó la Resolución de Gabinete 84 de 11 de agosto de 2015, que declaró el Estado de emergencia y creó el Consejo Nacional del Agua (CONAGUA), integrado por los Ministerios de Ambiente, Desarrollo Agropecuario, Obras Públicas y Salud, los Administradores Generales de la Autoridad del Canal Panamá y la Autoridad de los Servicios Públicos, la Directora del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, el Director del Sistema Nacional de Protección Civil y el Secretario Ejecutivo de Metas Presidenciales, como los responsables de coordinar las acciones de prevención y mitigación durante el período de emergencia.

CONAGUA es la entidad encargada de impulsar, orientar, coordinar, y garantizar el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015- 2050: Agua para Todos, instrumento de planificación nacional para definir las políticas públicas destinadas a mejorar el suministro de agua a toda la población y sectores productivos en cantidad y calidad aceptable asegurando la disponibilidad y protección de los recursos hídricos y los ecosistemas en un clima cambiante (MIAMBIENTE, Memoria 2016, 2016).

4.11 Acuerdo de París

La Asamblea Nacional de Panamá, ratificó con la Ley 40 de 12 de septiembre de 2016, el Acuerdo de París, que busca superar el Protocolo de Kioto, brindando una nueva oportunidad de accionar colectivamente para lograr la meta de la estabilización de los gases de efecto invernadero.

Panamá estableció su compromiso de acciones de mitigación y contribución en los sectores de finanzas, energía, pesca y forestería y tiene la obligación de preparar, comunicar y mantener acciones de mitigación con el fin de alcanzar los objetivos enunciados en sus contribuciones (Acuerdo de París, Artículo 4.2, 2016).

4.12. Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá

Surge de la consulta nacional denominada Diálogo Nacional por la Pesca, organizado en el 2016 por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, con el respaldo técnico del PNUD y FAO.

Su objetivo general es el aprovechamiento sostenible de los recursos acuáticos, con enfoque ecosistémico y una gestión transparente, coherente, equitativa y participativa, que

garantice el bienestar social y económico del sector pesquero (ARAP, 2016).

5. Experiencias de programas de emprendimiento y desarrollo sostenible con participación de la mujer

En el período comprendido entre 2014-2016 ha habido varias iniciativas de emprendimiento y desarrollo sostenible con participación de la mujer. De algunas, no se cuenta con datos diferenciados por sexo; sin embargo, se plasmarán como referencia de su existencia, con la aspiración que las entidades puedan diferenciar las cifras para poder determinar cuántas mujeres y cuántos hombres han sido partícipes y actores de estos programas. Entre dichas iniciativas, están:

5.1. Programa Contigo Mujer Rural

Es un proyecto de Desarrollo Humano, impulsado por la primera Dama de la República, para mejorar la calidad de vida de las mujeres pobres rurales, sus familias y las comunidades, a través de jornadas de orientación en desarrollo empresarial y el otorgamiento de microcréditos para el emprendimiento de microempresas familiares y sostenibles. Todo esto en colaboración con el Banco de Desarrollo Agropecuario, la Oficina de Enlace de la Gobernación, MINSA, MIDES, AMPYME e INADEH.

5.2. Huertas Agroecológicas Familias Unidas

Este es un proyecto coordinado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la Dirección de Desarrollo Rural, orientado a incrementar la producción de alimentos para el consumo familiar, disminuir la desnutrición y mejorar la calidad de la salud.

Algunos de los principios básicos de este proyecto son su enfoque agroecológico, de equidad de género, de solidaridad entre familias, el uso de semillas locales, el respeto a la cultura y la valorización de los saberes populares.

Los participantes de este proyecto son familias o grupos de familias ubicadas en los 40 distritos más pobres, localizados a nivel nacional. Durante el año 2014 se beneficiaron 800 familias, en el 2015 ascendieron a 2,000 y para el 2016 otras 2000 familias. La meta era beneficiar a unas 7500 familias, a nivel nacional, hasta el año 2018 (MIDA, 2014, 2015, 2016).

5.3. Programa de Organización de la Familia Rural

Bajo la responsabilidad del MIDA este programa particularmente está encargado de promover, consolidar, certificar y actualizar las organizaciones de productores, la mujer y la juventud rural, como medio para lograr su desarrollo personal y familiar y su efectiva integración al proceso productivo nacional.

En el año 2014 se otorgaron 36 personerías jurídicas, en el 2015 fueron 37 y en el 2016 otras 19 (MIDA, 2014,2015,2016). Todas correspondientes a organizaciones rurales de productores y mujeres, pero no se cuenta con datos diferenciados.

5.4. Programa de Formación Laboral (MIDA-INADEH)

Surge para promover el desarrollo de capacidades en hombres y mujeres que permita generar ingresos en sus comunidades y disminuir el éxodo a las áreas urbanas, mediante capacitaciones en carreras técnicas localmente.

Durante el 2014 se beneficiaron 271 personas de las cuales 196 fueron mujeres y 75 hombres. Pero lograron insertarse al mercado laboral solo 29 mujeres y 28 hombres. (MIDA, 2014,2015,2016).

5.5. Emprendimiento Empresarial

Según el Registro Empresarial desarrollado por la Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), hasta el año 2014, se registraron 3,267 emprendimientos de mujeres, de los cuales, 318 son del agro, 101 de artesanía, 9 de turismo y 4 de pesca artesanal. Los demás son en su mayoría de actividades comerciales, industriales y de servicio (AMPYME, 2014).

5.6. Capital Semilla

En este proyecto, también a cargo de AMPYME, se les brinda a las mujeres y hombres capacitación, asistencia técnica y recursos económicos de hasta 1,000 balboas para iniciar su propio negocio. No se tienen cifras de mujeres beneficiadas, pero solo en el 2014 se entregó 1 millón 874 mil dólares de capital semilla para diversos emprendimientos a nivel nacional.

5.7. Redes Territoriales y Red de Oportunidades

A través del MIDES se brindan respuestas organizadas, a nivel institucional, a los grupos vulnerables del país registrados en el mapa de pobreza y en los estudios de vulnerabilidad, a través de los cuales las mujeres reciben transferencia monetaria condicionada, para atender a las y los integrantes de las familias. El programa contempla dotar a las familias beneficiarias de una estufa ahorradora de leña y promover la creación de viveros para reforestación local con especies nativas.

5.8. Programas de Artesanas y Artesanos del Ministerio de Comercio e Industria

Como es evidente la participación mayoritaria de las mujeres en el desempeño de estas actividades en la economía panameña, se hace un proyecto especial de empoderamiento de la Mujer Rural Artesana con capítulos a nivel nacional, en donde se fortalecieron capacidades con INADEH, realizando una alianza con

el IPACOOP para motivarlas a crear una cooperativa, pero no se logró.

5.9. Sanidad Básica 100/0

La implementación de esta promesa de campaña, del presidente Juan Carlos Varela, tenía como propósito dotar el país de agua potable las 24 horas del día y eliminar las letrinas a nivel nacional, mediante la construcción de baños higiénicos. Estos distintos proyectos deben contribuir a mejorar la vida de las mujeres y de sus familias en el medio rural. Hasta el 2016 fueron gestionados más de 126,386 baños de un total de 300 mil unidades que se proyecta construir. Esta inversión y la de infraestructura de agua tienen un avance de 42.1% logrando una inversión de 302 millones.

5.10. Proyecto Apoyo para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá (PDIPIP)

Su objetivo es fortalecer la capacidad de las Autoridades Indígenas y del prestatario para planificar conjuntamente proyectos y programas de desarrollo, y entregar servicios públicos selectos en los territorios indígenas de acuerdo a la visión y prioridades delineadas en el PDIPIP. Los indicadores propuestos son: gobernanza, educación, salud, agua y saneamiento e infraestructura.

5.11. Programa de Voluntarios Ambientales

Con la Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas que busca disminuir la tasa de deforestación y degradación forestal y otras iniciativas, el Ministerio del Ambiente ha dado vida al programa de voluntarios ambientales. De 2014 a 2016 se inscribieron un total de 480 voluntarios ambientales a nivel nacional, de los cuales 342 son mujeres.

5.12. Formación Profesional y Capacitación en Áreas Ambientales

Según fuentes de la Dirección de Planificación y Evaluación del INADEH, durante el período 2014-2016, participaron 4,790 hombres y 9,178 mujeres en cursos en el área de formación académica agropecuaria. En Artesanías participaron 1,265 hombres y 14,145 mujeres. En Minería y Ambiente fueron 1,183 hombres y 1,488 mujeres. Mientras que en temas de Agua, Saneamiento y Energías Renovables participaron 439 hombres y 108 mujeres.

6. Experiencia y modalidades de consulta previa, libre e informada de políticas públicas ambientales y proyectos ambientales en las comunidades

Entre estas experiencias se pueden reportar, las siguientes:

6.1. Plan Nacional de Seguridad Hídrica

Este plan fue validado por doce consultas públicas realizadas a nivel nacional con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde participaron más de 1,500 personas miembros de los diferentes gremios (agropecuarios, empresariales, la academia, grupos ambientalistas, ONG, Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, miembros de la sociedad civil y dirigentes de las etnias originarias) (MIAMBIENTE, Memoria 2016, 2016).

6.2. Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá

Surgió por las demandas y prioridades manifestadas por los 12 territorios indígenas.

En la etapa de proyecto, se realizó un proceso de priorización en los sectores elegibles a través de 35 talleres con la participación de 2,062 personas, de las cuales 34% del total eran mujeres. Estos fueron organizados y liderados por las autoridades tradicionales que en su mayoría son hombres.

6.3. Diálogo Nacional por la Pesca

En julio de 2016 se inició la convocatoria a los subsectores de la pesca, el artesanal, industrial y deportivo, así como a instituciones de gobierno, académicas y de investigación, organismos de cooperación y organizaciones no gubernamentales, a formar parte del Diálogo Nacional por la Pesca (ARAP, Memoria 2016, 2016).

La primera fase produjo un diagnóstico sectorial con un análisis detallado y crítico sobre la parte institucional y las actividades de los sub-sectores privados. Mientras que en la segunda fase consistió en cinco Foros Regionales que abarcaron todas las provincias y comarcas, y el número total de personas dedicadas a la pesca fue de 325.

El promedio de participación de mujeres fue del 24%, aunque en el foro de Veraguas-Coclé las mujeres representaron el 29% del total de asistentes (ARAP, 2016).

6.4. Diálogo Nacional sobre Energía

Este espacio de diálogo, organizado por la Secretaría Nacional de Energía, tuvo el fin de elaborar el Plan Estratégico Nacional 2015-2050. Fue una ventana para que la rectoría en materia energética considerara las distintas posiciones de los diversos actores del país, sobre temas como la eficiencia y seguridad energética, acceso universal a la energía, descarbonización y aumento en el uso de energías renovables.

Este proceso inició en agosto de 2015 y se registraron 16 sesiones, con la participación de 800 personas del sector público, comunidades indígenas, sector privado y sociedad civil. Culminó con la aprobación en Consejo de Gabinete el 29 de marzo de 2016.

6.5. Procesos de diálogo por conflictos socioambientales

En Panamá no existe una norma específica que desarrolle el mecanismo de la Consulta Previa y tampoco se ha ratificado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, donde la consulta y participación son la piedra angular. Por esta razón, los procesos de diálogo respondieron a crisis por explosión de las comunidades, lo que se tradujo en grandes manifestaciones populares, cierres de calles o paralización de obras y proyectos hidroeléctricos.

El primer caso fue La Mesa de Diálogo para renegociación entre la Comunidad Naso Tjërdi y la Hidroeléctrica Bonyic, el cual inició el 21 de agosto de 2014, con la participación mediadora del viceministro de Gobierno, Irene Gallegos, y del gobernador de la provincia de Bocas del Toro, Ubaldo Vallejos. La representación indígena fue liderada por el Rey Naso: Reynaldo Santana.

El conflicto finalizó con la firma de un acuerdo el 24 de abril de 2015, con la entrega de indemnizaciones económicas a un total de 32 familias. No se obtienen datos de participación de mujeres como miembros de la mesa principal.

El segundo caso fue la Mesa de Diálogo de Barro Blanco que inició el 21 de febrero de 2015 y duro más de 19 meses de proceso entre mesas de trabajo, encuentros, giras y múltiples gestiones técnicas de especialistas, con la mediación del PNUD.

Sobre la participación de la mujer en este proceso vale la pena mencionar que fue liderado por la Vicepresidenta y Canciller de la República, Isabel de Saint Malo de Alvarado, con la participación Mirei Endara como Ministra del Ambiente y Silvia Carrera como Cacica General de la Comarca Ngäbe-Bugle. Los demás representantes en su mayoría eran hombres.

Finalmente, el tercer caso fue la Mesa de Trabajo con la Coordinadora Bugabeña, contra las hidroeléctricas, que se instala debido a la presión de las comunidades que salieron masivamente a protestar y a cerrar la vía Panamericana en el sector de Bugaba, el 8 de abril de 2015.

Para la Coordinadora Bugabeña contra las Hidroeléctricas el objetivo de esta mesa responde al pliego de peticiones presentado al Presidentes Juan Carlos Varela, el día 15 de junio de 2015, en el que se solicitaba la cancelación de los proyectos hidroeléctricos La Cuchilla y Cuesta de Piedra, así como de otros proyectos hidroeléctricos en la provincia por su impacto a las cuencas hidrográficas.

En la mesa se resalta la participación de tres mujeres en la delegación gubernamental representando al Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Salud. Por parte de la comunidad y de las organizaciones ambientalistas estuvieron Damaris Sánchez, Maybis de Pérez y Sabdi Granda. En octubre de 2015, el

Ministerio del Ambiente anunció que prescribían 16 hidroeléctricas a nivel nacional, pero esto no satisface las demandas presentadas en la mesa de trabajo.

6.6. Defensoras ambientales en riesgo

Durante el periodo 2014-2016 se reportan casos emblemáticos de criminalización, acoso y amenaza de muerte contra defensoras de Derechos Humanos en Panamá.

La primera fue la periodista ambientalista defensora de la Laguna de Matusagaratí, en la provincia de Darién, quien recibió amenazas de muerte que provocaron su exilio por motivos de seguridad.

La segunda fue la activista socio ambiental Larissa Duarte, quien fue demandada civilmente por inversionistas del proyecto hidroeléctrico Los Estrechos, que pretendía represar las aguas del río Cobre bajo acusaciones de terrorismo y responsabilizarla por la prescripción del proyecto en el Ministerio del Ambiente.

De acuerdo al informe sobre la criminalización de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 15 de diciembre de 2015 las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y la consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan tiene repercusiones en la sociedad en general, y busca el beneficio de la misma.

7. Medidas adoptadas por el Estado para lograr la participación de la mujer en la adopción de decisiones relativa al ambiente en todos los niveles

Pese a que como se ha mostrado ha habido un interés de la mujer en participar en temas vinculados al ambiente, los espacios de toma de decisión respecto de las decisiones adoptadas no suelen ser ocupados en su mayoría por mujeres. Pese a ello, durante este período se pueden mencionar, los siguientes:

7.1. Creación del Ministerio del Ambiente

Fue aprobado por la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, con la expectativa de mejorar la gestión ambiental de la entidad rectora del Estado.

Durante la gestión de la Ministra Mirei Endara, la participación de la mujer aumentó en todo el organigrama institucional. De siete direcciones a nivel operativo, tres fueron ocupadas por mujeres de muy alto perfil profesional. Ya para el cierre del año 2016, las mujeres representan el 42% de la fuerza laboral de la institución (MIAMBIENTE, Memoria 2016, 2016).

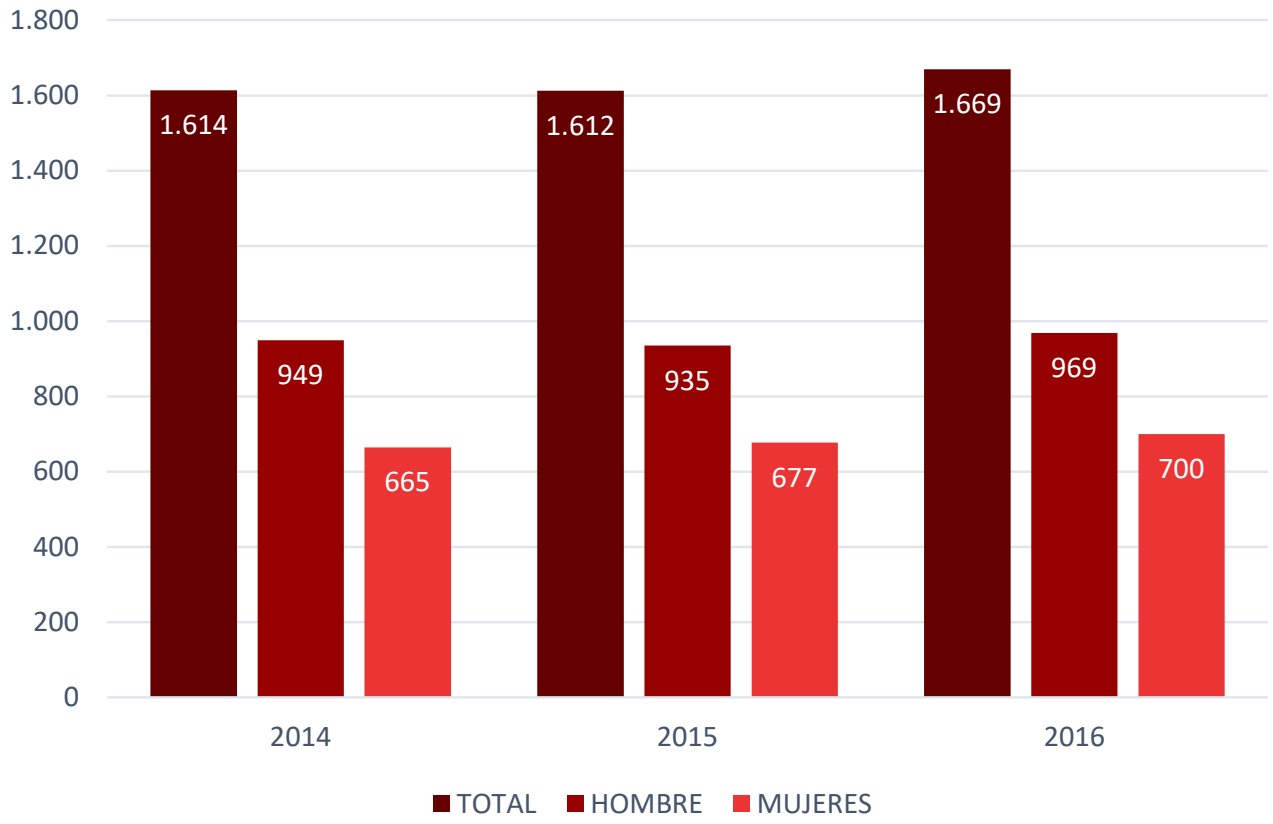
No obstante, la participación de la mujer a nivel institucional en todas las áreas no es equitativa. Por ejemplo, la Dirección Forestal del Ministerio del Ambiente reportó que los viveristas, que trabajan en los 18 viveros institucionales hasta el año 2016, son en su mayoría son hombres; pero, hay cinco mujeres trabajando como enlaces del proyecto Alianza por el Millón en las

oficinas regionales de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Los Santos y Panamá Este.

Con respecto al personal de guardaparques, la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio del Ambiente reporta que a nivel nacional fueron nombrados 19 hombres en el año 2014, 62 hombres en 2015 y 19 hombres en el 2016. Destaca que, del total de guardaparques nombrados a nivel nacional, 13 son mujeres.

Por otro lado, la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del MIAMBIENTE, en el periodo 2014-2016, reportó que se registraron 427 misiones internacionales, a las cuales asistieron 656 representantes por el Ministerio del Ambiente: 301 mujeres y 355 hombres. En ninguno de los tres años, la cifra de participantes mujeres superó a la de hombres.

Gráfico 5. Servidoras/ servidores públicos en la Autoridad Nacional del Ambiente, actual Ministerio de Ambiente, por sexo. Período 2014-2016



Fuente: *Elaboración propia, con datos obtenidos de las Memorias Institucionales ANAM 2014, Ministerio del Ambiente 2015 y 2016.*

7.2. Comisiones Consultivas de Ambiente

La Comisión Consultiva Nacional del Ambiente es presidida por quien dirige el Ministerio de Ambiente y compuesta por un máximo de quince personas, entre las cuales están la participación del Gobierno, la representación ciudadana y de las comarcas indígenas; mientras que las Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales son presididas por los ocupan el cargo en las gobernaciones y alcaldías respectivamente (Ley 8 de 25 de marzo de 2015, 2015).

Hasta el año 2016 se instalaron un total de 32% de las comisiones consultivas ambientales, pero la nacional que es la más importante, aún no fue instalada hasta el 2016 (MIAMBIENTE, Memoria 2016, 2016).

7.3. Comités de Cuencas Hidrográficas

Los Comités de Cuencas Hidrográficas son entidades multisectoriales regionales que responden a las necesidades de gestión ambiental existente en cada cuenca, cuyos integrantes son actores principales que conviven dentro de ella y que representan al sector público, privado y de la sociedad civil.

Según la Dirección de Seguridad Hídrica del Ministerio del Ambiente se constituyeron 12 Comités de Cuencas Hidrográficas en el período 2014-2016 a saber: Changuinola (91), Chiriquí Viejo (102), Chico (106), Chiriquí (108), entre El Tonosí y La Villa (126), La Villa 8128), Santa María (132), Antón (136), Juan Díaz y entre Juan Díaz y Pacora (144), Pacora (146), Bayano (148). La membresía actual de estos comités instalados es de 206 personas de las cuales 125 son hombres y 81 son mujeres lo que representa un 39.3% de participación.

7.4. Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAARS)

Son los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales e indígenas con poblaciones menores a 1.500 habitantes. Su función es responsabilizarse de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable rurales (Decreto Ejecutivo N°40 de 18 de abril 1994, 1994).

Existen 2,830 Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAARs) a nivel nacional, que cuentan con personería jurídica y que deben recibir asistencia técnica y social del Ministerio de Salud, a través de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS) (MINSA, 2015).

7.5. Organizaciones No Gubernamentales

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales ambientales la cifra asciende a 96 registradas, hasta el año 2016. De ellas, 30 tiene como directora a una mujer, representando el 31.25% del total.

7.6. Organizaciones de base comunitaria, movimientos ambientales y redes temáticas

El Estado panameño reconoce el valor que para la gestión ambiental que tiene el trabajo de las comunidades locales que se organizan, para la realización de actividades que aprovechan los recursos naturales de manera sostenible; y es por ello que el Ministerio del Ambiente tiene la facultad de reconocer y apoyar a las organizaciones de base comunitaria que decidan constituirse legalmente (Ley 8 de 25 de marzo de 2015, 2015).

7.7. Denuncia ciudadana y justicia ambiental

De acuerdo al Centro de Estadística del Ministerio Público los casos registrados por delitos contra el ambiente y el ordenamiento territorial a nivel nacional, en el año 2016, ascendieron a 378 en total; entre ellos se destacan 224 contra los recursos naturales, 35 contra la vida silvestre (M.Público, 2016).

Mientras que la Autoridad Nacional del Ambiente registró en el 2014, 171 denuncias ambientales recibidas en las diferentes direcciones regionales; 238 en el año 2015 y 358 en el 2016 (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

Los mecanismos para presentar estas denuncias son varios entre ellos está el Centro de Atención Ciudadana 311, vía Internet, y las denuncias que se hacen en las direcciones regionales de forma presencial. También en la esfera penal se puede acudir a las oficinas del Ministerio Público.

7.8. Descentralización municipal

Establece una gestión gubernamental compartida, entre el gobierno local y el gobierno central, con un fuerte componente de participación y fiscalización ciudadana. Pero luego de la aprobación de la ley en junio de 2009, el proceso no dio inicio debido a que en noviembre del mismo año fue suspendida su implementación.

Mediante la Ley 66 del 2015, el Ejecutivo buscó una alternativa de iniciar el proceso, aunque, hasta la fecha solo se trata de traslado de fondos para inversión y funcionamiento, sin que realmente se haya dado un traslado de competencias.

En general, para la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), la descentralización representa una oportunidad para que las mujeres incidan en la utilización de fondos y en las prioridades detectadas en la agenda ambiental, como acueductos rurales, recolección de basura, reciclaje, infraestructura para la mitigación de riesgos y desastres naturales, infraestructura para el turismo local y paisajismo, infraestructuras para microempresas municipales y apoyo al sector agropecuario.

II. Conclusiones

En nuestra sociedad, las mujeres son concebidas como las administradoras, proveedoras del hogar, esposas, madres y las llamadas a realizar la mayoría de las actividades del proceso salud/enfermedad. A estos, se le añade el de "cuidadora de la casa común" como característica innata de la mujer. No obstante, en el proceso de toma de decisiones las mujeres no son contempladas en la gestión ambiental, en proporción paritaria con los hombres.

Por otro lado, los impactos del cambio climático, la falta de acceso al agua, la degradación de los suelos, impactan y se expresan de manera desigual en los derechos y en la salud de las mujeres.

En Panamá, las mujeres rurales contribuyen desde sus hogares con estrategias para afrontar el cambio climático por el bienestar de sus familias, pero son poco consideradas como agentes claves para elaborar las estrategias locales, nacionales y mundiales.

Frente a este panorama, el Estado panameño estableció como prioridad la implementación de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM) y elaboró el Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2014-2024, como un nuevo pacto que busca orientar las acciones a desarrollar, asignando responsabilidades y monitoreando la ejecución en todos los lineamientos propuestos entre ellos la participación de la mujer en el tema ambiental.

Sin embargo, existe la necesidad de la coordinación interinstitucional y las alianzas de cooperación para que esta política sea asociada a la producción de datos e indicadores adecuados para mapear la inclusión de género.

Un ejemplo de ello es que el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género en Panamá (SIEGPA), presenta solo dos indicadores en temas ambientales del año 2014 que fueron: población sensibilizada y capacitada en temas ambientales y, la población inscrita en el programa de voluntariado.

Es importante resaltar que el Índice de Desigualdad de Género, en el año 2014 reflejó un aumento de dos puntos en comparación al del 2009, sugiriendo que los avances han sido limitados en la lucha para cerrar las brechas entre hombres y mujeres. Y es que se comprende que el crecimiento de la economía panameña contribuirá poco a la reducción de la pobreza y a la equidad de género, si no se disminuyen los altos niveles de desigualdad y si no se respeta a la naturaleza y a sus procesos.

Por consiguiente, continuar limitando la incorporación del enfoque de género en las políticas ambientales en los próximos informes de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de Paris, y el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30, dejaría en evidencia el poco interés y la pobre gestión de los gobiernos en la materia.

En síntesis, los feminismos en sus diversas vertientes critican a este sistema por sus valores que exacerban la violencia contra los territorios y los cuerpos, su modelo de desarrollo extractivista, depredador de la vida y la naturaleza, su lógica de acumulación que mercantiliza todos los medios de vida, la manera como subordina y explota el trabajo de las personas, en particular el trabajo del cuidado y de reproducción, realizados principalmente por las mujeres (Manifiesto político del XIII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, 2014).

III. Recomendaciones

Repensar el rol de las mujeres en el cuidado de la casa común para no sobrecargarlas o responsabilizarlas exclusivamente a ellas.

La incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos debe estar presente en el análisis de la gestión ambiental del Estado.

Invertir más en educación y en procesos de sensibilización sobre la problemática ambiental, promoviendo la participación de la mujer en la gestión ambiental para lograr que sus necesidades y expectativas se manifiesten en las políticas y se logre la equidad, así como la paridad en la toma de decisiones.

Impulsar más emprendimientos y proyectos con las mujeres y para las mujeres en temas ambientales, de forma más organizada y coordinada entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Incluir indicadores en los sistemas estadísticos de las instituciones, para visibilizar las iniciativas, el número de mujeres beneficiarias, programas y resultados encaminados al empoderamiento y autonomía económica de las mujeres.

Divulgar las buenas prácticas ambientales desarrolladas en el país y emprendimientos verdes que generan mujeres, en especial las mujeres rurales e indígenas.

Dar una mirada de género a los presupuestos nacionales, con el fin de priorizar las verdaderas necesidades de las mujeres en especial en la gestión ambiental.

Ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y presentar al debate nacional una propuesta de ley para reglamentar el proceso de consulta previa, libre e informada, así como los protocolos de protección para los defensores y defensoras de Derechos Humanos.

IV. Bibliografía

- AECID. (2016). *Diagnóstico y plan de género para incorporar la perspectiva de género en el programa de agua y saneamiento rural e indígena de Panamá con énfasis en la gestión local.* Obtenido de www.aecid.es: http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2017/2017_06/06_12_panama.aspx

- ANAM. (2014). *Geo Panamá 2014-Informe del Estado del Ambiente.* Obtenido de www.miambiente.gob.pa: http://www.miambiente.gob.pa/images/stories/BibliotecaVirtualImg/InformeEstadoAmbiental/geo-2014-web.pdf

- ANAM, 2. (2011). *Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos 2010-2030.* Panamá.

- ARAP. (2016). *Memoria 2016.* Panamá.

- ARAP. (2016). *Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá: "un compromiso de todos".* Panamá.

- Arcia, O. (1 de agosto de 2016). *Contaminación de los mares, nuevo reto ambiental del país*. Diario La Prensa.

- BM. (2016). *Índice de Gini*. Obtenido de www.bancomundial.org: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=PA&name_desc=false&view=map&year=2016

- CEPAL. (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible.* Obtenido de www.cepal.org: https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible

- CONAGUA. (2017). *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030.* Obtenido de www.oas.org: http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/Documentspot/Primer%20Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Hidrica%20de%20la%20Republica%20de%20Panama.pdf

- Consitución Política de la República de Panamá. (2017). Panamá: Pérez y Pérez Gráficos, S.A.

- Cortés, A. (24 de abril de 2016). *10 mil hectáreas han sido afectadas por quemas en el Darién*. Diario La Prensa.

- FAO. (2017). *Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe: al tiempo de la vida y los hechos.* Obtenido de www.fao.org: http://www.fao.org/3/a-i7916s.pdf

- Guerra, J. S. y Dufau, G. G. . (2015). *La agroecología en Panamá: su contribución a la sostenibilidad de modos de vida y a la persistencia de la agricultura familiar.*

- IDAAN. (2017). *Boletín estadístico No. 30 2013-2016.* Obtenido de www.idaan.gob.pa: https://www.idaan.gob.pa/wp-content/uploads/2016/04/Boletin_estadistico_2016.pdf

- Imbach, PA y OTROS. (2017). *La agricultura de Panamá y el Cambio Climático ¿Dónde están las prioridades para la adaptación?* Costa Rica: Regatta.

- INAMU. (2012). *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las mujeres . Panamá*.

- INEC. (2014). *Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados 2013.* Panamá.

- INEC. (2018). *Panamá en Cifras, años 2012: 2016.* Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.

- Ley 8 de 25 de marzo de 2015. (2015). Panamá.

- M.Público. (2016). *Informe estadístico de delitos ambientales 2016.* Panamá.

- MEF. (2014). *Plan estratégico de Gobierno 2015-2019: un solo país.* Panamá.

- MIAMBIENTE. (2011). *Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres 2011-2015*.

- MIAMBIENTE. (2016). *Memoria 2016.* Panamá: Gobierno de la República de Panamá.

- MIDA. (2014,2015,2016). *Memorias del 2014, 2015, 2016.* Panamá.

- ONU. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015.* Obtenido de www.un.org: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

- PNUD. (2015). *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUDb. (2015). *Informe resumen de los talleres de género y empoderamiento de la mujer, para la estrategia nacional REDD Panamá.* Obtenido de www.pa.undp.org: http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_talleres_genero_empoderamiento_onuredd.pdf

- Rodríguez, M. (17 de agosto de 2016). *Panamá "la maternidad" de las tortugas marinas amenazadas*. La Estrella de Panamá.

- Simpson, E. (2015). *Índice de Desempeño Ambiental 2014-2015.* Obtenido de www.ericksimpsonaguilera.com: https://ericksimpsonaguilera.com/2015/09/24/indice-de-desempeno-ambiental-2014/

Capítulo 5.

Mujer y salud

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

En la esfera de la salud, y en particular en lo que se refiere a la atención y promoción de la salud y calidad de vida, es necesario profundizar en herramientas o técnicas para derribar las barreras relacionadas con el género, todo esto para la adquisición de la protección universal en salud desde una perspectiva integral. Un ejemplo de esto sería la caracterización de fenómenos epidemiológicos de la población dividido por género, lo que permitiría una comprensión marco de la prognosis y tratamiento para cada enfermedad o trastorno en la mujer.

También es fundamental la comprensión de características adicionales al género, entre ellas la etnia, afiliación religiosa, orientación sexual e identidad de género, además de las limitantes actuales del sistema en sus servicios de atención, equipamiento e infraestructura y generar un sistema de información y atención de salud en el cual se logren mitigar las brechas de desigualdad en materia de insumo, representación y atención.

1. Datos y cifras generales de la salud de la mujer

La tasa global de fecundidad de la República de Panamá en el año 2000 fue de 2.8 y se espera que para el año 2030 descienda a 2.1. La Comarca Ngäbe-Buglé muestra la tasa más alta del país, alcanzando su punto máximo de 7.0 hijos por mujer en el 2000 y se espera que para el 2030 baje a un promedio de 4.2 hijos por mujer. La provincia de Los Santos tiene la tasa más baja, alcanzando para el 2000 un promedio de 2.3 hijos por mujer, muy cercana al nivel de reemplazo y para el 2030 logrará llegar a 1.4 hijos por mujer (Ministerio de Salud, 2015).

La esperanza general de vida al nacer en el 2014 fue de 77.55 años. En cuanto a las mujeres la esperanza de vida al nacer fue de 80.68 años, 6.2 años más que la esperanza de vida de los hombres. La tasa de fecundidad fue de 2.4 hijos por mujer en el 2014. (Ministerio de Salud, 2014).

En el 2014 el 76.5% de las sospechas de víctimas de casos por violencia intrafamiliar y maltrato al menor fueron mujeres (744 casos en total). Por provincias, los porcentajes de las sospechas de víctimas de casos por violencia intrafamiliar a mujeres y maltrato a niñas más alto fue en la provincia de Panamá Oeste (34% del total de los casos en la República de Panamá) (Ministerio de Salud, 2014).

Las estimaciones de cobertura asignan el 60% de la población a la Caja del Seguro Social (CSS) y el 40% al Ministerio de Salud (MINSA), que además de ser un importante prestador

de servicios es también el ente Rector del Sistema Nacional de Salud y, como tal, formula las políticas, regula la actividad y ejerce la función de autoridad sanitaria. Las dos entidades financiadoras de los servicios públicos de salud pública y atención médica en el país. Son el MINSA y la CSS, que aportan cerca del 70% de los recursos utilizados, dejando un 30% al gasto de bolsillo de la ciudadanía (Ministerio de Salud, 2015).

La esperanza de vida al nacer en mujeres fue de 6.1 años, por encima del valor en hombres al año 2015 (80.87 años), manteniéndose similar que en el año 2014. La fecundidad en mujeres al año 2015 fue de 2.40 hijos por madre (Ministerio de Salud, 2015).

Al año 2015 la tasa de fecundidad disminuyó en 0.6 puntos desde el 2013 (2.49 hijos por madre) con una tasa de fecundidad total al 2015 de 2.43 hijos por madre. La esperanza de vida al nacer aumentó 0.19 puntos desde el 2014 al 2015 con una esperanza de vida al nacer en el 2015 de 80.87 años (Ministerio de Salud, 2015).

En el 2015 el 16.1% de las sospechas de víctimas de casos de violencia intrafamiliar y maltrato al menor fueron mujeres (425 casos en total). Se considera que estos datos deberían ser revisados pues no son cónsonos con la dinámica de violencia intrafamiliar y maltrato al menor de los años 2014 y 2016. Por provincias los porcentajes de las sospechas de casos por violencia intrafamiliar a mujeres y maltrato a niñas más alto fue en la provincia de Panamá, específicamente en San Miguelito (49% del total de los casos en la República de Panamá) (Ministerio de Salud, 2015).

En cuanto a la cobertura de ingreso a control prenatal y puerperio, en instalaciones del Ministerio de Salud de la República de Panamá al año 2015, hubo una cobertura del 40.1% en embarazadas y de un 46.4% en puérperas (Ministerio de Salud, 2015).

Al 1 de julio de 2016 en Panamá existían 2,010,999 mujeres en total de las cuales su mayoría se encontraba en el grupo de edad de 5 a 9 años (177,938) y la minoría estaba en el grupo de edad de 75 a 79 años (30,527). La provincia con mayor cantidad de mujeres registradas al 1 de julio de 2016 fue la Provincia de Panamá y la provincia con la menor cantidad fue la Comarca Guna Yala (Ministerio de Salud, 2016). .

En el año 2016, la esperanza de vida al nacer en mujeres fue de 81.05 años con una diferencia de 6.06 años por encima de la esperanza de vida al nacer de los hombres en la República de Panamá (Ministerio de Salud, 2016).

En el 2016 el 83.1% de las sospechas de víctimas de casos por violencia intrafamiliar y maltrato al menor fueron mujeres (1,191 casos en total). Por provincias los porcentajes de las sospechas de víctimas de casos por violencia intrafamiliar a mujeres y maltrato a niñas más alto fue en Coclé (93.3% de los casos) (Ministerio de Salud, 2016).

En el 2016, el cáncer de mama tuvo un aumento del 0.4% en comparación al porcentaje obtenido en el 2014 con un porcentaje total de 11.3. El cáncer de útero tuvo un aumento del 0.8% en comparación al 2010 (7.7%) y un 1.7% de disminución en comparación al 2014 (8.5%), teniendo así un puntaje al 2016 de 6.8% (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017).

En cuanto a la salud nutricional, el Ministerio de Salud de Panamá cuenta con el "Programa de Salud Nutricional", que como objetivo asegurar el adecuado bienestar nutricional de la población; sin embargo, no se cuenta con políticas específicas entorno a la salud nutricional de la mujer, ni mucho menos de la mujer en gestación.

Al 2014 el total de mujeres atendidas en establecimientos oficiales de salud fueron 176,593 representando el 63% del total de los pacientes atendidos (INEC, Pacientes admitidos en hospitales oficiales en la república, por provincia y comarca indígena, según sexo:, 2014). En el 2015 el total de mujeres atendidas en establecimientos oficiales de salud fueron 180,404 representando el 63.3% del total de pacientes atendidos. (INEC, Cuadro 431-38 Movimiento de pacientes en los hospitales en la república: años 2001-14 y 2015, según dependencia, sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación, 2016).

En el 2016 el total de mujeres atendidas en establecimientos oficiales de salud fueron 177,774 representando el 63.0% del total de los pacientes atendidos (INEC, Cuadro 431-38. Movimiento de pacientes en los hospitales de la república: años 2002-15 y 2016, según dependencia, sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación, 2016).

En Panamá en el cuidado de la niñez, en específico las niñas y adolescentes mujeres, se carece de un programa especializado, en atención al género, aunque se tienen datos estadísticos globales de la cantidad de defunciones por grupo etario, ello no responde la interrogante de: ¿Cómo es el bienestar y calidad de vida de las niñas y adolescentes mujeres en Panamá? sin embargo, se conoce que las cifras de defunciones en menores, en general, han aumentado en los años 2014, 2015 y 2016.

Tabla 12. Defunciones generales, infantiles, neonatales, posneonatales y maternas en la República de Panamá. Años 2014, 2015 y 2016

2014	Defunciones general de menores: 18,171 Defunciones infantiles: 1,036 Defunciones neonatales: 597 Defunciones pos neonatales: 439
2015	Defunciones general de menores: 18,182 Defunciones infantiles: 935 Defunciones neonatales: 548 Defunciones pos neonatales: 387
2016	Defunciones general de menores: 18,882 Defunciones infantiles: 1,046 Defunciones neonatales: 581 Defunciones pos neonatales: 465

Fuente: *Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Panamá. 2016. Cuadro 221-02. Defunciones generales, infantiles, neonatales, pos neonatales y maternas en la República, por provincia y comarca indígena de residencia: años 2012-16.*

Durante el período entre los años 2014 a 2016, los datos generales en torno a la mujer se han mantenido bastante estables, tal como se refleja en la tabla que a continuación se expone:

Tabla 13. Compendio de datos y cifras generales de la salud de la mujer en la República de Panamá del 2014 - 2016

Categoría	2014	2015	2016
Población total de mujeres	1,948,188	1,979,709	2,010,999
Estructura poblacional mayoritaria	5 a 9 años	5 a 9 años	5 a 9 años
Esperanza de vida de mujeres	80.68 años	80.87 años	81.05 años
Tasa de fecundidad	2.4 hijos por madre	2.43 hijos por madre	2.4 hijos por madre
Porcentaje de víctimas de casos por violencia intrafamiliar y maltrato al menor que fueron mujeres	76.5%	16.1%	83.1%

Fuente: *Elaboración propia. Estimación de la población total de la República, por grupo de edad, según provincias o región, distrito, corregimiento y sexo del 2014, 2015 y 2016, respectivamente, generados por Registros Médicos y Estadísticas de Salud, Ministerio de Salud.*

2. Datos y cifras sobre morbilidad de la mujer

Las defunciones por enfermedades no transmisibles en mujeres al año 2014 y 2015 reportaron ser el 65% del total de los casos, con 54,918 y 62,022 casos, respectivamente.

Las defunciones por diabetes tipo mellitus 2 en mujeres al 2014 y 2015 reportaron ser el 68% del total de los casos, con 17,399 y 20,952 casos, respectivamente (Ministerio de Salud, 2015).

Al 2014, la tasa de mortalidad en mujeres por cada 1,000 habitantes fue de 4.0 (Ministerio de Salud, 2014).

En lo que concierne al 2015, la menor mortalidad en mujeres se encontró en el grupo etario de cinco a 14 años, y la mayor mortalidad en el grupo etario mayor a los 75 años (Ministerio de Salud, 2015).

En el 2016, el porcentaje de mortalidad en cada una de estas enfermedades fue mayor en mujeres que en hombres, estando a 4/10 las causas de mortalidad en mujeres en la República de Panamá, asociadas a vías o aparatos del sistema respiratorio (Ministerio de Salud, 2016).

Tabla 14. Principales causas de muertes de mujeres. Años 2014-2015

Principales causas de muerte en mujeres	2014	2015
Otras causas	1er lugar (3,044 casos reportados)	1er lugar (3,121 casos reportados)
Tumores malignos	2do lugar (1,397 casos reportados)	2do lugar (1,403 casos reportados)
Enfermedades isquémicas del corazón	3er lugar (689 casos reportados)	5to lugar (606 casos reportados)
Enfermedades cerebrovasculares	3er lugar (689 casos reportados)	3er lugar (699 casos reportados)
Diabetes mellitus	5to lugar (684 casos reportados)	3er lugar (699 casos reportados)
Otras enfermedades del corazón	6to lugar (426 casos reportados)	6to lugar (528 casos reportados)
Neumonía	7mo lugar (321 casos reportados)	8vo lugar (243 casos reportados)
Accidentes, lesiones autoinfligidas, agresiones y otros tipos de violencia	8vo lugar (271 casos reportados)	7mo lugar (250 casos reportados)
Resto de enfermedades del sistema genitourinario	9no lugar (204 casos reportados)	9no lugar (230 casos reportados)

Fuente: *Elaboración propia. Indicadores Básicos de Salud. 2015. Ministerio de Salud de Panamá. 2013-2015.*

Tabla 15. Principales causas de muerte de mujeres. Año 2016

1.	Rinofaringitis aguda
2.	Hipertensión primaria
3.	Gastroenteritis y colitis
4.	Infección de vías urinarias
5.	Obesidad
6.	Faringitis aguda
7.	Lumbago
8.	Otras infecciones de vías respiratorias superiores
9.	Influenza y otras manifestaciones respiratorias
10.	Parasitosis intestinal

Fuente: *Elaboración propia. Indicadores Básicos de Salud 2016. Ministerio de Salud de Panamá.*

3. Salud sexual y los derechos reproductivos de la mujer

Aunque Panamá no cuenta con un programa de salud sexual y reproductivo específicamente dirigido a mujeres o a niñas, se han trabajado manuales específicos de atención integral a mujeres embarazadas; sin embargo, no deben considerarse como políticas públicas integrales.

El Ministerio de Salud de la República de Panamá posee un programa denominado Programa de Salud Sexual y Reproductiva, manejado por el Departamento de Salud y Atención Integral a la Población dentro de la Sub Dirección General de Salud, el cual resume 14 funciones que incluyen actividades de prevención y promoción de conducta sexual responsable, generación de manuales de procedimientos hospitalarios, asesoría pública-privada en temáticas relacionadas, generar información técnico-científica relacionada y su debida publicación/difusión (Ministerio de Salud, 2018).

En el 2014 se atendieron en la República de Panamá un total de 10,811 adolescentes, (30.9% del total) entre 10 y 19 años (Ministerio de Salud, 2014).

En el 2015 se atendieron a nivel nacional un total de 10,471 adolescentes de 10-19 años embarazadas (30.3% del total) (Ministerio de Salud, 2015). Y en el 2016 se atendieron en la República de Panamá un total de 10,214 adolescentes de 10-19 años embarazadas (29% del total) (Ministerio de Salud, 2016).

Estos datos reflejan una problemática nacional grave, porque un tercio de la población embarazada del país son niñas y adolescentes, lo que genera diferentes situaciones

socio-económicas de perjuicio para ellas. Algunas de esas problemáticas están, el riesgo de muerte dado que sus cuerpos no están aún desarrollados plenamente, el truncar sus estudios y, por tanto, dificultar la posibilidad de tener mejores opciones de vida, alta probabilidad de repetición del círculo de la pobreza y poca capacidad de transmitir una educación a sus hijos e hijas por la inmadurez propia de la edad, entre otros.

En el 2015 se actualizaron las normas técnicas-administrativas del Programa de Salud Integral de la Mujer del Ministerio de Salud de Panamá el cual involucra todas las normas relacionadas con la salud sexual y reproductiva de la mujer con sus componentes de atención del embarazo, parto y puerperio; planificación familiar; el sistema de vigilancia de la mortalidad materna y perinatal; el manual para las enfermeras facilitadoras para la capacitación de parteras; las normas o guías para el manejo de las complicaciones del embarazo; las normas de prevención, detección y guías de manejo de las lesiones pre-invasoras del cuello uterino; las guías de atención ginecológica, así como las normas de salud reproductiva infanto-juvenil (Ministerio de salud, 2015).

La tasa global de fecundidad en mujeres durante el 2016 fue de 2.4 hijos por madre. (Ministerio de Salud, 2016).

En Panamá la temática del aborto es comúnmente invisibilizada a través de opiniones, la cual no se basa en evidencias científicas o en las normativas de derechos humanos. Pese a que el aborto en Panamá es permitido solo en tres supuestos, una comprensión integral del aborto y sus implicaciones es crucial para una ampliación de dicha normativa.

Se requiere comprender el aborto como una práctica existente, comúnmente de forma clandestina, poniendo en completo riesgo a la mujer, sobre todo a la mujer pobre

Conforme a las cifras registradas por el Ministerio de Salud en el 2014, se practicaron en las instalaciones del MINSA 6,267 abortos. En el 2015, esta cifra disminuye a 5,852 abortos, y en el 2016, vuelve a aumentar a 6,015. Las regiones en donde se han registrado más abortos son el área metropolitana de Panamá, Chiriquí y Coclé; mientras que las zonas en las que menos abortos se han practicado son la provincia de Darién y la Comarca Ngäbe Buglé (Ministerio de Salud, 2014, 2015, 2016).

En conclusión, se requiere dejar de lado los estigmas sociales y estereotipos de género para la comprensión del aborto.

4. Impacto de la violencia doméstica en la salud de la mujer

La violencia basada en género se refiere a cualquier forma de maltrato físico, sexual, psicológico y/o económico contra una persona por razones de su género. Si bien todas las personas están en riesgo de ser víctimas de violencia de género, las personas en mayor riesgo de experimentar este tipo de violencias son las mujeres,

las niñas y las personas sexo diversas (población de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersexuales-denominada LGBTI), especialmente las mujeres indígenas, mujeres migrantes, mujeres refugiadas, mujeres con discapacidad, entre otras condiciones.

La violencia de género es una categoría que comprende los siguientes flagelos: violencia doméstica, violencia familiar, verbal, física o psicológica. Es un espectro que involucra todos los tipos de manifestaciones de la violencia que se genera contra una mujer solo por su condición de mujer.

La violencia de género hace muy poco se considera como prioridad de salud pública, aun cuando sus estragos han estado presentes en todos los estratos de la sociedad desde hace siglos, en su mayoría justificado detrás de una figura de machismo intrínseco socialmente, donde la víctima (la mujer) termina siendo la propia culpable (Ej. usaba faldas muy cortas, caminaba sola de noche, etc).

Como todo problema de salud pública, la violencia de género, y en específico la violencia doméstica, es comórbida al dolor crónico, problemas gastrointestinales ginecológicos, problemas cardiacos, trastornos anímicos y en particular una condición altamente prevalente sería la somatización, comprendida desde la sicología como un mecanismo de defensa inconsciente de la víctima. La violencia se convierte en un sinónimo de alta morbilidad y mortalidad para las mujeres con la consecuencia de sociedades estigmatizadas y con estereotipos de género.

Pero no solo la sociedad se ve afectada por este flagelo, la economía nacional también sufre la violencia hacia la mujer. Tener mujeres dependientes genera ambientes familiares mucho más propensos a la condición de pobreza extrema, desvalorización de la educación, violencia y delincuencia, entre otras condiciones.

La violencia que se realiza en el seno del hogar o doméstica es comúnmente iniciada, luego de tener algunos años como pareja. Usualmente se va incrementando, siendo que inicialmente comienza con violencia sicológico, verbal, patrimonial, económica y finalmente la física. Esta violencia física, puede ser incluso de carácter sexual, la cual consiste en forzar a la mujer a coitos continuos aun cuando esta se resiste o afirma que está siendo lastimada.

Panamá ha tenido avances en el registro de los casos de violencia doméstica, por sexo, no obstante, se mantienen limitaciones en cuanto a la estadística respecto del impacto de la violencia doméstica, tanto en los hogares, como en las mujeres, en sus familias y en la sociedad en general.

Otro elemento que tomar en cuenta sería la construcción de la sociedad en cuanto a la percepción del jefe o jefa del hogar vinculado a desarrollo y crianza de los niños, en este sentido, los niños tienden a ser involucrados en actividades más lúdico-agresivas que las niñas. Además en la formación de roles

resulta preponderante apuntar hacia la promoción de estilos saludables de formación de la masculinidad y feminidad (Barrios, 2017).

Los hijos de las víctimas de los casos de violencia doméstica son una víctima silenciosa, tanto porque se exponen a un tipo de violencia que de ser aprendida termina siendo patrones repetitivos de ciclos familiares con sus propias parejas, como porque exponerse a la violencia modifica la actividad cerebral obligándolo a responder al mundo como en una constante situación de peligro (reacción de lucha o huida).

En Panamá existen normativas legales en torno a la prevención y a la sanción de la violencia hacia la mujer; sin embargo, no existe un compromiso real de las altas autoridades del país, que permitan destinar el presupuesto adecuado para que se tomen las acciones necesarias tanto en el ámbito hospitalario como en el educativo.

En la respuesta que se le dé a la violencia doméstica se debe incluir como eje central las relaciones interpersonales adaptativas, circunscribiendo tanto a hombres como a mujeres, al final la respuesta debe ser multisectorial y enfocada a una perspectiva de empoderamiento de la mujer, de valorización de esta y de respeto.

5. Vulnerabilidad social y relaciones desiguales de poder ante la infección del VIH-SIDA e infecciones transmisión sexual

La vulnerabilidad social en Panamá está categorizada dentro del estado mayoritariamente en la descripción de la población clave o población en mayor riesgo para adquirir el VIH (PEMAR), dichas poblaciones corresponden a personas afectadas por Tuberculosis (TBT), personas que viven con Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), población de mujeres trans, Hombres que tienen Relaciones Sexuales con Hombres (HSH) y mujeres que se dedican al trabajo sexual, siendo estas descripciones médico-patológicas o alejadas de una visión de diversidad.

Sin embargo, la realidad de la mujer heterosexual también es afectada por la desigualdad, el desempleo y la violencia, siendo igualmente invisibilizada junto a las demás poblaciones anteriormente descritas.

En la actualidad no existe una política pública vinculada a la educación en género que involucre aspectos de desarrollo adaptativo de la identidad, relaciones interpersonales adaptativas e imagen resiliente del cuerpo, para ambos, niños y niñas, que permita la integración de estos conocimientos en el desarrollo e integración social posterior.

Aunque el estigma de que las infecciones por transmisión sexual son únicamente reportadas en hombres que tienen sexo con hombres, existen cifras que lo desmienten, haciendo de este problema de salud pública. Resulta crucial una política integral inclusiva, que permita abordar una sexualidad responsable en instancias, tanto educativas como médico-hospitalarias o de atención (primaria, secundaria y terciaria).

En la encuesta nacional ENASSER se refleja esta realidad de la mujer. El grupo más propenso a reportar Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) es la población de mujeres entre 15 a 19 años, manteniéndose esta proporción al hablar de ardor, úlceras genitales, flujo vaginal, ITS y llagas; esto sin contar que este grupo es el que reporta en menor proporción el haber iniciado una vida sexual activa, lo que implica que es un grupo vulnerable por dos razones: (1) alta incidencia de ITS y (2) proporción inversa entre la cantidad de mujeres que tienen una vida sexual activa y la cantidad de mujeres que reporta ITS aumentando la probabilidad para una adolescente a contraerla. siendo comparada con otros grupos etarios de mujeres (INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD & UNFPA, 2016).

Es clara la relación entre ITS, vulnerabilidad del grupo al que pertenece y nivel socioeconómico. En este sentido, ENASSER muestra que es dos veces más probable que una mujer de área indígena reporta contraer una ITS, comparada con una mujer que vive en un área urbana. El no haber terminado la secundaria es un factor de riesgo, así como también el vivir en una condición de pobreza y pobreza extrema, entre otros elementos. Es importante resaltar que la población de 15 a 17 años es más propensa a no utilizar condón, comparada con los otros grupos etarios y en comparación a los hombres también, además las mujeres de 15 a 24 años son más propensas a tener relaciones de alto riesgo que los hombres de esa misma edad.

Resulta valioso contrastar la prevalencia de ITS en mujeres con el uso de métodos anticonceptivos: en áreas rurales e indígenas la decisión de uso de anticonceptivos es potestad del varón, en su mayoría siendo estas mujeres de baja escolaridad y con quintiles inferiores y segundo. Lo mismo se ve reflejado aun cuando conocen del diagnóstico positivo de alguna ITS de su pareja o cuando su pareja le está siendo infiel siendo ella consciente de ello.

6. Atención general sobre salud: salud mental, estilos de vida, salud nutricional, entre otros

Sobre los servicios de atención general de salud en Panamá al año 2014 se reportaron 1,411,624 asegurados cotizantes (INEC, Cuadro 421-03. Asegurados cotizantes en la república, según sexo y grupo de edad: años 2010-14, 2014), de los cuales el 38% (541,695) eran mujeres (INEC, Cuadro 421-03. Asegurados cotizantes en la república, según sexo y grupo de edad: años 2010-14, 2014). Sin embargo, en este mismo año las mujeres representaban el 63% (176,593 del total de los pacientes admitidos en hospitales oficiales (INEC, Pacientes admitidos en hospitales oficiales en la república, por provincia y comarca indígena, según sexo: año 2014, 2014).

Al año 2015 se mantienen los porcentajes de asegurados cotizantes que eran mujeres, y la cantidad de mujeres admitidas en hospitales oficiales (INEC, Cuadro 431-38. Movimiento de pacientes en los hospitales en la república: años 2001-14 y 2015, según dependencia,

sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación, 2015).

En el 2016 se aumenta el porcentaje de mujeres aseguradas cotizantes al 39% (INEC, Asegurados cotizantes en la república, según sexo y grupos de edad: años 2012-16, 2016), y la cantidad de mujeres admitidas en hospitales oficiales representando el 63% (INEC, Cuadro 431-38. Movimiento de pacientes en los hospitales de la república: años 2002-15 y 2016, según dependencia, sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación, 2016).

Respecto a los servicios de salud mental, la cantidad de pacientes admitidas en el Hospital Nacional de Salud Mental del 2014 al 2016 las mujeres representaron el 47%, 43% y 39% (INEC, Cuadro 431-46. Pacientes admitidos en el instituto nacional de salud mental, por clase de ingreso, según sexo: años 2012-16. , 2016), respectivamente, siendo menor cantidad que los pacientes hombres.

7. Programas de prevención que promueven la salud de la mujer

Existen diversos programas vinculados a la salud de la mujer dirigidos por el Ministerio de Salud de Panamá, entre ellos se encuentra el "Programa Salud Sexual y Reproductiva", el cual tiene la misión de: "Asegurar la elaboración de las normas para la atención integral de la salud sexual y reproductiva, así como su cumplimiento a través de acciones de promoción, vigilancia epidemiológica, de gestión sanitaria en salud sexual y reproductiva y del monitoreo en las instalaciones de salud, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población", (Ministerio de Salud, 2014).

Existen normativas y guías de la atención primaria y secundaria relativas a la maternidad y a la atención en el parto. Resulta indispensable comprender que un programa de prevención primaria integral que promueva estilos de vida saludables específicos para la mujer no existe.

8. Número de campañas de información que promueven estilos de vida saludables

Actualmente existen diversas iniciativas entorno a estilos de vida saludables para mujeres, en su mayoría utilizando plataformas virtuales o tecnológicas para su difusión. Campañas constantes de información de este tipo en medios tradicionales (televisión, periódico o tabloides) no existen a la fecha.

Las campañas que existen tanto en medios tradicionales como en medios contemporáneos se vinculan a elementos específicos y aislados de estilos de vida saludables, ya sea que se aborda el peso olvidando por completo los elementos psicológicos involucrados en la percepción corpórea o se aborde la sexualidad dejando de lado el autoconocimiento como la base de la gratificación sexual.

Resulta crucial que se generen campañas constantes biopsicosociales y específicas para

la mujer y sus necesidades. Estas campañas deberán abordar la sexualidad, las relaciones interpersonales, prevención de abuso o acoso, autoestima, empoderamiento, liderazgo y autopercepción.

9. Políticas públicas de atención a la salud de la mujer

El Plan de Acción 2016-2019, de igualdad de oportunidades para las mujeres, tiene como su segundo eje el de la salud, con tres lineamientos básicos que son:

- **Lineamiento estratégico 1:** Salud integral con igualdad y equidad de género basada en un enfoque intercultural, intergeneracional y territorial.
- **Lineamiento estratégico 2:** Nutrición con enfoque de género, interculturalidad y territorialidad.
- **Lineamiento estratégico 3:** Reconocimiento del VIH como resultado de la violencia contra la mujer; e integración de políticas y programas desde un enfoque de

Derechos Humanos, dirigidos a la intervención en la temática.

Mediante este plan de acción, se espera que a corto plazo se puedan incorporar los lineamientos estratégicos con la finalidad de brindar salud a las mujeres del país.

Esta política pública deberá ser una agenda de cada gobierno sin importar la afiliación partidista o cualquier otra característica individual. La mujer en Panamá no puede seguir siendo el reflejo de hombres que deciden por ellas. El tener en las mesas de diálogo sobre temas de la mujer, a representantes de este género, resulta fundamental para la protección de los Derechos Humanos de las mismas.

Es importante destacar que varios de los ODS, aprobados mediante la Agenda 2030 de Panamá guardan relación con el tema de la mujer y la salud. En este sentido, el objetivo 1 aborda la realidad de que la mujer es más propensa a vivir en condición de pobreza y pobreza extrema que el hombre, al igual de que tiene más limitantes para obtener algún tipo de crédito o financiamiento que pueda subsanar dicha condición.

En el eje 2 podemos observar la relación directa entre ser mujer y mayor propensión a desnutrición a nivel mundial. El objetivo 3 plantea el hecho de que la discriminación por género limita el acceso a un servicio de salud diferenciado, que permita la debida protección de la mujer. El objetivo 4 resume la realidades educativas: es más probable que una niña no asista nunca a una escuela que un niño, y el efecto en espiral que esto genera dentro de los núcleos familiares, que en su mayoría, dependen casi exclusivamente de la madre.

El objetivo 5 habla de la necesidad de generar equidad de género en todos los estratos de la sociedad.

El objetivo 6 tiene que ver con la necesidad de asegurar agua y saneamiento para mujeres ya que una de las causas más comunes para muertes prematuras de infantes es la falta de asepsia. El objetivo 7 aborda la necesidad de tener ambientes seguros ya que las mujeres son las víctimas comunes de muerte por intoxicación causada por gases. El objetivo 8 plantea la necesidad de ambientes de trabajo inclusivos y diversos, sin hablar de la equidad en los salarios entre hombres y mujeres.

El objetivo 9 habla de la necesidad de la paridad de género en investigación, ciencia, negocios y como tomadores de decisiones. Los demás objetivos del 10 al 17 abordan la necesidad imperiosa de generar ambientes seguros que fomenten la resiliencia, el debate, la protección ambiental, la consciencia ciudadana y la incidencia política con un eje transversal de diversidad e inclusión que se requiere para generar los cambios sostenibles que son requeridos actualmente.

II. Conclusiones

La salud se comprende comúnmente desde una visión médico-hospitalaria que la reduce a la ausencia de enfermedad, cuando en realidad se extiende a estilos de vida saludable (prevención primaria), salud mental, salud sexual y reproductiva, elementos ambientales (aire, agua, alimentos) y elementos sociales (sistemas primarios, secundarios y terciarios sociales).

La realidad de la salud en las mujeres en Panamá involucra aspectos biopsicosocial integrales que obligan a tener una visión interdisciplinaria de las soluciones. Siendo las mujeres y los hombres poblaciones equiparables (similares en su magnitud), resulta crucial el poder comprender en mayor magnitud los fenómenos concernientes a esta población, los cuales se diferencian grandemente con la variable género.

Las políticas públicas en salud deberán comprender las diferencias intrínsecas de la población femenina de Panamá, prestando atención a la orientación sexual, la identidad de género, la afiliación religiosa, la etnia u otras características. Además, las políticas públicas deberán responder a las necesidades por grupo de edad.

El mayor reto para Panamá, y la mayoría de los países de la región, será el poder poner en la mesa de toma de decisiones de temáticas relacionadas a la mujer, a mujeres que puedan representar a través de su propia existencia la realidad de dichos elementos a debatir.

III. Recomendaciones

Más allá de la revisión exhaustiva de los programas existentes y el elevarlos a políticas públicas nacionales se requiere una nueva definición del constructo de la feminidad y la realidad de las mujeres en Panamá. Es necesario que los manuales sean poblacionales y no solo muestrales permitiendo objetividad y representatividad.

Se recomienda el generar un manual del estado de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer histórico y actualizado, que permita una comprensión histórico-cultural de la mujer en Panamá.

Por último, se recomienda el generar programas educativos de educación sexual adaptativa y responsable en todos los niveles educativos que involucre desde la higiene sexual, hasta la prevención del abuso sexual, además de las prácticas sexuales responsables.

IV. Bibliografía

- Barrios, D. (2017). *Familia, género y violencia en Panamá: Una reflexión sobre el rol de la enfermera en salud mental.* Visión Antataura.
- INEC. (2014). *Cuadro 421-03. Asegurados cotizantes en la república, según sexo y grupo de edad: años 2010-14.* Panamá.
- INEC. (2014). *Pacientes admitidos en hospitales oficiales en la república, por provincia y comarca indígena, según sexo:* Panamá.
- INEC. (2014). *Pacientes admitidos en hospitales oficiales en la república, por provincia y comarca indígena, según sexo: año 2014.* Panamá.
- INEC. (2015). *Cuadro 431-38. Movimiento de pacientes en los hospitales en la república: años 2001-14 y 2015, según dependencia, sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación.* Panamá.
- INEC. (2016). *Asegurados cotizantes en la república, según sexo y grupos de edad: años 2012-16.* Panamá.
- INEC. (2016). *Cuadro 431-38 Movimiento de pacientes en los hospitales en la república: años 2001-14 y 2015, según dependencia, sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación.* Panamá.
- INEC. (2016). *Cuadro 431-38. Movimiento de pacientes en los hospitales de la república: años 2002-15 y 2016, según dependencia, sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación.* Panamá.
- INEC. (2016). *Cuadro 431-38. Movimiento de pacientes en los hospitales de la república: años 2002-15 y 2016, según dependencia, sexo, provincia, comarca indígena y nombre de la instalación.* Panamá.
- INEC. (2016). *Cuadro 431-46. Pacientes admitidos en el instituto nacional de salud mental, por clase de ingreso, según sexo: años 2012-16. .* Panamá.
- INEC. (2018). *Panamá en Cifras, años 2012: 2016.* Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.
- INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD & UNFPA. (2016). *Encuesta nacional de salud sexual y reproductiva*. PANAMA: UNFPA.

- INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD & UNFPA. (2016). *Encuesta nacional de salud sexual y reproductiva*. PANAMA: UNFPA.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2017). *Panamá en Cifras, años 2012: 2016.* Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.
- Ministerio de Salud. (2014). *Boletín estadístico.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (2014). *Programa de Salud Sexual y Reproductiva.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (2014, 2015, 2016). *Anuario estadístico.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (2015). *Análisis de la situación de salud.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (2015). *Boletín estadístico.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (2015). *Indicadores básicos de salud 2013-2015.* Panamá.
- Ministerio de salud. (2015). *Normas técnicas-administrativas del Programa de Salud Integral de la Mujer.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (2016). *Boletín estadístico.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (2016). *Indicadores básicos de salud.* Panamá.
- Ministerio de Salud. (18 de julio de 2018). Obtenido de www.minsa.gob.pa: https://www.minsa.gob.pa/programa/programa-salud-sexual-y-reproductiva

Capítulo 6.

Mujer y tenencia de la tierra

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

El acceso de la mujer a la tierra es un reto constante, ya que la concepción social vincula a la propiedad con el hombre como jefe de familia. Aunque se ha evolucionado, se sigue tras la pista de lograr que la mujer, cuando lidera el hogar en su calidad de jefa de familia, sea la propietaria de la tierra, del lote de terreno o de la vivienda, porque es una las necesidades básicas e indispensables del ser humano, que le brinda seguridad a la familia y eleva su condición de vida.

La propiedad de la tierra es la garantía de estabilidad en el sitio, tanto para la mujer como para el hombre, hijos e hijas, por lo que el acceso a la propiedad de la tierra se convierte en una lucha permanente por hacerse propietarios o propietarias legales de la misma.

La focalización y cuantificación de registros estadísticos de algunas entidades públicas no se define en función de hombres y mujeres, lo que dificulta determinar los avances en cuanto a las acciones afirmativas en torno al tema de la vivienda, que las mujeres pueden percibir. Los proyectos de tenencia de tierras, de alcance social y de nivel nacional, permiten una participación abierta, en función del cumplimiento de los requisitos que las instituciones establecen.

1. Datos y cifras generales sobre el rol de la mujer en la tenencia de la tierra y la vivienda

1.1 Hogares encabezados por mujeres

La mujer constituye cerca de la mitad de la población de Panamá, representada estadísticamente por el 49.8% (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017). En la conformación de los hogares, en cuanto a quién encabeza la jefatura de los mismos, es relevante la prevalencia de los hombres sobre las mujeres, cifra que se estima tomando como base los datos del Censo de 2010; los cuales indican que los hogares encabezados por hombres es mayoritariamente significativa, con una proporción marcadamente superior. Se estima un 29% de las mujeres, como jefas de hogar, con relación al 71% representado por los hombres jefes de hogar.

Tabla 16. Población de Panamá, número de viviendas y jefes/jefas de hogar

ÁÑO	POBLACIÓN	Nº DE VIVIENDAS	TOTAL	JEFES(AS) DE HOGARES	
				M	F
2010	3,397,364	896,050	912,590	647,601	264,989
2014*	3,913,275	1,029,590	1,048,428	744,384	304,044
2015*	3,975,404	1,045,939	1,065,006	756,154	308,852
2016*	4,037,043	1,062,159	1,081,453	767,832	313,621

Fuente: *Elaboración propia con base en datos estimados por la consultora, extraídos del informe: Estimaciones y proyecciones de la población total del país, por sexo y edad años 1950-2050, situación Demográfica, Boletín N°13. INEC, 2015.*

Lo relevante de esta cifra es que, independientemente de que el porcentaje de jefas de hogar sea inferior, las mujeres que son jefas de hogar, suman una tercera parte en el total de los hogares, en tanto y lo es para el conjunto de las mujeres, tienen mayores responsabilidades, ya que la mujer en nuestro medio desarrolla varios papeles de forma simultánea.

1.2. Hogares por vivienda

En la República de Panamá para el 2010 se registraron 896,050 viviendas existentes, identificándose 912,590 hogares (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010). De esta cifra se desprende que en alrededor de 16,540 viviendas de las censadas, residían más de dos familias por hogar, lo que indica aglomeración e incluso hacinamiento, en muchos casos, debido a la falta de recursos económicos y a la poca disposición de viviendas accesibles, lo que lleva a que varios núcleos familiares convivan bajo un mismo techo.

Para los años de referencia de este informe, se estima que ya en el país contaba con más de un millar de viviendas, al igual que el número de hogares.

2. Principales indicadores sobre tenencia de la vivienda

2.1 Tenencia de la vivienda

La vivienda en Panamá se clasifica por su condición de tenencia en cuanto al Jefe o la Jefa del hogar, en propia, alquilada, cedida, condenada y otras.

Tabla 17. Tenencia de la vivienda por años, según jefes o jefas de hogar

TENENCIA	TENENCIA DE VIVIENDA POR AÑO, SEGÚN JEFES/JEFAS DE HOGAR								
	2014			2015			2016		
	TOTAL	M	F	TOTAL	M	F	TOTAL	M	F
TOTAL	1028360	729868	298492	1045399	742169	303230	1061606	753681	307925
PROPIA	682280	482977	199303	693114	490647	202467	703863	498256	205607
ALQUILADA	136871	96055	40816	139044	97580	41464	141200	99093	42107
HIPOTECADA	143999	102078	41921	146997	104411	42586	149278	106031	43247
CEDIDA	53584	41521	12063	54434	42180	12254	55279	42835	12444
CONDENADA	9700	5848	3852	9853	5940	3913	10007	6033	3974
OTRA	1926	1389	537	1957	1411	546	1979	1433	546

Fuente: ** Elaboración propia con base en datos estimados por la consultora, extraídos del informe Estimaciones y Proyecciones de la población total del país, por sexo y edad años 1950-2050, situación Demográfica, Boletín N°13, INEC, 2015.*

De manera general y en promedio por los tres años expresados, las mujeres tienen un 41% de tenencia de vivienda propia vs un 59% de tenencia de vivienda propia por los hombres.

En lo que respecta a las viviendas alquiladas, y del 13% de tenencia de las viviendas en Panamá, se observa que el 42% de las mismas son alquiladas por mujeres versus un 58% que son alquiladas por los hombres.

Vale la pena señalar que los alquileres son muy diversos a nivel nacional y deben atender a normas especiales, que son implementadas por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), establecidas por la Ley 93 del 4 de octubre de 1973. Dicha Dirección regula en materia de alquileres hasta un costo máximo de B/.150.00 mensuales y es en esta instancia en la que se gestiona y aplica el contrato de arrendamientos, se registra el depósito de un mes de arrendamiento y el descuento mensual por el pago de la vivienda. Los alquileres superiores al regulado son libres de oferta y demanda.

Para el período entre el 2014-2016 se observa que la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT registró 173 nuevos contratos, cuyo pago mensual es inferior a los B/. 150.00, en tanto los nuevos contratos con renta superior a la indicada suman 2,235, cuyos montos son muy variados.

Las viviendas cedidas suman alrededor de 5.2% del total, lo que constituye una solución parcial e interina, y se observa que en el caso de las mujeres, en esta condición habitacional, 29% tienen viviendas cedidas vs un 71% que poseen los hombres.

2.2 Los asentamientos informales

En el marco de la atención a soluciones habitacionales es de interés los Asentamientos Informales, toda vez que se trata de áreas habitadas mediante la invasión de tierras, sean éstas públicas o privadas. Es un mecanismo utilizado por poblaciones durante décadas para la búsqueda de una solución permanente a su problema habitacional. En su mayoría se trata de familias que por sus condiciones económicas, no cuentan con medios para el acceso a las soluciones habitacionales que se desarrollan en el medio donde residen.

Cabe destacar, la relevante participación de la mujer en la invasión de tierras, en su condición de Jefa de familia, al frente en la defensa del espacio, del lote donde se ha ubicado, donde generalmente se construye un cuarto precario con materiales de poca duración, para su ubicación inmediata, el cual se convierte en custodia del lote. Inicialmente las condiciones en el área son extremadamente limitadas, ya que no se cuenta con servicios básicos de ningún tipo.

Una vez asentadas las familias, poco a poco, se suplen los servicios básicos, de forma directa o indirecta y construyen las viviendas con esfuerzo propio: es la forma como miles de familias han resuelto su problema habitacional, ya que con el pasar del tiempo, pueden legalizar la propiedad de la tierra, donde se ha construido la vivienda y en la residen de forma permanente. Independientemente de la acción ilegal que constituye la invasión, es la forma como las familias buscan atender su problema habitacional.

La mujer como jefa de hogar, tal como se indicó, tiene una relevante participación, así lo evidencian registros de los censos realizados en asentamientos informales, durante el período 2014-2016, por la Dirección Nacional de Desarrollo Social, Departamento de Investigación y Análisis Social del MIVIOT. Registros socioeconómicos de familias residentes en asentamientos informales, muestran, que, de los hogares censados, el 58%, son encabezados por mujeres, cifra que es importante toda vez que la invasión de tierras conlleva a una gestión irregular e ilegal, donde la mujer participa de forma activa y directa, convirtiéndose en la representante de la familia, en aras de buscar un techo y un lugar que cobije a sus hijos, hijas y parientes.

A continuación se presentan cifras sobre el comportamiento porcentual por sexo en cuanto a jefas y jefes del hogar censados por el MIVIOT, como ocupantes de asentamientos informales durante el período comprendido entre 2014-2016.

Tabla 18. Jefas, jefes de familia, censados por sexo en asentamientos informales

PROVINCIA	TOTAL	%	M	F
TOTAL	11,389	100.0	4,803	6,586
%	100.0	-	42.2	57.8
BOCAS DEL TORO	1,139	10.0	53.3	46.7
COCLÉ	149	1.3	55.1	44.9
CHIRIQUÍ	1,122	9.9	29.1	70.9
DARIEN	94	0.8	26.6	73.4
HERRERA	84	0.7	50.0	50.0
LOS SANTOS	51	0.4	49.0	51.0
PANAMÁ	5,508	48.4	41.1	58.9
PANAMÁ OESTE	2,337	20.5	46.2	53.8
VERAGUAS	336	3.0	28.3	71.7
COMARCA GUNA YALA	569	5.0	44.5	55.5

Fuente: *Elaboración propia con base en datos registros de los censos realizados en asentamientos informales, durante el período 2014-2016 por la Dirección Nacional de Desarrollo Social, Departamento de Investigación y Análisis Social del MIVIOT. *No se reportó la provincia de Colón.*

2.3 Indicadores de viviendas y déficit habitacional

La Unidad de Información Estadística e Indicadores de la Dirección General de Planificación y Presupuesto del MIVIOT revela, en la información de la Estimación del Déficit Habitacional, según Provincia, que el déficit acumulado para el 2014 es de 100,896 soluciones; considerado aquí sólo el déficit cuantitativo respecto a la necesidad de viviendas nuevas.

En tanto, para los años 2015 y 2016 se estima que además del déficit cuantitativo, establecido en el año 2014, se le debe sumar el déficit cualitativo; es decir, hay que incorporar las viviendas que requieren mejoras, ya que no brindan las condiciones adecuadas, sumando la necesidad de 163,565 y 226,775 viviendas, respectivamente, para los años 2015 y 2016. Cabe señalar que las cifras trabajadas para realizar las estimaciones del déficit habitacional no son desagregadas por sexo.

Los cálculos del déficit habitacional tal como lo indica la citada unidad administrativa, se estiman en función de la formación de nuevos hogares, las soluciones producidas por el MIVIOT y por la empresa privada, con lo que se logra definir el porcentaje del déficit atendido, y se determina el déficit acumulado.

3. Avances en cuanto a la adjudicación de vivienda a hombres y mujeres con criterios de equidad de género

El acceso a una solución habitacional, llámese vivienda, lote u otra alternativa en nuestro país, sea en el sector público o privado, se asigna en función de la necesidad y en cumplimiento con los requisitos que el proyecto establezca, sin que exista prioridad de selección relacionada con la condición hombre/mujer. En el sector privado prevalece y se evalúa fundamentalmente la capacidad económica de quién solicita la vivienda.

En el caso del MIVIOT, para los proyectos que son subsidiados cabe señalar que es requisito esencial en las soluciones de unidades básicas, la disposición de un lote propio, a nombre del jefa o jefa de familia, con la documentación que sustente la propiedad del mismo, de igual forma debe contar con un grupo familiar, y que no se registre propiedad habitacional a su nombre, lo que se demuestra, a través del certificado emitido por el Registro Público.

En las entidades públicas, gestoras de soluciones habitacionales, se evalúa la necesidad según la disposición de las soluciones, considerando, por ejemplo, las necesidades por condición de riesgo y discapacidad, entre otras.

En materia de asignación de soluciones habitacionales no existe normativa, que determine la equidad de género y que permita medir el avance en este aspecto. La asignación habitacional es abierta, sin prioridad, atendiendo a los criterios establecidos por las instituciones.

4. Legislación existente para el logro de incentivos fiscales a la banca privada, que otorgue préstamos hipotecarios a la mujer

Pese a que el artículo 15 de la Ley 4 de 1999, establece la obligación del Estado de desarrollar políticas que promuevan la igualdad de oportunidades en materia de vivienda y que una de las acciones enunciadas como "deber estatal", es la contemplada en el numeral 3 de dicho artículo, y sobre: "Aumentar oportunidades para que las mujeres adquieran vivienda, teniendo en cuenta a las que con mayor dificultad tienen acceso a los proyectos de vivienda porque sus ingresos son menores", a la fecha de este informe no se han desarrollado normativas que reglamenten y hagan letra viva el numeral 3 del artículo 15 de la Ley 4 de 1999.

En este sentido, no se han desarrollado normativas que contemplen incentivos fiscales o bancarios para la realización de préstamos hipotecarios otorgados a mujeres, por su condición de pobreza, de madre de familia soltera, de víctima sobreviviente de violencia u otro.

5. Viviendas dirigidas a las jefas de hogares en condiciones de pobreza

El problema de la vivienda es atendido con un enfoque general, dirigido a la población de hombres y mujeres, impulsando el beneficio para los sectores más necesitados; de manera que el MIVIOT, como la institución pública rectora, promotora y facilitadora de la Política Nacional de Vivienda y Ordenamiento Territorial, integra el esfuerzo de todos los sectores de la sociedad para mejorar las condiciones habitacionales de la población y con ello la calidad de vida, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de pobreza, a los grupos más vulnerables, impulsando y ejecutando la Política Nacional de Vivienda y Ordenamiento Territorial, atendiendo a lo que se indica en Ley 93 que crea la institución, en 1973.

Durante el período del presente informe, en el 2014 se realizó el lanzamiento del Programa "Techos de Esperanza", de alcance nacional y con el objetivo de llegar a los sectores más necesitados y de escasos recursos del país que poseyeran mínimamente un lote propio.

De igual manera, durante este período se continuó con el programa de legalización de tierras invadidas, que para las familias constituye la garantía de la propiedad del lote.

6. Tenencia de la tierra. Adjudicación de títulos de propiedad a mujeres rurales y empoderamiento social

La propiedad de la tierra tiene como eje la adjudicación de títulos de propiedad. En Panamá la institución garante de esta acción es la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), creada mediante la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, con el fin de unificar las competencias de varias instituciones públicas, y que se constituyen como única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes (ANATI, 2014).

Además, la ANATI tiene, entre otras, las funciones de facilitar y reducir el tiempo en los procedimientos para la obtención de los títulos de propiedad, al igual que en las delimitaciones de las comarcas

La titulación de tierras en áreas rurales, dedicadas a la actividad agropecuaria, está regulada por la Ley 37 del 21 de septiembre de 1962, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 y la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

La importancia de la titulación consiste en que: "Con un título de propiedad la tierra aumenta de valor y se pueden iniciar proyectos ecológicos sujetos a compensaciones nacionales", (ANATI, 2014) por lo que el empoderamiento de la tierra permite a los diversos sectores su utilización para la producción agropecuaria a escala doméstica y para la generación de ingresos y/o para la ubicación y construcción de una solución habitacional para la familia.

La legalización de la tierra en Panamá por años ha estado pendiente con las poblaciones rurales. Tener la posibilidad de gozar de derechos posesorios, es una aspiración constante en estas poblaciones, para otorgarles la seguridad que por años han estado esperando; con lo cual se garantiza la propiedad, a través de la formalización legal de todos los trámites respectivos, a fin de: "lograr que aquellas personas que han ocupado un globo de terreno, ejerciendo la función social, puedan solicitar la adjudicación de los mismos y obtener su Título de propiedad" (ANATI, 2014).

Es importante señalar que la agricultura familiar es la principal proveedora de alimentos en América Latina y son las mujeres las que aportan cerca de la mitad de lo que comen los 600 millones de habitantes de la región.

Tabla 19. Títulos de propiedad entregados, por año: 2014, 2015, 2016

PROVINCIA	TOTAL	2014	2015	2016
TOTAL	**19,730**	**7,383**	**5,731**	**6,616**
BOCAS DEL TORO	666	325	100	241
COCLÉ	3,308	1,533	864	911
COLÓN	268	78	38	152
CHIRIQUÍ	3,208	1,373	588	1,247
DARIÉN	865	625	20	220
HERRERA	1,291	419	654	218
LOS SANTOS	1,729	350	498	881
PANAMÁ	2,192	311	1,065	816
PANAMÁ OESTE	1,842	825	692	325
VERAGUAS	4.361	1,544	1,212	1,605

Fuente: *Elaboración propia con base en Memorias de ANATI-2014-2015-2016 ANATI, Memoria 2016, 2016.*

Los datos que se observan en el cuadro reflejan alrededor de 20,000 familias que recibieron los títulos de propiedad de las tierras, que habían trabajado, y en donde habían vivido por años. Los mismos son entregados a jefes y a jefas de familia en todas las provincias del país, durante el período 2014-2016. Sin embargo, no se dispone de la información desagregada por sexo. La provincia de Veraguas concentra la mayor cantidad de reconocimiento de la titularidad de la tierra, seguida por Coclé y Chiriquí, con cifras igualmente importantes.

Con relación a las Comarcas, la tierra tiene condiciones especiales, por lo que la titulación de las mismas se canaliza mediante procedimientos propios y en consenso con las comunidades indígenas.

7. Experiencia desarrollada en el programa "Techos de Esperanza" y en el Complejo Habitacional de Colón

Para el período 2014-2019, el MIVIOT se ha enfocado en dar soluciones habitacionales, a través, fundamentalmente, de los Programas "Techos de Esperanza," con alcance a nivel nacional; y del Proyecto Habitacional Alto de los Lagos en Colón.

Tal como se ha indicado, las asignaciones realizadas por el MIVIOT son en función de las necesidades de los grupos familiares y por las condiciones de las estructuras de sus viviendas, las cuales pueden representar un peligro para sus ocupantes. Las personas de forma general, pueden aspirar a estos programas siempre que se cumpla con los requisitos establecidos, para cada proyecto, sin que la condición de género constituya un elemento que determine prioridades en la asignación de las viviendas.

7.1 Programa "Techos de Esperanza"

Este Programa se inició en agosto 2014 con el objetivo de atender las necesidades habitacionales de familias que no cuentan con medios para resolver su problema de vivienda. El programa es dirigido a nivel nacional a grupos familiares, y para el que es indispensable estar en trámite de legalización o ser una persona propietaria del lote donde se construirá la vivienda. Estos requisitos son esenciales y tienen como objetivo garantizar la propiedad a la familia a corto, mediano y largo plazo. El fundamento legal del Programa es la Resolución No. 66 A-2015 del 19 de febrero de 2015, por la cual se crea el programa "Techos de Esperanza", a nivel Nacional, y se dictan otras disposiciones de interés social.

En atención a su objetivo, se implementa mediante dos modalidades: la autogestión de la institución, en la que el MIVIOT construye la vivienda. Inicialmente se focaliza en comunidades específicas, en las que se capta mano de obra en las mismas comunidades, incorporando y capacitando a hombres y mujeres, en las áreas específicas de la construcción; lo que ha generado fuentes de trabajo para los residentes de las comunidades. La otra modalidad es la de ejecución a través de licitación pública para la construcción de soluciones, con la participación de la empresa privada, mediante lo cual se determina construir la mayor cantidad de las soluciones. Con esta modalidad al MIVIOT le corresponde identificar los beneficiarios(as) en las diferentes comunidades, conformando los expedientes y facilitando la información a las empresas constructoras.

En cuanto a construcción, el programa presenta dos alternativas: Unidades Básicas de 40.96 m2, 2 recámaras, sala comedor cocina, baño higiénicos con tanque séptico (biodigestor séptico), con materiales convencionales y los innovadores sistemas prefabricados. Por otro lado, se incluye mejoras habitacionales en las viviendas

existentes, previo análisis técnico por parte del Ministerio, llevándose a cabo trabajos de reparación de techos y paredes, divisiones internas de las viviendas, los pisos de tierra, la construcción de adecuaciones para casos de personas con discapacidad, la habilitación de vías de acceso, como veredas, veredas calles y cunetas de conducción de aguas pluviales, entre otros (MIVIOT, 2014, 2015).

Para el inicio del Programa, se focalizan comunidades. Un ejemplo de ello es la comunidad de Alto de La Torre, en el Distrito de San Miguelito, que se conformó como asentamiento espontáneo y que durante años mantuvo condiciones no aptas para vivir. El programa tiene como meta transformar la vida de 606 familias de ese sector, de las cuales, por cifras del censo realizado por el MIVIOT, antes de iniciar el programa, contaba con 60% de hogares encabezados por mujeres.

7.1.1 Alcances del Programa

A continuación se muestra la ejecución de las soluciones durante el período 2014-2016 y las cifras se refieren a las soluciones terminadas:

Tabla 20. Soluciones por el programa "Techos de esperanza" por año, según provincia. Años 2014, 2015 y 2016

PROVINCIA	TOTAL	AÑO		
		2014	2015	2016
TOTAL	6,110	0	1,772	4,338
BOCAS DEL TORO	643	0	153	490
COCLÉ	410	0	105	305
COLÓN	1	0	0	1
CHIRIQUÍ	780	0	195	585
DARIÉN	248	0	0	248
HERRERA	356	0	74	282
LOS SANTOS	332	0	0	332
PANAMÁ	1,276	0	526	750
PANAMÁ OESTE	1,247	0	337	910
VERAGUAS	795	0	382	413
COMARCA GUNA YALA	22	0	0	22

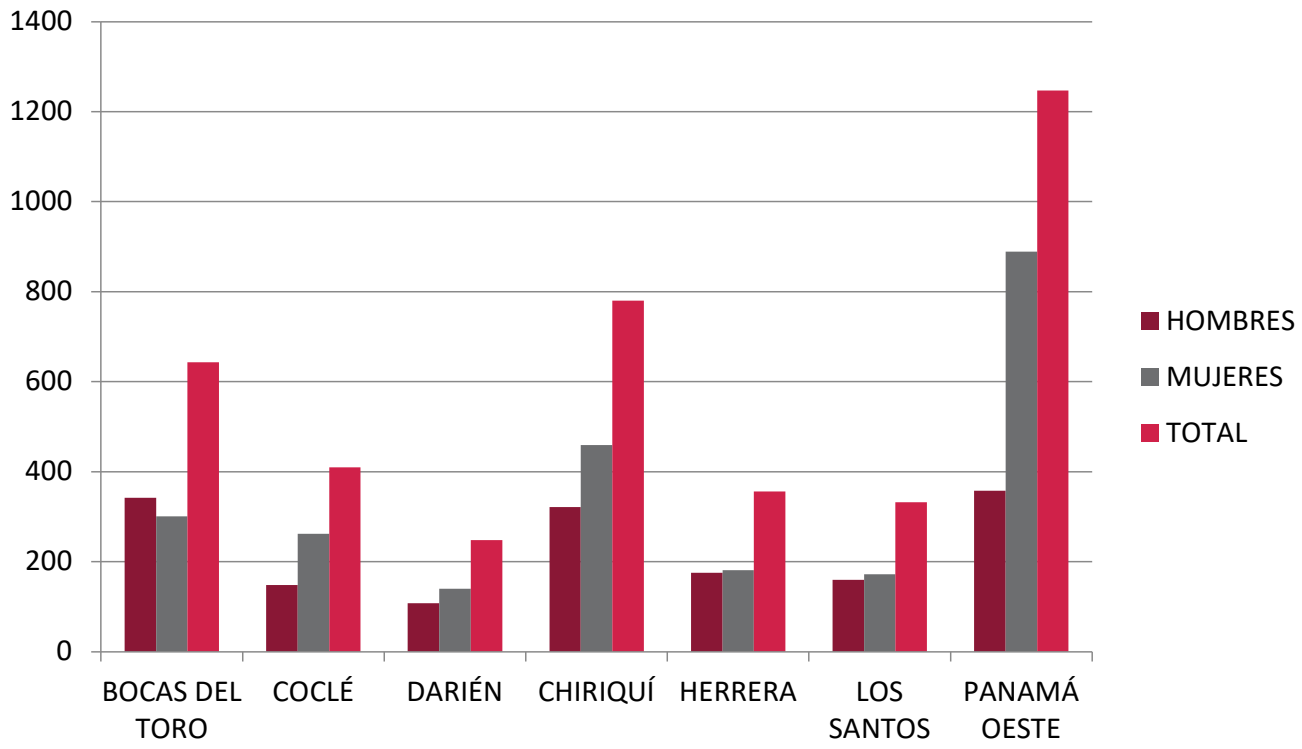
Fuente: *Elaboración propia con base en las memorias del MIVIOT 2014, 2015/ 2016.*

Como se observa la ejecución del Programa registra resultados a partir de 2015, donde las provincias de Panamá y Panamá Oeste concentran más del 40% de las soluciones de viviendas terminadas, seguidas por Veraguas y Chiriquí, con el 13% y 12.8% respectivamente, en tanto Bocas del Toro suma un 10%.

Las provincias restantes y la comarca Guna Yala revelan cifras bajas en término de soluciones terminadas. Es importante señalar que, en los casos de licitación, los resultados reales se observan a partir del 2016, donde las soluciones gestionadas alcanzan alrededor de las 35,000.

Tomando como referencia datos del Informe Las Mujeres y el Acceso a la Vivienda (Sánchez, 2017), se estiman porcentajes para algunas provincias, en donde se realiza la segregación de las soluciones del Programa "Techos de Esperanza", por sexo, lo que se observa gráficamente:

Gráfico 6. Beneficiados/beneficiadas con el programa "Techos de Esperanza", por sexo en el 2016



Fuente: *Miviot.*

Existe satisfacción de muchas familias que han sido seleccionadas por el Programa, porque para ellas las soluciones del mercado son inaccesibles, y al mejorar su vivienda, mejora su entorno, cuentan con una propiedad y elevan su poder adquisitivo y su calidad de vida.

7.2. Renovación Urbana de Colón-Proyecto Alto de los Lagos

La Renovación Urbana e Integración Humana de la Provincia de Colón es una iniciativa pública orientada a promover el centro de la ciudad de Colón, como una apuesta por el desarrollo social, el reordenamiento urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias colonenses (MIVIOT, 2014, 2015). Este plan debe beneficiar a más de 25 mil colonenses mediante la construcción de hasta cinco mil unidades de viviendas, que serán complementadas con otras infraestructuras.

El Gobierno ha expresado que con éste proyecto se promueve el crecimiento económico y la inversión pública con equidad; se impulsa los servicios de transporte logístico, aéreo y marítimo, desarrollando el concepto de ciudades marítimas portuarias (MIVIOT, 2014, 2015)

El proyecto Alto de Los Lagos, ubicado en el corregimiento de Cristóbal, en el Distrito de Colón, se construye en un terreno de 200 hectáreas en el sector denominado Los Lagos, cuya ejecución debe lograr la construcción de 5,000 apartamentos de dos y tres recámaras, en el marco de las cuales se construirán mil soluciones con adecuaciones para personas con discapacidad. Los apartamentos se distribuyen en edificios de planta baja y cuatro altos.

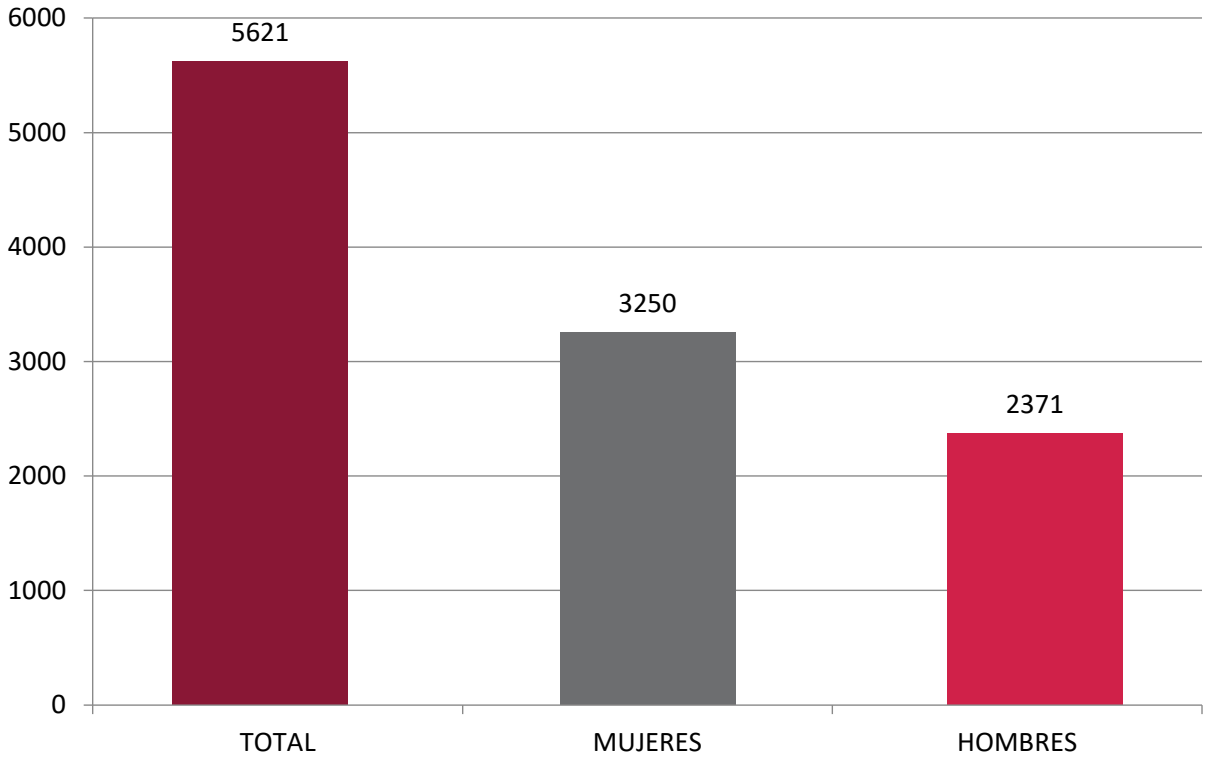
El desarrollo del proyecto conlleva la integración de los servicios de las diferentes instituciones. Se define como incluyente y equitativo, dirigido a mejorar la calidad de vida de la población colonense. Entre los servicios comunitarios, prometidos están: una sub-estación de policía, instalaciones del cuartel de bomberos, corregiduría, áreas comerciales, info plazas, centros educativos, áreas verdes y recreativas, canchas sintéticas, entre otras.

La ejecución del proyecto impulsa la actividad económica generando más de 2,500 plazas de empleo, mediante la capacitación continua a fin de preparar y certificar a hombres y mujeres del área como trabajadoras/trabajadores calificados para la construcción, lo que les permite un crecimiento profesional, y, de manera sostenible, mejorar su calidad de vida.

La conceptualización del proyecto se inicia en 2014, y su ejecución se desarrolla durante los años 2015 y 2016, período del presente informe, en tanto las primeras soluciones se entregan a finales de 2017. Para la identificación de la población impactada en el centro urbano de Colón, el MIVIOT realizó un censo en el 2014, dirigido a los jefas y jefes de familia residentes en el sitio, donde se identificaron 5,621 familias, de las cuales el 57.8% de los hogares fueron jefaturados por mujeres,

versus un 42.2% liderados por los hombres. Se trata de familias que residen en viviendas en mal estado, albergues, inmuebles en reparación, entre otros.

Gráfico 7. Jefas o jefes de hogares en sector de Los Lagos en Colón por sexo



Fuente: *Elaboración propia con base en reportes del censo realizado en Colón, a inicios del programa Altos de los Lagos en el 2014.*

II. Conclusiones

La tierra y la vivienda se conjugan como necesidades fundamentales para la población, tanto de hombres como de mujeres y de los hogares que conforman. La tierra es fuente para la producción, ya sea de autosuficiencia o para la generación de ingresos, y permiten la sostenibilidad de las familias; en tanto la vivienda adecuada muestra calidad de vida y eleva el poder adquisitivo.

En Panamá las instituciones no cuentan con información segregada por sexo, en virtud de que no se atiende como una prioridad el tema de género para el acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda

Existe una deuda por parte de las instituciones para con las entidades que impulsan y promueven el seguimiento y medición de los avances que en diferentes aspectos tiene la mujer panameña, tal como se refleja en los datos que para el presente informe fueron recabados, en los que en varios aspectos la información se procesa de forma general, con lo cual no se facilita la medición de avance de un período a otro.

III. Recomendaciones

Impulsar los mecanismos de consenso que se tengan a bien considerar para que en todas las entidades e instancias administrativas internas, se constituya como una norma el manejo de la información, considerando la identificación del género, y que esto aplique en todos los Programas y Proyectos que se ejecuten, en diferentes ámbitos, de manera que la medición de las acciones siempre sea presentada bajo el esquema hombres y mujeres. Con ello se podrá realizar las diferentes mediciones que exigen los tiempos actuales, para dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que en materia de género debe hacer el país.

La mujer cada día se involucra más en los diversos procesos, producto de las responsabilidades que tiene y toma conciencia de la necesidad, que como Jefa de Hogar, madre/padre, pareja, hija, hermana, y todos los demás roles, que como mujer tiene, y le corresponde atender. La mujer se empodera cada día más, pero no es suficiente.

Solicitar a la instancia productora de registros administrativos y estadísticas, que se incorpore como requisito en los informes de transparencia, memorias de las instituciones, u otros reportes, vinculados con el tema de vivienda y tenencia de la tierra, información estadística desagregada por sexo, con la finalidad de tener datos precisos que permitan realizar acciones afirmativas concretas y con el objetivo de poder realizar las mediciones correspondientes.

IV. Bibliografía

- *ANATI. (2014). Memorias 2014. Panamá.*
- *ANATI. (2015). Memorias 2015. Panamá*
- *ANATI (2016). Memorias 2016. Panamá*
- *INEC. (2010). Informe de Población y Vivienda. Panamá.*
- *INEC. (2018). Panamá en Cifras, años 2012: 2016. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.*
- *MIVIOT. (2014). Memorias 2014. Panamá.*
- *MIVIOT. (2015) Memorias 2015. Panamá.*
- *MIVIOT. (2016) Memorias 2016. Panamá.*
- *MIVIOT (2014,2015,2016) Estimación del Déficit Habitacional según provincia.*
- *Sánchez, Y. d. (2017). Las mujeres y el acceso a la vivienda.* Panamá.
- *Aportes para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Rural de Panamá*, Ministerio de Desarrollo Agropecuario desde una Política de Estado de Mediano y Largo Plazo-abril 2014 (Internet)
- Documento Revisión de Apoyo del BID a Programas de Vivienda en el Caribe-Banco Interamericano de Desarrollo 2016.

Capítulo 7.

Mujer en la educación, la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

La Constitución de Panamá dicta que la educación es un derecho y un deber (obligatoria hasta 9° grado) de las personas que habitan el territorio nacional, por lo que le corresponde al Estado dirigir, a través del Ministerio de Educación, el servicio público de la educación, con la finalidad de garantizar su efectividad, criterio instituido por la Constitución Política, y por el Texto Único de la Ley 47 de 1946 [7].

1. Mujer y educación

1.1 Alfabetismo

En 2015 el programa 'Muévete por Panamá" logró la alfabetización de 1,562 personas adultas, 705 personas más con respecto al año anterior. En 2016 se alfabetizaron 1,771 personas, de las que el 68.7% eran mujeres y el 31.3% hombres. No obstante, y aunque estos datos no dejan de ser positivos, cabe señalar que según la Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Censo, en Panamá había 151,616 personas de 10 años y más que no sabían leer ni escribir, por lo que todavía nos queda camino por recorrer (MEF, Informe Económico y Social - 2015, 2015) (MEF, Informe económico y social - 2016, 2016).

Entre los años 2014 y 2016, en promedio, un 5.11% de las mujeres de la población nacional, eran analfabetas, un porcentaje superior al de los hombres, que en promedio, representan el 4.09% de la población nacional. Además, sigue habiendo brechas en algunos sectores de la población; como por ejemplo en el área indígena, que comparada con la población no indígena tiene unos niveles de analfabetismo mucho más elevados. Para el año 2016, la población indígena tenía un 31.23% de mujeres analfabetas, mientras que las mujeres analfabetas no indígenas representaban el 3.22% (INEC, Encuesta de propósitos múltiples, marzo de 2016, 2016).

Cabe señalar que las mujeres obtienen para todos los años y en todos los sectores de la sociedad, un porcentaje de analfabetismo más elevado que los hombres, lo que denota una condición de desigualdad, que tiene origen en los fundamentos del desarrollo de las personas: El derecho a la educación.

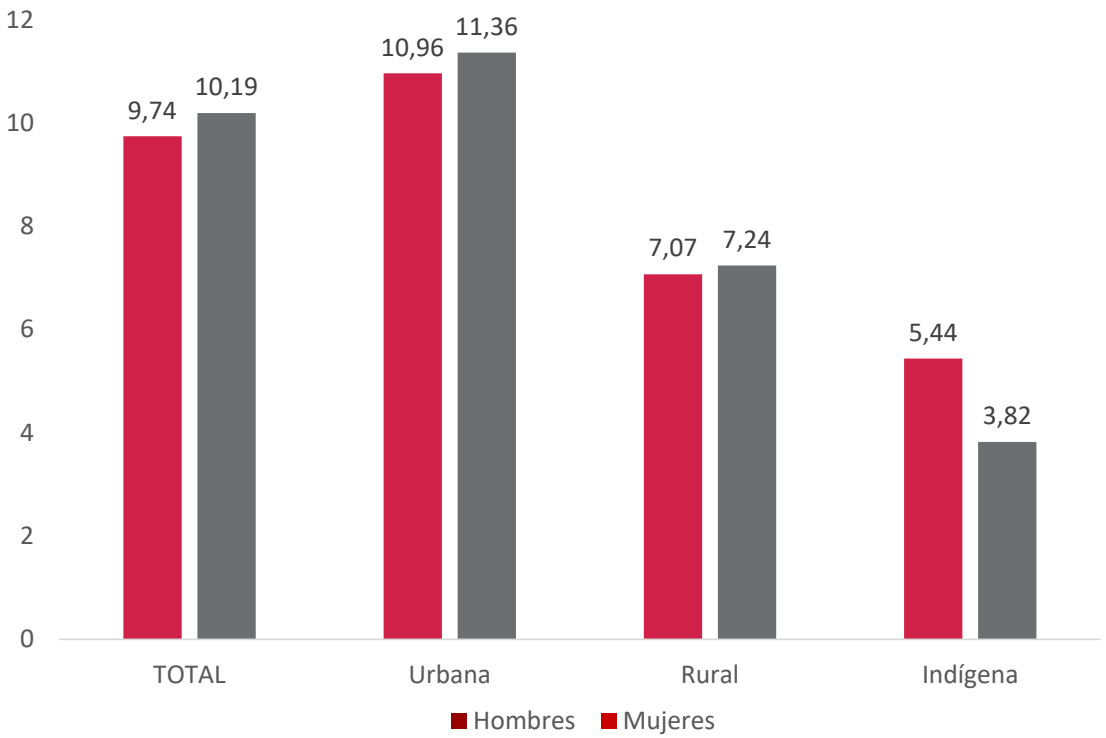
1.2. Escolaridad promedio

Tanto para el área urbana como para la rural, las mujeres ganan en años promedio de escolaridad a los hombres. Sin embargo, lo

7 Para una lista de Decretos Ejecutivos relevantes durante los años 2014-2016, ver anexo.

opuesto sucede en las áreas indígenas, que, comparado con la zona urbana, presentan una población con aproximadamente cinco años menos de escolaridad promedio entre los hombres y siete años menos de escolaridad promedio entre las mujeres.

Gráfico 8. Promedio de años de estudio en la República, para la población de 15 años y más, por sexo, según área geográfica. Año 2015



Fuente: *Encuesta Propósitos Múltiples, marzo 2015.*

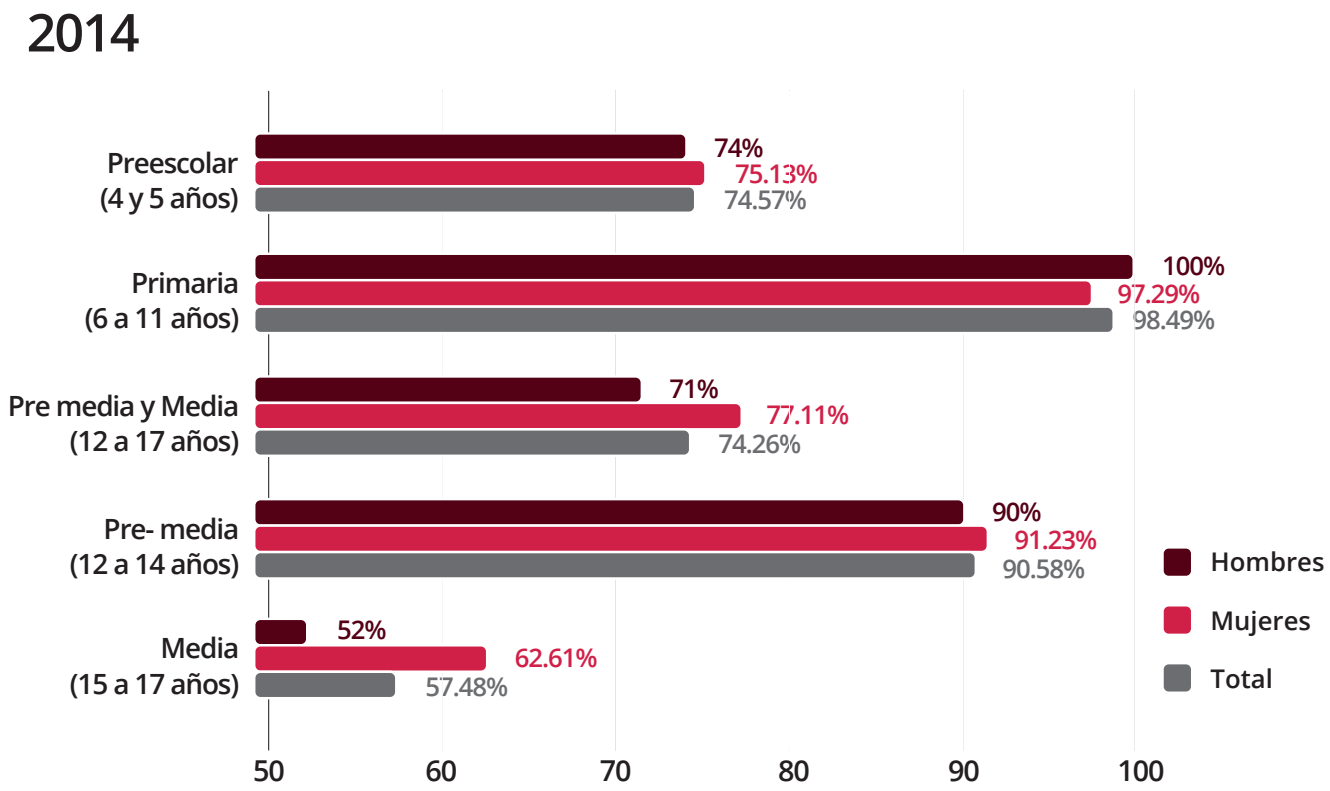
CEPAL hizo un cálculo para conocer cuántos años promedio de escolaridad necesita una persona en Panamá para no ser pobre, arrojando como resultado 12 años de escolaridad. Además, se estimó que son 15 los años de escolaridad necesarios para obtener un salario por encima del mínimo (CEPAL, El Progreso de América Latina y El Caribe hacias los ODM., 2010).

1.3. Cobertura educativa

La cobertura educativa en Panamá ha alcanzado niveles satisfactorios sobrepasando el 80% en preescolar, el 95% en primaria y el 90% en pre-media. Sin embargo, la cobertura de la educación media es preocupantemente baja, siendo tan solo cubierta en un 5% en el 2014 y en un 58%, durante el año 2015. Por otra parte, el

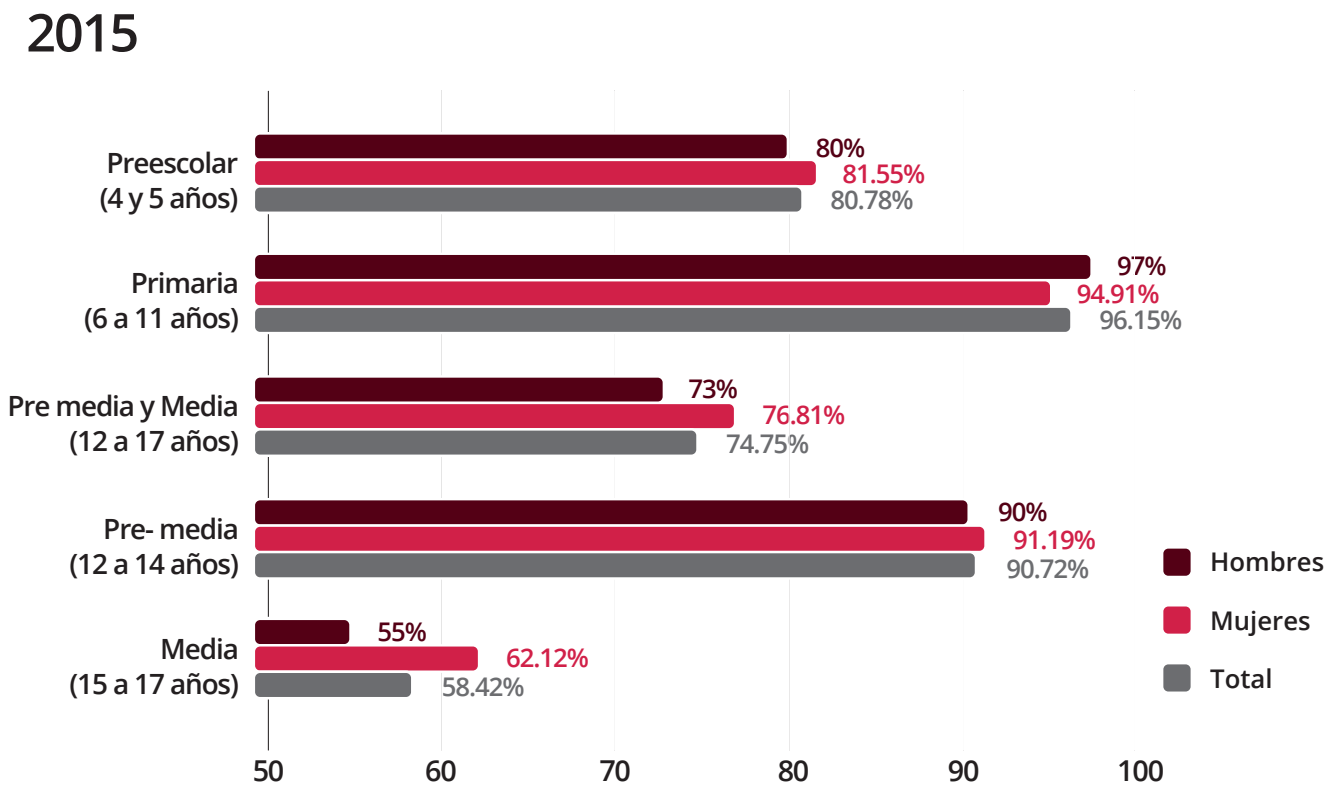
porcentaje de alumnas potenciales matriculadas es superior en todos los niveles, a excepción de educación primaria, donde los varones alcanzan porcentajes más elevados.

Gráfico 9. Cobertura educativa en Panamá, según sexo y nivel de educación. Año 2014



Fuente: *Elaboración propia, con base en datos del Centro de Investigación Educativa, a partir datos de INEC.*

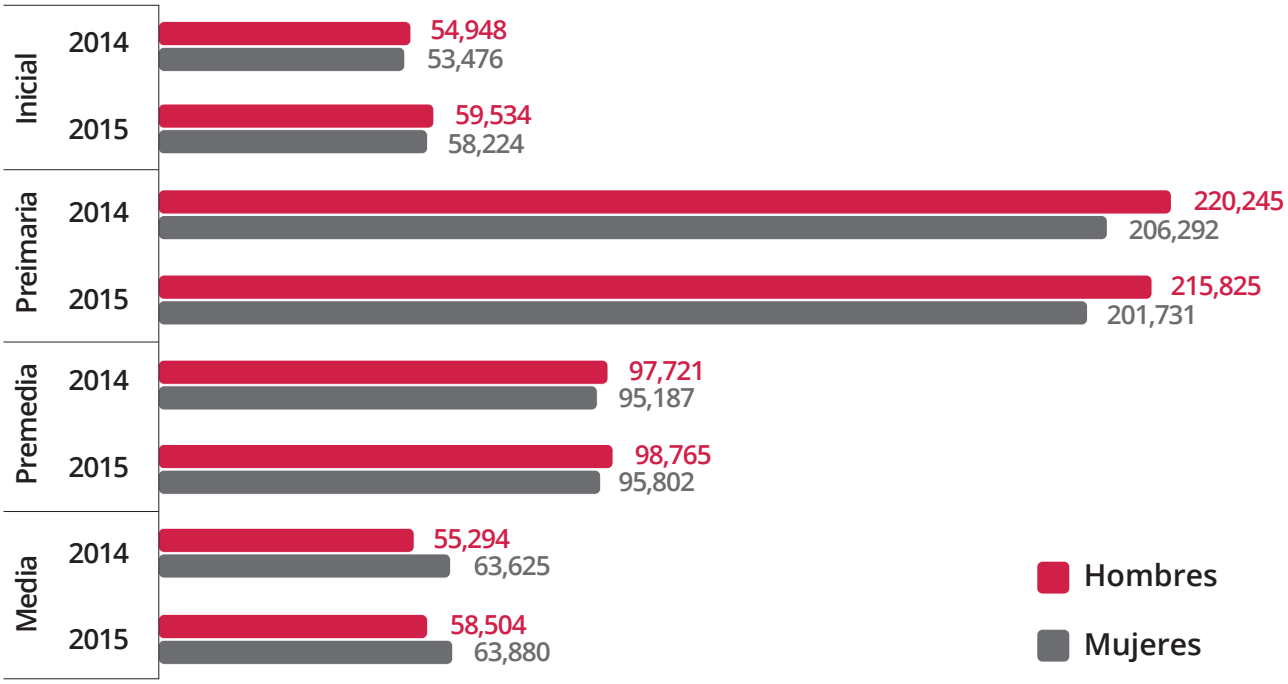
Gráfico 10. Cobertura educativa en Panamá, según sexo y nivel de educación. Año 2015



Fuente: *Elaboración propia, con base en datos del Centro de Investigación Educativa a partir datos de INEC.*

En cuanto al número de matrículas en los diferentes niveles de educación, hubo un total de 25,385 matrículas más en el 2015 con respecto al 2014, por lo que la cobertura escolar aumentó considerablemente de un año al otro. No obstante, se reflejó un descenso, con un total de 9,081 matrículas menos del año 2014 al año 2015 en primaria. Adicionalmente, en todos los niveles, excepto en educación media, se matricularon más niños que niñas.

Gráfico 11. Matrícula de educación preescolar, primaria y secundaria en la República por sexo



Fuente: *elaboración propia con datos de INEC.*

1.4. Educación preescolar, primaria, premedia y media según sector

Por otra parte, se observa a la diferencia de matrículas entre el sector oficial y el particular, veremos que para preescolar y primaria el número de niños matriculados en las escuelas oficiales del país es mayor al de las niñas, mientras que en el sector particular la proporción se mantienen bastante igualadas para ambos sexos.

En premedia, la educación oficial mantiene el patrón de más hombres que mujeres, mientras que en la educación particular hay más mujeres que hombres. Ya en la educación media, hay más mujeres que hombres tanto en educación oficial como particular.

Para analizar de una forma más profunda la situación, debemos también tener en cuenta la deserción escolar; uno de los escollos que mayores desigualdades genera de una generación a la siguiente, ya que tiene un impacto directo con el nivel de bienestar futuro de las personas y genera elevados costos sociales y privados. Además, las mujeres necesitan mayor número de años en comparación con

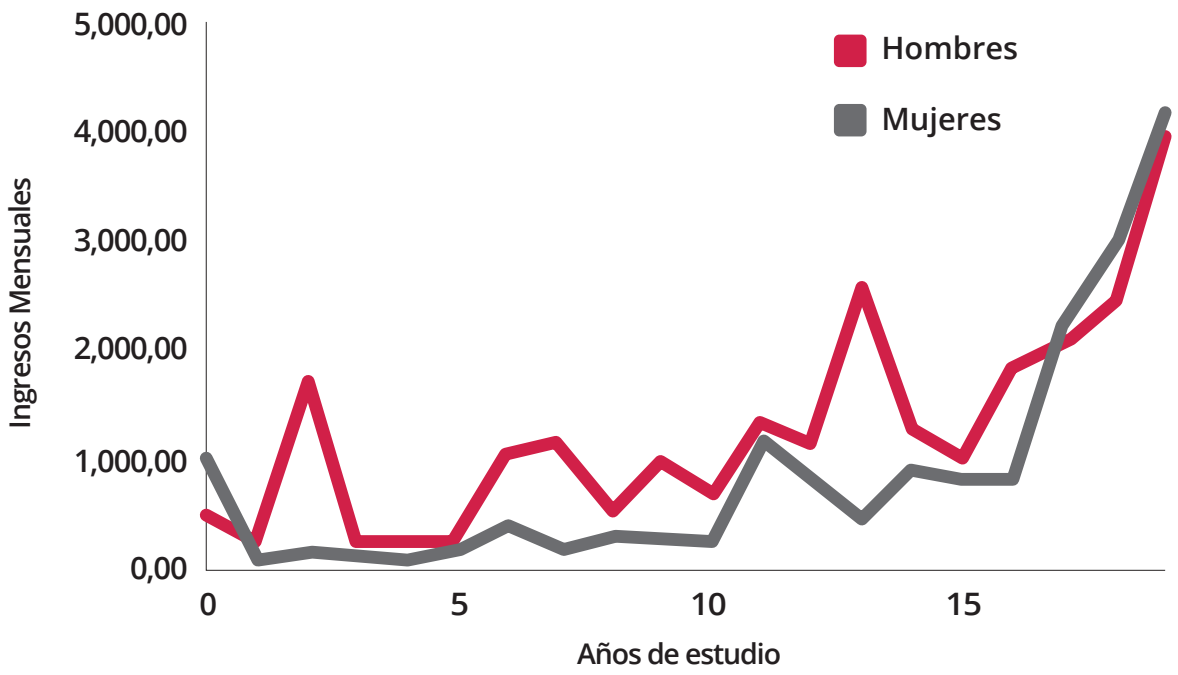
los hombres, para reducir también la brecha de género que se genera en el mercado laboral. Como se observa en el gráfico 12, los hombres perciben ingresos más altos prácticamente en todos los niveles de instrucción, si se toma en cuenta la cantidad de años de estudio.

Tabla 21. Promedio de años de estudio y de ingresos mensuales de la población de 15 años y más, por sexo en la República de Panamá. Año 2015

Indicadores	Hombres	Mujeres
Promedio de años de estudio	9.74	10.19
Promedio de ingresos mensuales	1,264.12	1,203.16

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del INEC.*

Gráfico 12. Ingresos mensuales y años de estudio de la población de 15 años y más según sexo, en la República de Panamá. Año 2015



Fuente: *Elaboración propia con base a la Encuesta de Propósitos Múltiples, marzo 2015. Nota: Se excluyen personas con 20 años de estudio y más por muestra insuficiente.*

1.5. Educación laboral

La educación de jóvenes y personas adultas, también conocida como educación laboral, es el conjunto de acciones educativas que se desarrollan en distintos niveles y modalidades, y que se ofrece a la población mayor de 15 años, que no ha tenido la oportunidad de ingresar a los servicios educativos del subsistema regular, con la finalidad también, de propiciar la autogestión de la persona joven y adulta, generando un impacto en su desarrollo personal y, por consiguiente, en el desarrollo de la sociedad[8].

En Panamá, para el año 2015 hubo un total de 32,140 matrículas en educación laboral, con un aumento de 1,357 matrículas con respecto al año anterior. Para el 2016, el incremento solo fue de 20 personas. En el 2014, la matrícula en educación laboral fue de 15,324 hombres versus 15, 450 mujeres, siendo ligeramente mayor la participación de las mujeres en este tipo de educación. Sin embargo, estos datos se invierten en los años 2015 y 2016, e indican que para el 2015, hubo una matrícula de 16,479 hombres versus 15,661 mujeres, y en el 2016, la diferencia es más alta, siendo que hubo 17,222 hombres versus 14898 mujeres.

1.6. Deserción

1.6.1. Deserción en educación Premedia

La tasa de deserción total en educación pre media oficial, descendió para los hombres, más no para las mujeres, del año 2015 al 2016. En este nivel educativo, las regiones con mayor nivel de deserción entre las mujeres durante el año 2014 y 2015, fueron las Comarcas Ngäbe-Buglé y Guna Yala, y las Provincias de Bocas del Toro y Darién. Las regiones en donde hombres ocupan mayor tasa de deserción se registraron en las Comarcas Emberá-Wounaán y Guna Yala, Provincias de Darién, Bocas del Toro y Panamá.

El mayor número de deserciones, se agrupan en los sectores más lejanos, de difícil acceso, con alta concentración de minorías étnicas, y/o con niveles económicos bajos. Se denota una tendencia, a lo largo de los años, en que la tasa de deserción femenina equipara a la masculina solamente en las comarcas. Sin embargo, se observa también una alta variación de las estadísticas entre 2015 y 2016, y el caso de Herrera en 2015, y de Darién y Panamá, en el 2016, donde la deserción femenina también alcanzó o sobrepasó la masculina; así como el caso de la Comarca Emberá-Wounaán en el 2015, con un índice de deserción masculina altamente elevado y superior a la femenina, que retorna al patrón en el 2016.

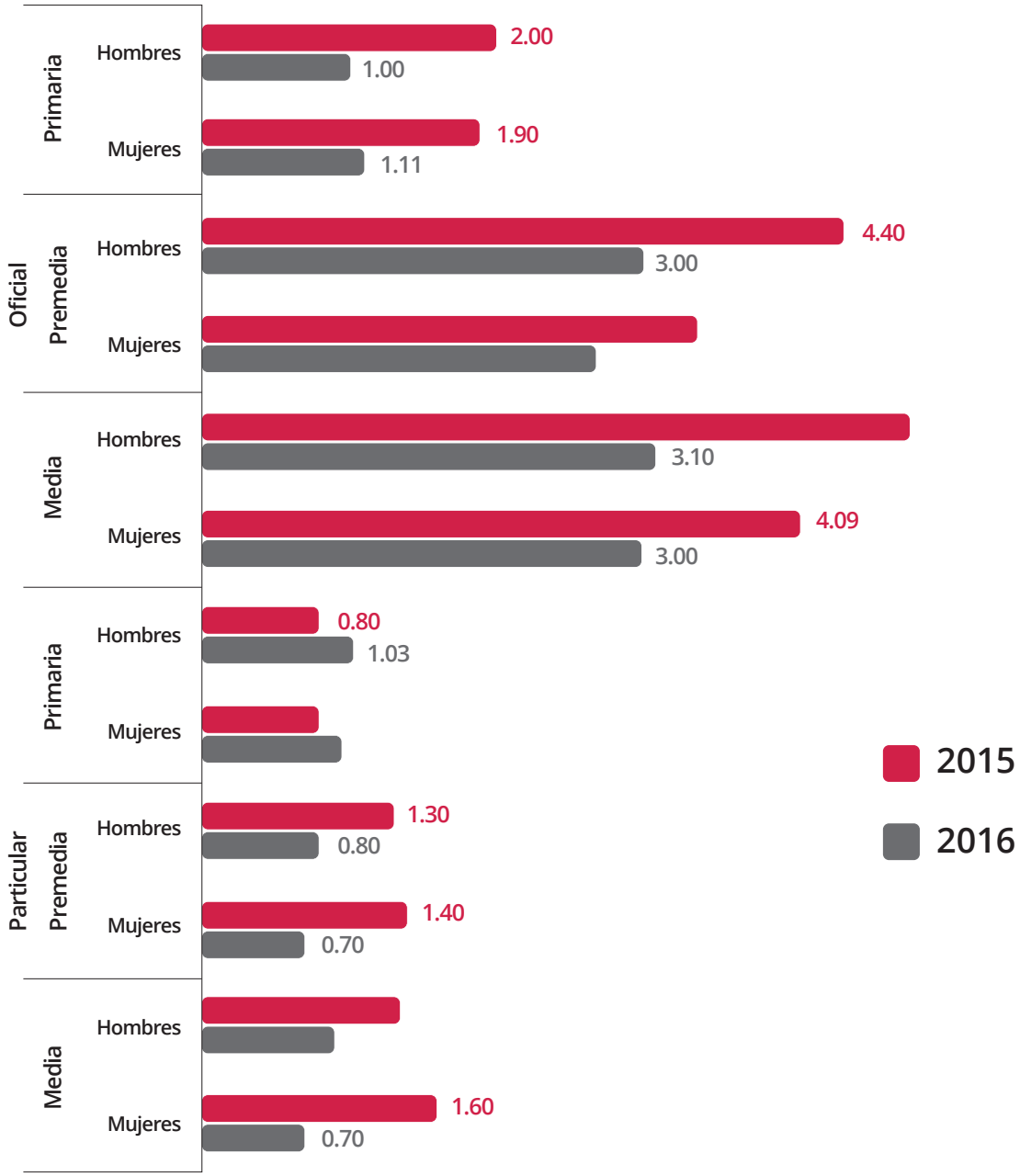
1.6.2 Deserción en educación media

La deserción escolar en la educación media oficial descendió del año 2015 al año 2016, tanto para hombres como para las mujeres. Las regiones con mayor deserción masculina fueron las Comarcas Guna Yala y Ngäbe

8 OEI. Educación de jóvenes y adultos. Panamá. Disponible en: https://www.oei.es/historico/quipu/panama/12.pdf

Buglé, Darién, Los Santos y Bocas del Toro. En cambio, las regiones con mayor abandono escolar femenino, fueron las comarcas Ngäbe-Buglé y Guna Yala, Coclé, Chiriquí, Colón y Bocas del Toro. Para todas estas regiones se puede observar un aumento de la deserción masculina y femenina, con respecto al año anterior. Si bien en términos totales la deserción disminuyó de un año al siguiente, no significa que lo haya hecho en todas las provincias y comarcas. Algunas provincias, por el contrario, sufrieron un aumento de la tasa de deserción escolar. En muchos de estos casos, también pareciera haber una tendencia a que la deserción femenina aumente más que la masculina al comparar premedia con media.

Gráfico 13. Tasa de deserción de educación primaria, pre media, y media en la República de Panamá, según sexo y sector. Años 2015 y 2016



Fuente: *Departamento de Estadística del Meduca.*
NOTA: Tasa de deserción expresada en cantidad de estudiantes desertores por cada 100 estudiantes.

1.6.3 Deserción por sector (oficial vs particular)

El sistema educativo de la República de Panamá tiene grandes inconvenientes para retener a los estudiantes, especialmente a la población joven que están en niveles de premedia y media, grados que presentan una mayor tasa de abandono escolar. Cabe señalar que en general las mujeres presentan una tasa de deserción menor a los hombres. Por otro lado, si atendemos a los sectores educativos, el sector particular presenta un menor número de deserciones que el sector oficial.

1.6.4 Motivos de la deserción por sexo

Según los datos de la encuesta de usos múltiples, los motivos principales por los que tanto hombres como mujeres no asisten a la escuela son la falta de interés (39.8% de los hombres y 22% de las mujeres) y la falta de recursos económicos (18% de los hombres y 13.5% de las mujeres). Sin embargo, se presentan diferencias notables en cuanto a las otras razones expuestas para no asistir a la escuela entre ambos sexos. Un 9.2% de las mujeres que no asisten a la escuela indicó que la razón fue un embarazo (siendo esa la tercera razón más común para las mujeres), mientras que sólo un 0.1% de los hombres indicó el embarazo de su pareja como razón.

La cuarta razón más común para las mujeres es el haberse casado o unido (9%), mientras que sólo un 0.1% de los hombres indicó dejar de asistir a la escuela por esta razón. El tener que trabajar es la tercera razón más común para los hombres (8.3%) (lo cual podría estar asociado al embarazo de sus parejas o al haberse casado o unido, pero los datos no permiten discernirlo). El tener que trabajar es la razón indicada por sólo un 5.2% de las mujeres. Las enfermedades y la distancia de la vivienda a la escuela afecta de manera, más o menos constante a hombres y mujeres. Finalmente, las mujeres citan como razón el tener que ayudar con los quehaceres domésticos casi tres veces más que los hombres (3.4% vs 1.3%) (INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples, marzo, 2015).

1.7 Beca universal

Según el Informe "Memoria 2015", presentado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) (IFARHU, 2015), con el propósito de erradicar la deserción escolar, la Asamblea Nacional de Diputados aprobó la Ley 14 de 14 de octubre de 2014, una norma que modifica y adiciona artículos a la Ley 40 de 23 de agosto de 2010 que crea el programa Beca Universal, y aumenta la asignación otorgada a los estudiantes panameños. Los beneficiarios son casi equitativamente hombres y mujeres; es así como en el 2014, hubo 137,371 hombres becados (50.3%) versus 135,706 mujeres becadas (49.7%). En el 2015, la cifra ascendió a 290,287 varones becados (52%) versus 272,471 mujeres becadas (48%).

1.8 Egreso

Respecto del porcentaje de estudiantes que han culminado sus estudios, se tiene que en general, la mayoría han sido estudiantes mujeres. Así, en el 2014, 53.6% de mujeres

versus un 46.4% de hombres; estos porcentajes se mantuvieron en el 2015 y 2016 (INEC, Indicadores sociales, 2014,2015,2016).

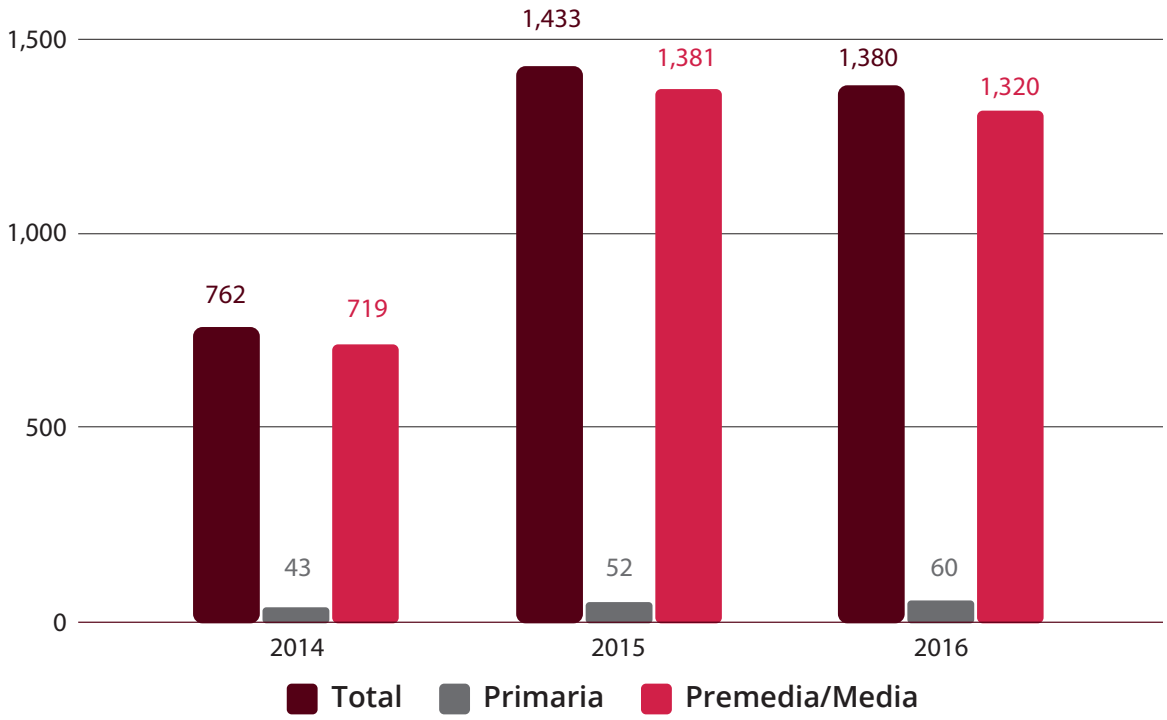
1.9 Estudiantes embarazadas

Ya en el año 2010, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) escribía su preocupación por el gran número de embarazos de adolescentes en la República de Panamá, especialmente entre las niñas indígenas[9] (CEDAW, 2010). También expresaba su inquietud por la falta de información sobre salud sexual y reproductiva en las escuelas destinada a niños, niñas y jóvenes, como parte del currículo académico. En cuanto a este último punto, el Ministerio de Educación (MEDUCA) lideró en conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en julio de 2015, la creación de unas guías de sexualidad con la finalidad de incluirlas en el currículo educativo. Estos documentos tienen como objetivo capacitar y dar herramientas a docentes para que se transmitan dichos conocimientos, mediante las diferentes materias impartidas, basadas en distintos ejes temáticos. Fueron consensuadas y revisadas con representantes de una amplia variedad de sectores de la sociedad civil, incluyendo expertos nacionales en educación y salud. Sin embargo, estas guías recibieron una fuerte crítica pública, por un sector de la población, lo que llevó a que se presentaran a otra revisión y permanecieran sin una fecha fija de implementación.

Mientras tanto, del año 2014 al año 2015, el número de estudiantes embarazadas aumentó en 671 casos con un total de 1,433 alumnas embarazadas entre primaria, premedia y media. Para el año 2016, en comparación con el año anterior, hubo 53 embarazos menos en total, debido a una disminución en los casos registrados e pre-media y media, pero el número de embarazos en la primaria aumentó. Es importante notar, que estos datos provienen del MEDUCA y no incluyen jóvenes fuera del sistema educativo.

9 CEDAW. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2010). Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7807.pdf

Gráfico 14. Estudiantes embarazadas por nivel educativo. Años 2014, 2015 y 2016



Fuente: *Departamento de estadística del Meduca.*

Si se analizan las alumnas embarazadas por área geográfica, se ve que en primaria, el mayor número de embarazadas se concentra en la Provincia de Bocas del Toro, seguida por las comarcas, entre las cuales la Comarca Ngäbe-Buglé presenta notoriamente el mayor porcentaje de alumnas embarazadas, seguida de Coclé, Panamá y Darién. Mientras que en la pre media y media, por el contrario, el mayor número de gestantes se concentran en las provincias de Panamá y Panamá Oeste.

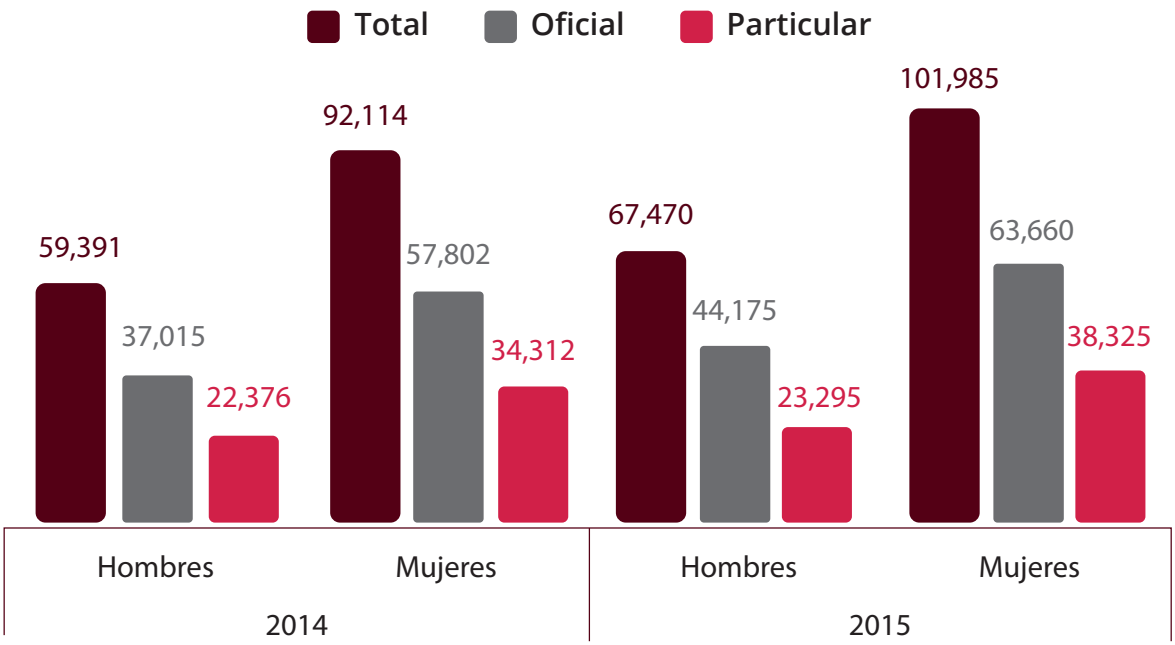
En los años 2014 y 2015, en las provincias de Panamá y Panamá Oeste hubo un promedio de 394 alumnas embarazadas por año, de un total de 73,400 alumnas matriculadas en el mismo periodo, lo que representa un 0.5% de alumnas embarazadas sobre el total de las estudiantes matriculadas en pre media y media.

Para el mismo periodo (2014, 2015), las comarcas eran el segundo territorio con más alumnas embarazadas en pre media y media, con un promedio de 127 embarazadas por año, de un total de 9,640 alumnas matriculadas en el mismo período, lo que representa un 1.3% de alumnas embarazadas sobre el total de estudiantes matriculadas en los niveles descritos.

1.10 Educación superior

En la República, las matrículas de las mujeres panameñas en educación superior superan las matrículas de los hombres, tanto en el sector oficial como en el particular, representando así el 60% de la población estudiantil universitaria, tanto en el 2014 como en el 2015.

Gráfico 15. Matrícula de universidades en la República de Panamá, por sexo según sector



Fuente: *Elaboración propia con base en datos de educación del INEC.*

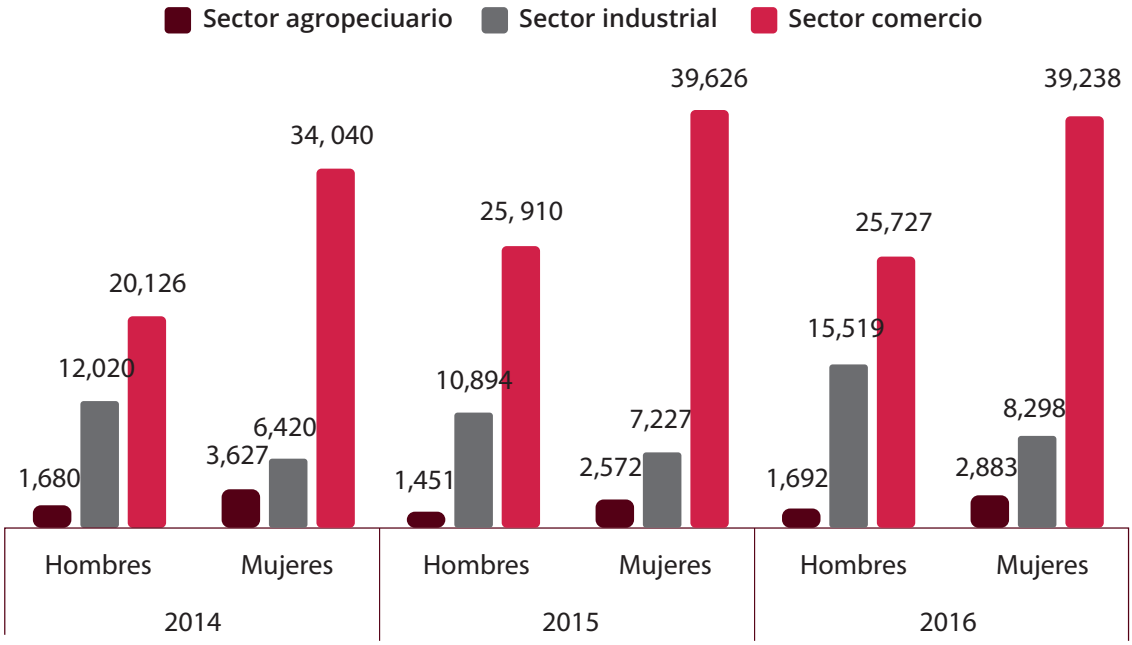
1.11 Educación superior no universitaria

Las mujeres tienen un mayor porcentaje de matrícula en educación superior no universitaria. Aunque el total de matrículas más que se duplicó en el 2015 con respecto al año anterior, el número de graduadas fue menor. Cabe señalar que mientras en 2014, se graduó casi el 64% de las mujeres inscritas, en 2015, aunque el número de mujeres matriculadas fue mucho mayor al de 2014, sólo se graduó el 37% del total de matriculadas. Además, el porcentaje de graduación fue menor para mujeres que para hombres. Esta situación nos informa de una dificultad importante en el seguimiento y culminación de los estudios superiores no universitarios, particularmente para el sector femenino.

Las matrículas totales en el INADEH han tenido un aumento año tras año, desde 2014 hasta 2016. Son las mujeres las que más

se matriculan en este tipo de formación. Asimismo, y a pesar de la loable labor que lleva a cabo esta institución , sigue habiendo diferenciación entre hombres y mujeres en los sectores de formación: las mujeres siguen eligiendo formaciones que tienen que ver más con el sector comercio y servicios, formaciones en belleza y estética, modistería o artesanías, y tienen poca participación en formaciones que se les adjudica más al campo masculino, como las del sector industrial, en cursos como la mecánica, la electricidad o electrónica y la construcción.

Gráfico 16. Matrícula inicial de cursos/programas presenciales por sexo, según sector económico y área de formación. Años 2014,2015 y 2016



Fuente: *INADEH, 2014, 2015, 2016.*

1.12 Éxito académico: Pruebas Crecer 2016

Las Pruebas Nacionales Crecer, evalúan las habilidades lectoras de los estudiantes de tercer grado con el objetivo de valorar cuál es el dominio que tienen en competencias lectoras durante la primera etapa de escolarización. Teniendo en cuenta que los niveles de desempeño se definieron en intervalos de 100 puntos, en una escala que va de 400 a 1000, incluyendo los siguientes niveles: inicial, funcional básico, satisfactorio y excelente.

Los resultados nacionales de 2016 indicaron que las niñas obtuvieron mejores resultados que los varones (puntuación de 708 y 692 respectivamente). Sin embargo, el nivel de las estudiantes sigue siendo básico, lo que significa que todavía queda mucho por recorrer en materia de calidad educativa. Por otro lado, los centros educativos particulares obtuvieron un puntaje más elevado que los centros oficiales. Y las comarcas siguen teniendo una brecha muy marcada en los niveles de logro obtenidos, y están por debajo de la media nacional. Además se ubican por debajo Darién, Bocas del Toro, Panamá Este y Colón (Paredes, 2017).

1.13 Normativa relevante creada en el período 2014-2016, en materia de educación

1.13.1 Año 2014

- Decreto Ejecutivo 155 del 27 de marzo de 2014, que crea el sistema de evaluación de centros educativos.

- Decreto Ejecutivo 520 de 16 de junio de 2014, que integra los centros educativos escuela secundaria nocturna oficial y el centro de educación laboral.

1.13.2 Año 2015

- Decreto 449 de 18 de junio de 2015, que crea el Consejo Nacional de Asesores para la Educación.

- Decreto Ejecutivo 68 de 17 de marzo de 2015, que establece el procedimiento para la selección y nombramiento de los directores y subdirectores regionales de educación.

1.13.3 Año 2016

- Decreto Ejecutivo 83 de 26 de febrero de 2016, que implementa de manera gradual el funcionamiento de la etapa de observación, experimentación y diagnóstico de la 'Jornada Extendida Escolar para Todos', desde el nivel de educación básica general, hasta el nivel de educación media, del sistema educativo oficial de la República de Panamá.

- Decreto Ejecutivo 149 de 12 de abril de 2016, que aprueba las carreras técnicas intermedias (con una duración de dos años).

- Decreto Ejecutivo 878 de 27 de septiembre de 2016, que crea el Sistema integral de mejoramiento de la calidad de la educación y su componente de evaluación institucional denominado Programa Integral de Mejoramiento del Centro Educativo (SIMECE), con la finalidad de promover la calidad de la educación panameña, mediante indicadores y estándares que integren todos los componentes y actores del sistema educativo, atendiendo a sus concepciones universales y particulares).

- Decreto Ejecutivo 1289 de 23 de diciembre de 2016, que crea la Dirección Nacional de Género y Desarrollo Humano en el Meduca.

2. Mujer en la Ciencia

2.1. Investigación Científica

El número de matrículas de posgrados ha aumentado entre el año 2014 y 2015, y son las mujeres las que han obtenido los mayores porcentajes de matrículas en ambos años, salvo en el caso de los posgrados en la Universidad Tecnológica de Panamá.

En ese sentido, para el año 2014, de las 3079 matrículas de posgrados de la Universidad de Panamá 2262 fueron mujeres y 817 fueron para varones. En el 2015, la tendencia se mantuvo: hubo 2362 mujeres matriculadas frente a 1034 varones inscritos.

En el caso de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), de las 1076 matrículas que hubo en el año 2014, 740 fueron de mujeres y 336 fueron de hombres. En el año 2015, hubo un total de 1409 matrículas, de las cuales 987 fueron de mujeres y 422 fueron de hombres.

La Universidad Tecnológica de Panamá tuvo un total de 942 inscripciones de posgrado en el 2014, de los cuales 402 fueron mujeres y 540 fueron hombres. Por su parte, en el 2015, la matrícula de posgrados de la UTP fue de 1098, de los cuales, 536 fueron mujeres y 558 fueron varones.

Los postgrados y maestrías son la antesala para que las mujeres tengan mayores posibilidades de desarrollarse profesionalmente en el ámbito de la investigación; por lo tanto, obtener un porcentaje elevado de inscripciones a esos niveles educativos es un paso muy positivo para que las mujeres tengan una mayor representación en el campo de la investigación científica.

2.2 Profesionales, científicas e intelectuales

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las personas profesionales, científicas e intelectuales se definen como aquellas "cuyas tareas principales requieren para su desempeño conocimientos profesionales de alto nivel y experiencia en materia de ciencias físicas y biológicas o ciencias sociales y humanitarias" (Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, CIUO-08).

En Panamá, el 10.4% de la población ocupada trabaja como profesionales científicos/científicas e intelectuales. Con un total de personas de 181,242 y con una educación promedio de 16.9 años, el porcentaje más alto comparado con los años promedio de estudio de otras ocupaciones (INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples, marzo, 2015). Las cifras indican que el número de mujeres superó al de los varones con un 59.6% de representación femenina, de las que más de la mitad trabaja como maestra de enseñanza primaria y preescolar (28.5%), especialista en finanzas (13.4%) o profesora de secundaria (12.9%). Y sólo un porcentaje mínimo tiene puestos laborales en Ingeniería (1.1%) o profesores de enseñanza superior (2.2%), actividades que están más relacionadas con la investigación y la ciencia. En consecuencia, aunque el número de mujeres como profesionales y científicas e intelectuales es mayor al de los hombres, sigue habiendo una diferencia importante en las

mujeres que terminan ocupando un cargo considerado culturalmente como 'masculino' en el mercado laboral. Asimismo, las ocupaciones que ejercen dichas mujeres terminan siendo aquellas de menor rango salarial, por lo que se traduce en una cadena de inequidad constante entre mujeres y hombres (INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples, marzo, 2015).

2.3. Becas concedidas por el IFARHU, para estudios de nivel de doctorado, por lugar de estudio

El IFARHU concedió para el 2014 un total de 31 becas para estudios de nivel de doctorado en Panamá, 18 destinadas a mujeres y 13 a los hombres. En el mismo año, destinó un total de 46 becas para estudio de doctorado en el extranjero, 19 para mujeres y 27 para hombres. En el año 2015, para estudios doctorales en Panamá, ofreció nueve becas, cinco para las mujeres y cuatro para los hombres. Para estudios doctorales en el extranjero, se destinaron 16 becas, siete para mujeres y nueve para hombres. En el año 2016, para Panamá, IFARHU destinó 23 becas, 12 fueron destinadas a mujeres y 11 a los hombres y, para el exterior, destinó 31 becas, de las cuales 13 se otorgaron a mujeres y 18 a hombres. Es interesante ver cómo se genera un determinado patrón, y es que para estudiar en el país, el mayor número de becas las obtienen las mujeres, a diferencia de las becas para los estudios de doctorado en el exterior, que en su mayoría las obtienen los hombres (IFARHU).

2.4. Programa de becas otorgadas por SENACYT

Durante el año 2014 la Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) otorgó un total de 107 becas. De éstas, 47 fueron para mujeres y 60 para hombres. En el año 2015, se otorgaron 44 becas para mujeres y 43 para los hombres. Para 2016, las mujeres lograron un menor número de becas y se contabilizan unas 73 becas, de 149 que se otorgaron en total (SENACYT).

2.5. Programa de inserción de becarios SENACYT

El programa está dirigido a profesionales que hayan obtenido su grado de doctorado a través de los Programas de Becas financiados por SENACYT y que quieran insertarse en el mercado laboral de la República de Panamá. Para el año 2015, se otorgaron un total de 20 becas, de las cuales beneficiaron a siete mujeres y a 13 hombres. Para el año 2016, se asignaron 10 becas, de las cuales cuatro se destinaron a mujeres y seis a los hombres. También en 2016 se destinaron becas para los profesionales con maestría, un total de ocho para hombres y ocho para mujeres (SENACYT).

2.6. Mujeres entre los becarios de doctorado SENACYT

En el año 2014, SENACYT concedió 25 becas de doctorado, 10 para las mujeres y 15 para los hombres. En este período las mujeres preferían doctorarse, en su mayoría, en ciencias

relacionadas con la salud, humanidades, ciencias sociales y administrativas, al contrario de lo hombres, que preferían las ingenierías y las ciencias naturales exactas. Pero no sucedió lo mismo para los años 2015 y 2016, en que las mujeres se doctoraron en su mayoría, y de forma exponencial de un año al otro, en ciencias relacionadas con la Ingeniería. En específico, durante el año 2015, las mujeres recibieron siete becas, de las cuales cuatro las destinaron a doctorados de Ingeniería, Ciencias Naturales y Exactas, y tres a la rama de las Humanidades, Ciencias Sociales y Administrativas. Contrariamente a los hombres, que para el mismo período recibieron 13 becas, y las destinaron en su mayoría a las ingenierías.

Finalmente, para el año 2016, el salto fue significativo, porque las mujeres recibieron una mayor cantidad de becas que los hombres: 14 y 10 respectivamente, y además, de las 14 becas que recibieron ellas, 10 fueron destinadas a las Ingenierías, Ciencias Naturales y Exactas. Se observa que las mujeres poco a poco van ganando terreno en el ámbito de la Ciencia, posiblemente por el esfuerzo que ha hecho y hace el país por involucrar e influenciar al sexo femenino dentro de esa esfera (SENACYT).

2.7. Mujeres investigadoras beneficiarias de convocatorias I+D de SENACYT por área científica

Con un total de 31 investigadores en 2014, menos de la mitad (ocho) eran mujeres, dedicadas especialmente a las Ciencias Médicas. En 2015, el porcentaje de mujeres seguía siendo bajo: ocho investigadoras, en comparación a los 35 hombres investigadores. Mujeres investigadoras en áreas sociales y naturales en su mayoría y sólo dos mujeres investigando en el área de la Ingeniería y Tecnología. Para el año 2016, el número de mujeres investigadoras aumentó, aunque seguía siendo menor su representación en comparación con los hombres, 24 mujeres versus 46 varones.

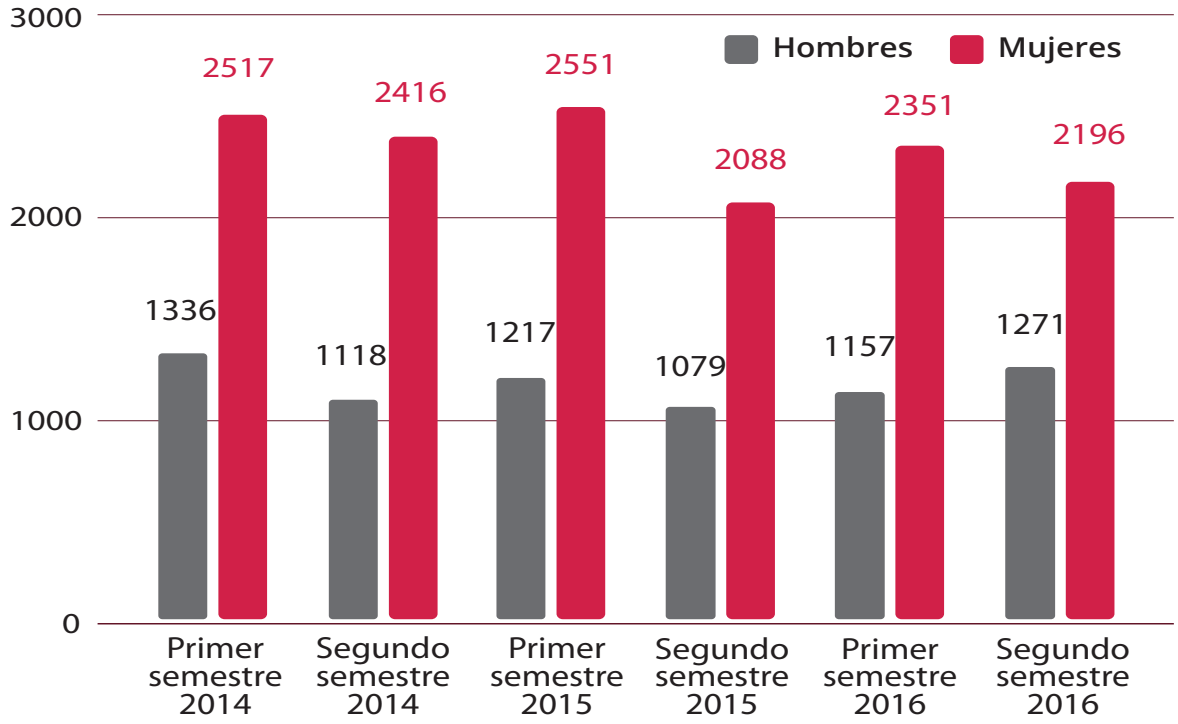
Durante este período había 12 mujeres investigadoras en el área de las Ciencias Naturales, versus 16 hombres; cinco mujeres en Ingeniería y Tecnología, en contraparte a los ocho hombres. Tres mujeres dedicadas a las Ciencias Agrícolas y tres más a las Ciencias Médicas, en comparación a los hombres, que eran seis y nueve respectivamente. Finalmente, una mujer investigadora en el área de las Ciencias Sociales, en contraste a los siete hombres dedicados a este ámbito. Tal y como indican las cifras, hubo un estancamiento del año 2014 al 2015 en el número de mujeres investigadoras contratadas por SENACYT. Se contrataron a 17 hombres más en 2015, con respecto al año anterior. No sería hasta el año 2016, cuando las mujeres verían un aumento en el número de participación en la investigación, con un total de 24. Mientras que el número de los varones seguiría en aumento para ese año también.

3. Mujer en la cultura

Como se observa en el gráfico que se plasma a continuación, las matrículas totales de la

escuela de Bellas Artes del Instituto Nacional de Cultura (INAC) tuvieron un descenso en el año 2015, con respecto al año anterior, y una vez más en 2016 se incrementaron, aunque no al mismo nivel que en 2014. Las mujeres son las que mayores porcentajes de representación obtienen en esta área, llegando casi al doble de inscripciones en comparación con los hombres. Cabe señalar que, en casi ninguno de los años analizados por el informe, las inscripciones tienen una continuidad entre el primer semestre y el segundo, habiendo una disminución de las matrículas durante el segundo período de año lectivo.

Gráfico 17. Estudiantes matriculados/as en los cursos de la Escuela de Bellas Artes del INAC en la República de Panamá, por sexo y por período del 2014 al 2016



Fuente: *INAC.*

Por otro lado, respecto del concurso literario Ricardo Miró, certamen literario más importante del país, convocado en cinco secciones: cuento, novela, poesía, ensayo y teatro, en el año 2014, ganaron los premios dos hombres y dos mujeres, en el 2015 los ganadores fueron únicamente varones, y en 2016 en su mayoría fueron hombres (cuatro) versus una mujer ganadora.

El concurso Gustavo Batista Cedeño es un certamen de poesía nacional en el que pueden participar nacionales de hasta 35 años.

Este concurso fue ganador por un hombre en 2014, otro en 2015, y una mujer en 2016.

Por su parte, el concurso Medio Pollito, que está destinado a niños y niñas, en la modalidad de cuento, con el objetivo de estimular la producción literaria entre la población más joven, tuvo los siguientes resultados: En 2014 ganaron tres niñas y un niño, en 2014 una sola niña, y en 2015, ganaron un total de cinco niñas. El premio nacional de literatura infantil y juvenil Carlos F. Changmarín, lo ganaron dos hombres en 2014 y 2015 respectivamente, y una mujer en el año 2016.

Por su parte, la Condecoración Rogelio Sinán es un reconocimiento a la excelencia de aquellos escritores y escritoras que por su trayectoria y mérito literario son escogidos por el Consejo Nacional de Escritoras y Escritores. Este reconocimiento lo obtuvieron únicamente tres hombres, en los tres años que analiza este informe, uno por año.

Finalmente, el Concurso Nacional de Artes Visuales Roberto Lewis, premia a la excelencia nacional en pintura, escultura, fotografía y arte digital. En el año 2014 hubo únicamente un ganador masculino, en 2015 fueron siete los hombres premiados y dos mujeres, y en 2016 ganaron el concurso 10 hombres versus cuatro mujeres ganadoras. (INAC).

4. Mujer en el deporte

El desarrollo deportivo del país se justifica y contextualiza legalmente en la Ley 50, de 10 de diciembre de 2007, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes, en el artículo 4, indica que para el cumplimiento de sus fines, PANDEPORTES tendrá entre sus funciones: "Lograr la participación justa, equitativa y decisoria de la mujer en todos los aspectos relacionados con la actividad física, la recreación y el deporte". A su vez, Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008, "que reglamenta la ley 50 de 10 de diciembre de 2007, la cual reforma la ley 16 de 1995 que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes" en su Capítulo XVI del Estímulo al Deporte, establece: "PANDEPORTES creará programas de estímulo deportivo con destino específico a la capacitación, adiestramiento y preparación de deportistas, técnicos y dirigentes a nivel de selección nacional que participen en competencias de alto rendimiento." Este estímulo deportivo corresponde a una asignación económica que se les otorga a los y las atletas para su preparación. Finalmente, según el artículo 25 del Decreto Ejecutivo 599, los atletas se clasifican en tres grupos dependiendo de su desempeño:

- Grupo 1: aquellos atletas que obtienen resultados significativos clasificando en los primeros (ocho) lugares en los juegos olímpicos o campeonatos mundiales de su deporte.

- Grupo 2: son aquellos que obtienen resultados significativos clasificando en los (ocho) primeros lugares en juegos deportivos Panamericanos y en competencias continentales y de zonas de su federación internacional.

- Grupo 3: son aquellos deportistas de edad juvenil hasta los diecisiete (17) años, de las categorías reconocidas por cada federación, que participan en algunas de las modalidades o pruebas de los grupos anteriores.

A continuación se detalla el número de atletas por sexo según deporte, que reciben estímulo deportivo según grupo.

Tabla 22. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 1, por sexo, según deporte. Año 2015

GRUPO 1-2015			
Deporte	**Total**	**Sexo Femenino**	**Sexo Masculino**
Total	5	3	2
Atletismo	2	1	1
Boxeo	1	1	0
Esgrima	1	1	0
Natación	1	0	1

Fuente: *PANDEPORTES, Programa Estímulo Deportivo.*

Tabla 23. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 1, por sexo, según deporte. Año 2016

GRUPO 1-2016			
Deporte	**Total**	**Sexo Femenino**	**Sexo Masculino**
Total	14	6	8
Atletismo	6	3	3*(1)
Boxeo	2	2	0
Esgrima	1	1	0
Natación	2	0	2*(2)
Lucha	1	0	1
Tiro	1	0	1
Taekwondo	1	0	1

Fuente: *PANDEPORTES, Programa Estímulo Deportivo.*
**1 Dos atletas con discapacidad – *2 Un atleta con discapacidad*

Tabla 24. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 2, por sexo según deporte. Año 2015

	GRUPO 2-2015		
Deporte	**Total**	**Sexo Femenino**	**Sexo masculino**
Total	43	15	28
Atletismo	11	5	6
Baloncesto	3	0	3
Bolos	2	0	3
Boxeo	2	1	1
Esgrima	2	1	1
Gimnasia	1	1	0
Judo	1	1	0
Karate	3	3	0
Lucha	2	0	2
Natación	2	1	1*(3)
Taekwondo	2	1	1
Tenis	1	0	1
Tenis de Mesa	1	0	1
Tiro	1	0	1
Triatlón	2	0	2
Béisbol	1	0	1
Pesas	3	1	2
Pentatlón	2	0	2

Fuente: *PANDEPORTES, Programa Estímulo Deportivo. – *3 Un atleta con discapacidad*

Tabla 25. Número de atletas con becas del Programa Estímulo Deportivo del Grupo 2, por sexo, según deporte. Año 2016

GRUPO 2-2016			
Deporte	**Total**	**Sexo Femenino**	**Sexo masculino**
Total	35	11	24
Atletismo	10	3	7
Baloncesto	3	0	3
Bolos	1	0	1
Boxeo	1	0	1
Esgrima	1	0	1
Gimnasia	1	1	0
Golf	1	0	1
Judo	2	0	2
Jiu-jitsu	1	0	1
Karate	3	2	1
Lucha	2	1	1
Natación	3	2	1
Taekwondo	2	1	1
Tenis	1	0	1
Tenis de Mesa	1	0	1
Triatlón	1	0	1
Pesas	1	1	0

Fuente: *PANDEPORTES, Programa Estímulo Deportivo.*

Tabla 26. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo del Grupo 3, por sexo, según deporte. Año 2015

Grupo 3- 2015			
Deporte	**Total**	**Sexo Femenino**	**Sexo Masculino**
Total	81	23	58
Atletismo	16	7	9
Béisbol	1	0	1
Boxeo	6	1	5
Gimnasia	1	0	1
Judo	11	2	9
Ajedrez	3	0	3
Lucha	3	1	2
Natación	15	7 *(4)	8
Taekwondo	3	0	3
Tenis	3	2	1
Tenis de mesa	1	1	0
Baloncesto	4	0	4
Ciclismo	1	0	1
Jiu-jitsu	2	0	2
Triatlón	1	1	0
Karate	4	1	3
Pesas	6	0	6

Fuente: *PANDEPORTES, Programa Estímulo Deportivo. *4 una atleta con discapacidad*

Tabla 27. Número de atletas con becas del Programa de Estímulo Deportivo, del Grupo 3, por sexo, según deporte. Año 2016

GRUPO 3-2016			
Deporte	**Total**	**Sexo Femenino**	**Sexo Masculino**
Total	125	37	88
Atletismo	20	10*(5)	10
Bádminton	3	0	3
Béisbol	3	0	3
Boxeo	5	1	4
Gimnasia	5	3	2
Judo	12	6	6
Lucha	9	1	8*(6)
Natación	13	4*(7)	9*(8)
Taekwondo	1	0	1
Tenis	4	2	2
Tenis de mesa	2	0	2
Baloncesto	11	0	11
Ciclismo	3	0	3
Jiu-jitsu	5	2	3
Triatlón	2	1	1
Pesas	8	0	8
Ajedrez	3	0	3
Bolos	3	2	1
Esgrima	6	4	2
Fútbol	1	0	1
Karate	6	1	5

Fuente: *PANDEPORTES, Programa Estímulo Deportivo.*
**5 Atleta CODICADER *6 Atleta CODICADER – *7 una atleta con discapacidad – *8 2 atletas con discapacidad*

Como se observa en las tablas anteriores, a excepción del Grupo 2, el número de atletas femeninas aumentaron de 2015 a 2016 para el Grupo 1 y 3, pero siguen teniendo menor representación, si las comparamos con los atletas masculinos. En la mayoría de los grupos, encontramos más del doble de deportistas masculinos en comparación con las mujeres.

II. Conclusiones

El sistema educativo presenta muchos retos, entre ellos mejorar la equidad, la calidad, la relevancia y contextualización y disminuir la deserción. Sin embargo, estos retos no afectan de manera desigual a las niñas, en comparación con los niños, aunque se presentan algunas excepciones en las comarcas indígenas. De hecho, las niñas y mujeres panameñas tienen ciertos logros notables, en comparación a otros países de la región, y son la mayoría de las graduadas de educación secundaria y superior en pre-grado. Sin embargo, el fenómeno de tijeras se ve presente a medida que avanzamos hacia los estudios de posgrado. Adicionalmente, los logros en términos de educación de las mujeres panameñas no se están traduciendo en el empoderamiento cívico, político o económico correspondiente que habría de esperarse.

En cuanto a equidad de género, y tomando en cuenta los retos que enfrentamos en relación con embarazos precoces y matrimonio temprano, la educación sexual y reproductiva integral ha de ser una herramienta importante para el empoderamiento de las mujeres, así como para el desarrollo económico y social del país. También temáticas culturales y perspectivas tradicionales relacionadas al rol de la mujer en el hogar y fuera de él, y su rol en ambientes públicos y políticos, pueden estar impactando el acceso de las mujeres a oportunidades educativas de ciertos tipos y niveles, y/o limitando su capacidad de aplicar lo ganado en términos educativos para mejorar su calidad de vida y la de su familia y contribuir al país en todo su potencial.

Un dato interesante es que Panamá está teniendo mayor representación femenina en el ámbito científico, por lo que empieza a verse un avance en temas de género, tratando de romper con todas aquellas ideas que impedían o alejaban a las mujeres del ámbito de la investigación científica. Sin embargo, también en este campo se notan las problemáticas relacionadas al fenómeno de tijeras, o tubería con fugas, ya que a más avanzado el nivel de logros en la carrera científica, menos representación femenina. Lo mismo parece aplicar en el ambiente cultural, en el que las mujeres son la mayoría de los estudiantes, pero, al menos en los casos documentados, la minoría en reconocimientos y premios.

III. Recomendaciones

Es de suma importancia que las diferentes instituciones relacionadas con la educación, cultura, ciencia, y deporte del país, generen datos estadísticos confiables y con regularidad. La falta de datos dificulta entender la situación, y sin ellos será difícil trazar y llevar a cabo estrategias para la mejora continua. Adicionalmente, en muchos casos, los datos existentes, además de limitados, no están desagregados por sexo. Al estar comprometidos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la equidad de género como país, tenemos la responsabilidad de mantener datos que permitan medir necesidades y evaluar el impacto de los esfuerzos realizados, para mejorar la situación de las niñas y mujeres panameñas, para facilitar una sociedad próspera y justa.

Finalmente, el acceso a datos de manera abierta, transparente, pública, y fácilmente accesible es también primordial para el avance de las políticas públicas, la investigación, y la rendición de cuentas responsable. Nos queda un largo camino para generar y publicar indicadores relacionados a equidad de género en los campos de educación, cultura, ciencia y deporte [10].

Finalmente, para lograr avances concretos en cuanto a equidad de género en ciencia, cultura y educación, es necesario establecer políticas públicas informadas por dichos indicadores y los datos presentados en este y otros informes relacionados. Las mismas deben implementarse a largo plazo y sus resultados deben ser monitoreados de manera regular, para poder ser ajustadas de manera estratégica y maximizar su impacto.

10 El objetivo original de esta sección era incluir los temas relacionados a deportes, pero no fue posible acceder a los datos necesarios en el tiempo dispuesto para el proyecto.

IV. Bibliografía

- CEDAW. (2010). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.* Obtenido de www.acnur.org: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7807.pdf
- CEPAL. (2010). *El Progreso de América Latina y El Caribe hacias los ODM.*
- IFARHU. (2015). *Memorias 2015.* Panamá.
- Ifarhu. (s.f.). *Departamento de estadística.*
- INAC. (s.f.). *Departamento de estadísticas.*
- INADEH. (2014, 2015, 2016). *Reporte de indicadores.* Panamá.
- INEC. (2014,2015,2016). *Indicadores sociales.* Panamá.
- INEC. (2015). *Encuesta de propósitos múltiples, marzo.* Panamá.
- INEC. (2016). *Encuesta de propósitos múltiples, marzo de 2016.* Panamá.
- MEF. (2015). *Informe Económico y Social - 2015.* Panamá: Gobierno de la República de Panamá.
- MEF. (2016). *Informe económico y social - 2016.* Panamá: Gobierno de la República de Panamá.
- Paredes, M. (2017). *Resultados de la evaluación a las habilidades lectoras de los estudiantes de tercer grado en 2016. Calidad Educativa, Responsabilidad de todos.* Panamá.
- SENACYT. (s.f.). *Departamento de Planificación.*

Capítulo 8.

Mujer y medios de comunicación

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación juegan un papel importante en los medios de comunicación social del Siglo XXI, especialmente en la mujer comunicadora. ¿Por qué? La mujer comunicadora se ha empoderado de las nuevas herramientas de las tecnologías de la información, porque son facilitadoras en las tareas laborales de la comunicación, en la búsqueda para sus agendas personales o laborales, a través del uso del internet.

Por otra parte, los teléfonos móviles, el correo electrónico, las redes sociales, el WhatsApp, entre otros, son de gran ayuda, para desarrollar sus actividades desde cualquier lugar.

A partir de las necesidades de comunicación que surgieron con las comunicadoras o periodistas cuando tenían que cubrir los acontecimientos en vivo en los años 1994 en Panamá, esas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) se convirtieron en una herramienta de uso habitual. Permiten que los mensajes lleguen al público receptor, en segundos, transmiten discusiones a través de foros, seminarios, publicaciones en blogs, los servicios de noticias, los programas de radio con mensajes feministas en líneas y portales web, que dan a conocer las luchas de las mujeres por sus derechos y rompen todos los mitos existentes sobre la supremacía de los hombres en la tecnología y la mercantilización del conocimiento.

Estas innovaciones se convirtieron en instrumentos para el avance de las mujeres comunicadoras, en la apropiación del ciberespacio donde se evidencia la importancia del género, con relación a la participación de las mujeres en los espacios de las nuevas innovaciones y tecnologías, convirtiéndose en líderes de esas áreas tecnológicas.

En realidad, las mujeres vienen desempeñando un papel importante en las ciencias y tecnologías de la comunicación, desde el Siglo XIX. Algunas de estas evidencias son: Ada Lovelace en 1883, fue la primera en mostrar el primer lenguaje de creación, programación. Ada, trabajó en su calculadora mecánica, considerada como el primer ordenador, y fue conocida como la primera programadora de la historia.

Edith Clarke en 1921 patentó una calculadora gráfica. En la década de 1950-1960 aparece la primera programadora con ordenador electromecánico, Rózsa Peter, quien fue la creadora de la computadora en 1951. Evelyn Berezin, inventó el ordenador de oficina en 1953. Frances E. Allen fue la primera mujer en recibir el premio Turing, equivalente al

Nobel de Informática en el año 2007 por su contribución al sistema de computación de alto rendimiento. Jude Milhon conocida por Saint Jude Hacker, feminista, es la creadora del movimiento ciberpunk y luchadora incansable por la participación de las mujeres en la red, conocida como "Girls need moder" (Las chicas necesitan Módems).

En los últimos tiempos han surgido en la red múltiples ciberfeminismos, que demuestran el poder de las tecnologías de la información, creado por cuatro mujeres del grupo VNS Matrix (Venux Matrix). En 1997 la alemana Cornelia Sollfrank, organizó el Primer Encuentro Internacional Ciberfeminista, en defensa de los derechos de las mujeres, donde quedó demostrada la participación de las mujeres en las nuevas tecnologías de la información (Cano, 2012).

1. Las mujeres en los Medios de Comunicación y en las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación

1.1 Datos y cifras generales sobre las mujeres en los medios de comunicación social

En esta investigación sobre las mujeres en los medios de comunicación social, el componente de informaciones estratégicas prevé resultados de la investigación realizada en los siete diarios existentes en Panamá, entre los años 2014 a 2016.

A continuación, se expondrán una serie de datos de la participación de la mujer en los medios de comunicación, con el objetivo de que estos datos apoyen la toma decisiones en el proceso de formulación de políticas públicas, con un enfoque de equidad, de género y de derechos humanos en defensa de las mujeres.

1.2. Aspectos generales y características de los medios de comunicación en Panamá

1.2.1. Medios impresos

Durante el 2014, en Panamá existían siete (7) Diarios de circulación nacional, y al final del año 2015 se estrenó el Diario Metro Libre con Hora Cero, tamaño tabloide 3R o Berlines, y pasa a ser de circulación nacional. En total hoy en día son ochos (8) Diarios en circulación.

Si bien ha aumentado la participación de la mujer en los medios de comunicación, aún sigue siendo menor que la de los hombres, tal como se expresa en la Tabla 28, que a continuación se expone.

Adicionalmente, los puestos de gerencia, dirección y presidencia son ocupados por una amplia mayoría por hombres.

Asimismo, se puede evidenciar que en secciones estereotipadas como masculinas como lo son los deportes, fotografía, edición y opinión predominan los periodistas varones y en secciones como fama, existen más mujeres.

Tabla 28. Cargos y ocupación de periodistas, por sexo, en los medios de comunicación impresos, y por sección, del período 2014-2016.

CARGO DE PERIODISTAS	Total	SEXO		LA ESTRELLA DE PANAMÁ		LA PRENSA		EL PANAMÁ AMÉRICA		DÍA A DÍA		EL SIGLO		MI DIARIO		METRO LIBRE		CRÍTICA LIBRE	
		H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Total	768	452	316	73	52	96	65	54	38	52	53	48	38	50	28	30	16	49	26
Presidente	11	10	1	1	1	2	0	1	0	1	0	1	0	2	0	1	0	1	0
Gerentes	41	25	16	2	0	2	3	5	3	4	3	2	0	2	3	1	1	7	3
Directores	16	11	5	1	1	3	3	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	2	0
Editor de fotografía	81	43	38	15	12	6	6	4	4	6	5	3	4	3	3	3	2	3	2
Fotografía	8	8	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
Editor de Web	12	8	4	0	1	0	1	1	0	0	1	2	0	1	0	0	1	4	0
Jefes de Información	9	3	6	9	2	0	2	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0
Sección Política	24	14	10	11	4	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	2	0	0
Sección Economía	15	8	7	3	0	0	1	2	0	1	2	0	1	0	0	1	2	1	1
Sección Fama	23	2	21	0	1	1	1	0	2	1	3	0	8	0	1	0	4	0	1
Sección Deporte	29	27	2	4	0	4	1	3	1	3	0	4	0	3	0	2	0	4	0
Sección Digital	40	13	27	2	5	10	8	0	1	1	1	0	6	1	2	0	3	0	1
Sección Diseño	31	25	6	4	0	6	0	4	0	2	1	2	2	4	0	1	1	2	2
Sección Fotografía	59	44	15	6	2	6	3	6	1	6	1	3	1	7	6	4	0	6	1
Sección Opinión	15	11	4	1	1	4	1	1	2	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
Periodistas	250	139	111	15	15	34	28	13	16	14	18	24	14	17	9	12	0	10	11
Provincial	63	36	27	4	3	8	6	6	5	4	7	2	0	4	2	2	0	6	4
Caricaturisticas	11	8	3	2	0	4	0	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0
Infografía	30	17	13	1	4	4	0	4	1	7	8	0	0	1	0	0	0	0	0

Fuente: *Investigación propia, basada en diarios impresos años 2014 a 2016 e información suministrada por las Empresas de Editoras y Bibliotecas Nacional Ernesto J. Castillero.*

Para complementar el cuadro anterior, se expone de manera específica, la cantidad general de periodistas por sexo y por diario impreso, en los años 2014 al 2016.

Tabla 29. Cantidad de periodistas por sexo en los medios de comunicación impresos, período 2014 - 2016

DIARIOS IMPRESOS	TOTAL	SEXO	
		HOMBRES	MUJERES
TOTAL	768	452	316
LA ESTRELLA DE PANAMÁ	125	73	52
LA PRENSA	161	96	65
EL PANAMÁ AMÉRICA	92	54	38
DÍA A DÍA	105	52	53
EL SIGLO	86	48	38
MI DIARIO	78	50	28
METRO LIBRE	46	30	16
CRÍTICA LIBRE	75	49	26

Fuente: *Investigación personal, Diarios Impresos años 2014 a 2016 e información suministrada por las Empresas de Editoras y Bibliotecas Nacional Ernesto J. Castillero.*

Los celulares, tablets y el Smartphone son las nuevas tecnologías que están remplazando a las cámaras fotográficas en los medios de comunicación, porque les facilita rápidamente el trabajo a los/las periodistas, convirtiéndose en una importante herramienta de trabajo para enviar sus noticias y gráficas al instante. Estas tecnologías han cambiado la vida de periodistas tanto de hombres como mujeres, en su forma de laborar, generando la posibilidad, en muchos casos que puedan realizarse trabajos desde casa, flexibilizando las condiciones de trabajo y permitiendo el cumplimiento de tareas vinculadas al hogar. No obstante, no hay datos aún que puedan referenciar cuántas mujeres y hombres trabajan de forma remota, respecto de sus medios de comunicación contratantes.

1.2.2. Revistas

Antes del 2014 habían 80 revistas de temas variados inscritas en el Registro de Revistas que entran por adquisición; es decir, que están en el registro de la Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero, donde se inscriben todas las revistas de Panamá.

Se observó que en el año 2015 algunas revistas han ido desapareciendo poco a poco.

A finales del 2016, se reportaron inscritas alrededor de 43 Revistas, de donde los temas referentes al género son pocos, aunque el 48% de las publicaciones son elaboradas y administradas por mujeres, lo que refleja que todavía a las mujeres les faltaba mucho que hacer frente al tema del género.

Del total de 572 trabajadores y trabajadoras de la comunicación, laborando en revistas, 295 eran hombres, quienes representaban el 51%, mientras que las mujeres sumaban 227, para un 39% del total de profesionales de la comunicación.

Tabla 30. Periodistas que trabajan en revistas por nombres de las revistas, según sexo, período 2014 al 2016

REVISTAS	Total	SEXO		
	Total	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	43 (R)	572 (P)	295	277
CAPAC	1	5	3	2
ELLAS	1	23	6	17
EL FARO	1	28	16	12
LOBBY	1	21	12	9
A LA MESA	1	18	4	14
ÉPOCAS	1	3	3	0
MARTES FINANCIERO	1	12	4	8
GESTIÓN PÚBLICA	1	24	4	20
SPORTS & HEALTH	1	8	3	5
INMOBILIARIA.COM	1	3	2	1
MM MEDICA MAGAZINE	1	8	0	8
MIA	1	13	5	8
PORTADA	1	18	15	3
REVISTA LEA	1	13	9	4
MUJER	1	10	6	4
URBE	1	14	9	5
ENLACES EMPRESARIALES	1	19	10	9

ACTUALIDAD AGROPECUARIA	1	11	8	3
SCIENTIA	1	2	1	1
CATHEDRA	1	3	3	0
LEGISLACIÓN Y ECONOMÍA	1	1	1	0
PANORAMA DE LAS AMERICAS	1	27	11	16
TAREAS	1	3	3	0
MAGA	1	29	17	12
REVISTA I +D TECNOLOGÍA	1	11	7	4
OCEAN DRIVE PANAMÁ	1	12	5	7
PUNTO Y COMA	1	18	7	11
TEMAS DE NUESTRAS AMÉRICA	1	10	8	2
LA LOTERIA	1	12	9	3
PANORAMA MARÍTIMO Y LOGÍSTICO	1	7	3	4
ESPACIOS	1	23	18	5
MUNDO ELECTORAL	1	23	14	9
K EN TU VIDA	1	20	13	7
IMAGINA	1	13	5	8
ARROCHA	1	14	6	8
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANISTICAS	1	14	10	4
SAPIENTIA	1	13	8	5
LA TACITA 3	1	7	6	1
PRISMA TECNOLOGICO	1	6	4	2
CANTO RODADO	1	17	8	9
AR MAGAZINE	1	6	1	5
ICASE	1	12	1	11
Mundo Social	1	18	7	11

R Revisadas Revistas – P Preliminar

Fuente: *Investigación personal, Diarios Impresos años 2014 a 2016 e información suministrada por las Empresas de Editoras y Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero.*

1.2.3. Radio

Desde la aparición de la radio en Panamá, la mujer ha jugado un papel de importancia. Al principio, los programas y radionovelas eran en vivo. Las mujeres trabajaban junto a los hombres en las transmisiones. Con el correr del tiempo, las mujeres fueron teniendo mayor participación en las empresas radiofónicas, como locutoras en los noticieros, el doblaje de comerciales publicitarios (cuñas), y más adelante incursionan en el trabajo periodístico.

Aunque en otros países la participación femenina en puestos gerenciales en medios radiofónicos es escasa, debemos destacar que, en nuestro país, las mujeres han ido logrando avances significativos, tanto en las emisoras de provincias, como de la capital de la república donde se encuentra la mayor cantidad de emisoras de radio.

Para este informe se investigaron diferentes medios de comunicación radiales del país, en los que se confirmó, la participación de las mujeres comunicadoras en los diferentes aspectos del trabajo radiofónico.

Durante el período 2014-2016, en la provincia de Darién se encuentra la emisora Voz Sin Fronteras. En la misma laboran 11 mujeres, que realizan el noticiero y programas especiales. La administradora es una mujer. En la emisora también trabajan 20 hombres. Las mujeres representan el 36% del total del componente humano de la estación de radiodifusión, mientras que los hombres alcanzaban el 64 %.

Para el mismo período, cuatro estaciones de radio de la provincia de Veraguas reflejaron el siguiente resultado, en cuanto a la participación femenina: dos mujeres trabajan en noticieros, trece tienen programas propios o especiales y una mujer administra una de las emisoras. Se contabilizó un total de 40 comunicadores, de los cuales 18 son mujeres, lo que representa un 45% y los hombres son 22, lo significa un 55%.

En Coclé, provincia ubicada en el centro del país, se investigaron tres emisoras, en las cuales, durante los años 2014-2016 trabajan 11 mujeres, que son el 79% del total y tres hombres, que son el 21%. De estas, hay dos administradoras y una que hace periodismo deportivo.

En la provincia de Herrera se investigaron cuatro emisoras de radio, con un total de 28 comunicadores. De ellos/ellas, 12 son mujeres, quienes realizan noticieros y programas especiales; dos son gerentes y una dedicada a ventas, y representan el 43 %. Los 16 hombres, representan el 57 %.

En la provincia de Los Santos se registraron a 21 comunicadores trabajando en la radio. En cuatro emisoras laboraban un total de siete mujeres, cuatro producen programas especiales, dos son gerentes y una es locutora, estas alcanzan el 33 % del total. Por su parte, los 14 hombres que laboraban en la radio representan el 67 %.

En la Costa Atlántica está la provincia de Colón, donde se investigaron tres emisoras, en las que laboraban 24 comunicadores. De ellos/ellas, 14

son mujeres, una de las cuales es administradora, las otras trabajan en noticieros y programas especiales. Entre todas representan el 58 %, los 10 hombres alcanzan el 42 %.

En la provincia de Chiriquí se investigaron ocho emisoras, con un total de 62 comunicadores sociales. Se contabilizaron 40 mujeres, quienes realizan labores periodísticas y gerenciales, y representan el 65 %. Mientras que los 22 hombres, quienes también realizan labores en la radio, alcanzan el 35 %.

En la provincia de Panamá, se investigaron 15 emisoras, en las que laboraban un total de 158 comunicadores sociales, 74 son mujeres que trabajan en la producción de noticieros y programas especiales y representan el 47 %. De ellas, 11 son administradoras de las empresas radiofónicas. En esas mismas emisoras laboran 84 hombres en planta, que alcanzan el 53%.

Es importante destacar la creciente participación femenina en los puestos gerenciales de las empresas radiofónicas, también en el interior del país, donde -en 12 de las 29 emisoras investigadas- las mujeres llevaban la administración. El total de comunicadores sociales trabajando en 43 emisoras de radio de la República de Panamá investigadas es de 384, de los cuales el 53 % son hombres y el 47 % mujeres.

Tabla 31. Profesionales de la comunicación que laboran en programas de radio, a nivel nacional, por sexo y por provincia, período 2014-2016

	EMISORAS	COLABORADORES	SEXO	
	TOTAL	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
BOCAS DEL TORO	1	7	7	0
COCLÉ	3	14	3	11
DARIÉN	1	31	20	11
LOS SANTOS	4	21	14	7
HERRERA	4	28	16	12
VERAGUAS	4	40	22	18
COLON	3	24	10	14
CHIRIQUÍ	8	62	22	40
PANAMÁ	15	158	84	74
TOTAL	43	385	198	187

Fuente: *Banco de Datos de Medios de Comunicaciones de la Banca Local e Investigaciones Personales en diferentes emisoras en los años 2014 -2016.*

1.2.4. La televisión

La televisión ha ocupado un lugar especial en los hogares panameños desde el 14 de marzo de 1960, cuando se estrena RPC Televisión Canal 4. Dos años después, el 23 de abril de 1962, surge Televisora Nacional Canal 2, con el show del medio día, la lotería y carreras de caballos, desde el hipódromo presidente Remón. Ambas también transmitían noticieros.

Pero debemos señalar que ya desde 1956, el ejército de los Estados Unidos en la Antigua Zona del Canal, tenía el Canal 8 de Televisión, que transmitía hacia el área canalera totalmente en inglés. Se captaba en las ciudades de Panamá y Colón. Se llamaba American Forces Radio and Television Service.

En el período 2014-2016 se contabilizan once (11) canales de televisión en vivo y diez (10) canales de televisión en vivo por Internet; 141 empresas son concesionarias de servicios de Radio y Televisión Tipo A y B. Se ha analizado cada medio de comunicación y la participación de las mujeres comunicadoras en los mismos (Canales de Televisión de Panamá en Vivo y el Resumen del cuadro de concesionario por servicio de radio y televisión).

Tabla 32. Resumen de entidades por servicios de televisión

Servicio de Televisión TIPO A	Cantidad de concesionarios Con Lucro	Sin Lucro	Total	Cantidad de Frecuencias o Canales
Televisión Abierta Tipo A (Banda VHF y UHF)	11	0	11	126
Televisión pagada Tipo A (con Frecuencia)	1	0		589
Televisión Abierta Tipo B (Banda VHF y UHF)	0	4	9	0
Televisión pagada Tipo B (sin Frecuencia)	0		7	7

Fuente: *Distribución de Canales de televisión en www.asep.gob.pa*

Con base en la investigación realizada en el medio de comunicación televisivo entre los años 2014-2016, sobre las mujeres profesionales comunicadoras que laboran en los quehaceres de los canales televisivos en el ámbito nacional, se seleccionaron tres (3) cadenas televisivas para el estudio. FETV- Canal 5, contribuye a la formación integral del ser humano por medio de los valores morales, fortaleciendo los niveles culturales. Es un canal cristiano que pertenece a la iglesia católica. Se puede indicar que para el periodo 2014 - 2016, este

canal tenía laborando 62 profesionales de la comunicación, 25 mujeres y 37 hombres, tomando en cuenta que los directivos son más hombres que mujeres en el año 2016.

SERTV- Canal 11, es el Sistema Estatal de Radio y Televisión del Estado, que contribuye a trasmitir y divulgar las acciones realizadas en los recursos humanos, los derechos, deberes y las responsabilidades que tienen los servicios públicos en el Gobierno. Se puede resumir que para el período en estudio, laboraron 87 profesionales de la comunicación: 49 mujeres y 38 hombres. Solamente una mujer, en el 2014 ocupó la Dirección General y a partir del 2015 -2016 han sido dos hombres.

Por último, Televisora Nacional S.A. (TVN – Canal 2) es un canal abierto que trasmite programaciones variadas para todo público. Es la primera en trasmitir hacia Centroamérica y el Caribe la versión del reality. Es una empresa privada del grupo TVN Media. Se observó que para los años 2014-2016 había un total de 105 profesionales de la comunicación, 24 mujeres y 81 hombres.

Como se refleja, en estos dos canales trabajan más hombres que mujeres (Investigación personal dada por los canales de los medios televisivos: FETV –Canal 5, SERTV – Canal 11 y Televisora Nacional S.A. TVN -2, como se detalla a continuación:

Tabla 33. Profesionales de la comunicación que laboraban en televisión, por sexo, por años y por cargos, período 2014-2016

CANAL DE TELEVISIÓN		AÑOS Y SEXO					
CARGOS	TOTAL	2014		2015		2016	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
TOTAL (P)	249	153	96	*154	*100	*156	*98
FETV - CANAL 5	57	34	23	35	27	37	25
Director General	1	1		1		1	
Jefe de Ingeniería	1	1		1		1	
Gerente Administrativo	1		1		1		1
Gerente General	1		1		1		1
Gerente de Mercadeo	1	1		1		1	
Gerente de Pantalla	2	1	1	1		1	
Periodistas, Camarógrafo	50	30	20	31	25	33	23
SERTV - CANAL 11	87	38	49	38	49	38	49

Director General	1		1		1		1
Subdirector General	1	1		1		1	
Periodistas de Radio	22	5	17	5	17	5	17
Periodistas de Televisión	20	7	13	7	13	7	13
Periodistas de Noticias	31	15	16	15	16	15	16
Periodistas Deportivos	12	10	2	10	2	10	2
TELEVISORA NACIONAL S.A	105	81	24	81	24	81	24
Directores	7	5	2	5	2	5	2
Jefes de Noticias	5	2	3	2	3	2	3
Camarógrafo		59	59		59		59
Periodistas	34	15	19	15	19	15	19

Fuente: *Investigación personal, canales televisivos comprendidos en el período de los años 2014-2016 e Información suministrada por la Empresa de los medios de comunicación social, televisión.*

**Periodistas que entraron nuevos a laborar en el periodo comprendido de los años 2015 -2016. – P Cifras Preliminar.*

1.3. Publicidad, Relaciones Públicas y Comunicación Corporativa y Comunicación Audiovisual

1.3.1. Publicidad

La publicidad en Panamá ha demostrado un auge extraordinario, por encima de muchos países de la región. Esta vitalidad y crecimiento importante, según algunos analistas, se debe "en parte a su atractivo turístico, a su oferta comercial y a la gran afluencia de capitales extranjeros en el país". Grandes actores se encuentran tanto en los medios tradicionales, como en los emergentes medios digitales, a los que sumamos a las grandes agencias de publicidad que inundan el mercado con sus mensajes de marcas nacionales e internacionales, por igual a millones de consumidores potenciales.

En el campo de la publicidad en Panamá la mujer se ha empoderado cuantitativa y cualitativamente, llegando incluso a igualar y hasta superar a los hombres en ciertos aspectos, tanto en las agencias tradicionales, como en los medios digitales.

El Informe Estadístico de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá, de la Escuela de Publicidad, nos indica que en el período comprendido entre los años 2014-2016, se graduaron en la Carrera de Publicidad un total de 185 profesionales nuevos en el país, egresados de la Universidad de Panamá (Universidad de Panamá, 2016).

1.3.2. Las Relaciones Públicas y la Comunicación Corporativa

Las Relaciones Públicas en Panamá aún no se desprenden de su realidad, quizás, porque todavía muchos profesionales no han despertado del misterio que rodea a su profesión, como sus propias definiciones, orígenes, objetivos y funciones. Aunque sus conceptos son claros, las Relaciones Públicas en Panamá han estados inmersas en una nebulosa, y muchas veces sus actividades pasan desapercibidas o se confunden con la Publicidad y o el Periodismo, además de que se percibe como limitada a tareas protocolares o mezclada con el concepto de propaganda. Pero no es así, porque en todas las empresas se necesitan departamentos o servicios de Relaciones Públicas y Comunicación Corporativa todos los días, para resolver sus problemas en el entorno social.

Es por tal razón, que se analiza el comportamiento de las Relaciones Públicas y la Comunicación Corporativa, carrera de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá, aprobada por el Consejo Académico en el año 2014.

Del análisis que se hace sobre la cantidad de estudiantes que egresaron de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá (Universidad de Panamá, 2016), en el período comprendido entre los años 2014 -2016, se puede concluir que, en el año 2014, se graduaron 69 profesionales de relaciones públicas, y uno (1) en Relaciones Públicas y técnico en formación especial Inglés. En el año 2015 se graduaron 46 profesionales de Relaciones Publicas, también en ese año, egresó un profesional de relaciones públicas y técnico en informática educativa culminó su carrera. Mientras que en el año 2016, salieron graduados 43 profesionales, los cuales suman un total de162 profesionales de Relaciones Públicas.

Por otro lado, en el año 2015, a nivel de licenciatura, se graduaron en eventos y protocolos, tres profesionales y a nivel técnico en la misma carrera, seis profesionales con el mismo título.

En el año 2016 se graduaron dos profesionales en la licenciatura de eventos y protocolos, y a nivel técnico superior, 10 en la misma carrera. Lo que suma un total de nueve personas que culminaron su licenciatura y 12 terminaron el técnico superior. Como la carrera de Relaciones Públicas y Comunicación Corporativa se inició en el año 2016, es hasta el año 2020 que culmina su primera graduación [11].

1.3.3. La Comunicación Audiovisual (Producción Audiovisual)

En Panamá la Comunicación Audiovisual (Producción Audiovisual) tomó auge entre los años 2014-2016, cuando se presenta como una nuevas oportunidades de empleo para los jóvenes en el mundo de la producción audiovisual en los medios ya tradicionales que son: la radio, el cine, televisión, diseño y otros campos.

11 Más adelante se muestra una tabla con una recopilación de todas las carreras, por año y por sexo.

El proceso de la Comunicación Audiovisual es una combinación de mensajes sonoros y visuales. Es un lenguaje múltiple con distintos códigos, que pueden ser analizados por separado o en conjunto. También se observa, que se han consolidado nuevos sistemas de comunicación audiovisual, como son los videos juegos y el Internet.

Entre los años 2014-2016 en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá, se ofrece la carrera de Técnico en Producción de Audiovisual. En el año 2014 se graduaron en esta especialidad nueve estudiantes, mientras que en el 2015 egresaron 19 estudiantes y en el año 2016 egresaron 16.

Durante este período se graduaron 44 estudiantes del técnico a nivel superior, en la carrera de Producción Audiovisual, en el país. Lo que hace que la industria audiovisual refleje un crecimiento (Universidad de Panamá, 2016).

Las personas que hayan estudiado el Técnico en Producción Audiovisual, cuentan con la preparación en la creación de formatos para el cine y televisión, para publicidad, documentales y productos relacionados con guiones, producción o director.

1.4. Preparación Académica

1.4.1. Comunicación Social

La matrícula en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá refleja un alto porcentaje de interés de las estudiantes mujeres por las carreras que ofrece dicha facultad. Por ejemplo, la matrícula de los años de estudio representó en promedio el 61% de estudiantes mujeres, versus un 39% de estudiantes varones.

El Informe del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá 2014- 2015, referente a las matrículas y egresos de la educación universitaria de la República de Panamá muestra que las mujeres se han preparado académicamente más que los hombres, porque las políticas públicas han ido abriendo poco a poco, la puerta en la inserción laboral de las mujeres, por las luchas constantes que han tenidos los grupos que defienden los derechos de las mujeres. Estos paradigmas han venidos cambiando paulatinamente, por la inserción y preparación de la mujer en su educación.

Pero todavía las políticas públicas tienen que realizar algunos ajustes necesarios en lo que se refiere a los hombres y mujeres, especialmente en la cultura laboral, entre otras áreas, respetando los derechos que tienen las mujeres en la sociedad. Por ejemplo, en las matrículas de las cinco universidades oficiales y en las 19 universidades particulares, para el año académico 2014, el ingreso total fue de 145,430 estudiantes, con una matrícula masculina de 57,213 (39.34%) frente a la matrícula de las estudiantes mujeres que sumó un total de 88,217 (60.66%) (INEC, https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones, 2014).

Los graduados de ese año académico fueron 26,923 profesionales, de los cuales 9,120 (33.87%) fueron del sexo masculino,

mientras que 17,803 (66.13%) fueron mujeres. (INEC, https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones, 2014).

En el año 2015, la matrícula en total fue de 156, 635 estudiantes con una participación masculina de 61,928 (39.54%) frente a la matrícula de las estudiantes mujeres que se elevó a un total de 94,707 (60.46%). Las personas egresadas de ese año académico fueron 26,031 profesionales, de los cuales 8,746 (33.60%) son profesionales masculinos y el 17,285 (66.40%) profesionales mujeres (www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones, 2015).

Para el año 2016, entre las universidades oficiales y privadas hubo una matrícula de 153,779 estudiantes, de los cuales 63,238 (41.12%) fueron varones, frente a la matrícula de las estudiantes mujeres que se elevó a un total 90,541 (58.81%). [12]

Si bien las cifras no son exactas, porque hace falta datos de algunas universidades, de las instituciones superiores tomadas en cuenta se tiene que egresaron 24,111 profesionales, de los cuales 8,378 (34.75%) son profesionales masculinos y 15,733 (65.25%) son profesionales mujeres.

Tabla 34. Matrícula y graduados de educación universitaria en la República por sexo, según dependencia y universidad, período 2014-2016

Dependencia, Universidad	TOTAL	Matrícula		TOTAL	Graduados	
Período 2014 -2016		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
PERIODO 2014 TOTAL (P)	**145,430**	**57,213**	**88,217**	**26,923**	**9,120**	**17,803**
Oficial	94,447	36,940	57,507	16,724	5,471	11,253
Universidad de Panamá	53,279	17,916	35,363	8,396	2,276	6,120
Universidad Tecnológica de Panamá	20,507	12,748	7,759	3,065	1,733	1,332
Universidad Autónoma de Chiriquí	10,494	3,455	7,039	2,892	846	2,046
Universidad Especializada de las Américas	9,052	1,998	7,054	2,224	504	1,720
Universidad Marítima Internacional de Panamá	1,115	823	292	147	112	35
Particular	**50,983**	**20,273**	**30,710**	**10,199**	**3,649**	**6,550**
PERIODO 2015 TOTAL (P)	**156,635**	**61,928**	**94,707**	**26,031**	**8,746**	**17,285**
Oficial	102,813	40,961	61,852	16,377	5,436	10,941
Universidad de Panamá	58,115	20,153	37,962	8,327	2,423	5,904
Universidad Tecnológica de Panamá	21,452	13,170	8,282	3,170	1,681	1,489

12 Datos recopilados de los Departamentos de Estadística de las universidades públicas y privadas del país.

Universidad Autónoma de Chiriquí	12,000	4,139	7,861	2,451	744	1,707
Universidad Especializada de las Américas	10,240	2,721	7,519	2,360	551	1,809
Universidad Marítima Internacional de Panamá	1,006	778	228	69	37	32
Particular	53,822	20,967	32,855	9,654	3,310	6,344
PERIODO 2016 TOTAL (E)	**153,779**	**63,238**	**90,541**	**24,111**	**8,378**	**15,733**
Oficial	**105,018**	**42,248**	**62,770**	**15,344**	**5,389**	**9,955**
Universidad de Panamá	58,189	20,485	37,704	6,932	2,054	4,878
Universidad Tecnológica de Panamá	22,273	13,683	8,590	4,007	2,157	1,850
Universidad Autónoma de Chiriquí	12,691	4,422	8,269	1,546	403	1,143
Universidad Especializada de las Américas	10,735	2,789	7,946	2,536	585	1,951
Universidad Marítima Internacional de Panamá	1,130	869	261	323	190	133
Particular	**48,761**	**20, 990**	**27,771**	**8,767**	**2,989**	**5,778**

Fuente: *Panamá en Cifras 2014 y 2015. Estadísticas de los Boletines de las diferentes universidades 2016. E Cifras Estimada – P Cifras Preliminar*

1.4.2. Graduados y graduadas en la Facultad de Comunicación Social

Entre los años 2014-2016, se observó que todavía siguen siendo limitadas las informaciones para la participación de la mujer en los medios de comunicación en nuestro país. No hay muchas estadísticas referentes al género en los medios de comunicación, porque a las mujeres todavía les falta generar contexto de contenido y toma de decisiones en los mismos.

Aunque se ha avanzado con muchas leyes que protegen a la mujer y en cuanto a la igualdad de género, esto no se refleja en lo laboral en los medios de comunicación.

En la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá, en el año 2014 se graduaron 233 profesionales de la Comunicación Social, 81 hombres y 152 mujeres en las distintas carreras; en el 2015 se graduaron 212 profesionales, 58 hombres y 154 mujeres. En el 2016 se graduaron 226 profesionales, 53 hombres y 173 mujeres en total. En estos tres años se graduaron 671 profesionales en esta carrera; es decir, casi tres veces más mujeres que hombres. Lo que indica que, en los últimos años, las mujeres se están preparando más académicamente que los hombres (Universidad de Panamá, 2014,2015,2016).

En la Universidad Santa María La Antigua (USMA), la Escuela de Comunicación Social, es una Unidad Académica de la Facultad de Ciencias Sociales. En el año 2014, se graduaron 26 profesionales de la comunicación social, 20 mujeres y seis hombres. En el 2015 egresaron un total de 28 nuevos profesionales, tres hombres y 25 mujeres; y en el año

2016 fueron 23 profesionales, 18 mujeres y cinco hombres. En total se graduaron 77 profesionales de la Comunicación Social. Estos resultados reafirman constantes que se han presentado en otras universidades: que las mujeres superan ampliamente a los hombres en cuanto a preparación académica, en cuanto a la carrera de Comunicación Social se refiere (Informe del departamento de graduados de la Universidad Santa María la Antigua, 2014, 2015, 2016) .

Tabla 35. Estudiantes egresados y egresadas de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María la Antigua, por sexo y año, según título obtenido en el período 2014-2016

TÍTULO OBTENIDO	SEXO Y AÑO								
	TOTAL	2014			2015			2016		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	**758**	**259**	**87**	**172**	**250**	**61**	**179**	**249**	**58**	**101**
Universidad de Panamá Facultad de Comunicación Social	**671**	**233**	**81**	**152**	**212**	**58**	**154**	**226**	**53**	**173**
Eventos y Protocolo Corporativo	5	0	0	0	3	0	3	2	1	1
Eventos y Protocolo Corporativo y Producción	16	0	0	0	6	1	5	10	1	9
Periodismo	186	59	21	38	60	14	46	67	15	52
Periodismo y Licdo. Relaciones Internacionales	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Producción y Dirección de Radio, Cine y Televisión	72	22	14	8	16	5	11	34	11	23
Producción y Dirección de Radio, cine y Televisión y Técnico en Producción Audiovisual	44	9	4	5	19	9	10	16	6	10
Publicidad	185	71	29	42	61	22	39	53	12	41
Relaciones Públicas	158	69	11	58	46	7	39	43	7	36
Relaciones Públicas e Informática Educativa	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Relaciones Publicas y Formación y Licenciado en Inglés	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Producción de Radio	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0

Producción Radial y Prof. de Educación	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Universidad Santa María la Antigua, Facultad de Ciencias y Comunicación Social	**77**	**26**	**6**	**20**	**38**	**3**	**25**	**23**	**5**	**18**
Comunicación Social (Periodismo, Relaciones Públicas)	77	26	6	20	28	3	25	23	5	18

Fuente: *Informe del Boletín Estadística de la Universidad de Panamá. Informe de Departamento de Graduados de la Universidad Santa María La Antigua.*

2. Participación de las mujeres comunicadoras en las organizaciones y gremios de Comunicación Social

En esta investigación se presentan algunos resultados encontrados sobre la participación de las mujeres comunicadoras en las organizaciones y gremios de Comunicación Social, en el país entre los años 2014-2016, información que fue recabada directamente en los gremios.

El Sindicato de Periodistas de Panamá revela que entre los años 2014-2016 esta organización contaba con 300 personas afiliadas, de las cuales 145 fueron mujeres, representando un 49% en porcentaje y el 155 eran hombres; es decir, el 51%. Son pocas las mujeres que ocupan los cargos principales en las Juntas Directivas de los Sindicatos. En el Sindicato de Periodistas esto es una realidad.

El Colegio Nacional de Periodistas (CONAPE) refiere que entre los años 2014 -2016 se reporta que habían afiliadas 450 personas profesionales del periodismo, de las cuales 210 eran mujeres, representando un 47% y 240 fueron hombres, representando un 53%.

Para este período, la junta directiva del Colegio Nacional de Periodistas, la presidió una mujer como presidenta, mientras que un 30% de los cargos restantes los ocupan mujeres.

En el Colegio de Relaciones Públicas de Panamá y la Asociación de Relaciones Públicas de Panamá, en el período comprendido entre los años 2014-2016, habían afiliadas 350 profesionales de relaciones públicas, de las cuales 283 eran mujeres profesionales, quienes participan en las actividades gremiales, esto representa un 81% y 67 fueron hombres profesionales de Relaciones Públicas que representaron un 19%. Por otro lado, las Juntas Directivas de ambas organizaciones fueron presididas por dos mujeres.

3. Nuevas Normas Regulatorias en Comunicación Social en Panamá

En el Art. 37 de la Constitución Política de la República de Panamá se establece el principio de la libertad de expresión y difusión del pensamiento en los siguientes términos: "Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las

responsabilidades legales cuando por algunos de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público".

No existe en nuestro país un trato distinto ni especial para la prensa o las comunicaciones ni los medios de comunicación social respecto del resto de las personas.

En Panamá, la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), a través de la Dirección de Medios de Comunicación del Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Comercio e Industrias, son las autoridades que se encargan del monitoreo, revisión y supervisión de todo lo relacionado con los medios de comunicación en el país. Este último, aprueba las licencias comerciales de cualquier empresa de comunicación.

El artículo No. 89 de la Constitución Nacional define a los medios de comunicación social como "instrumentos de formación, educación, recreación y difusión cultural y científica".

Aunque en cuanto a regulaciones sobre la materia, no ha habido mayores cambios, se señalan las siguientes:

- La Ley 22 del 29 de julio de 2005 estableció el secreto profesional y la protección de fuentes en su artículo 4, y establece que el responsable de la información o noticia difundida por los medios de comunicación social no estará obligado a la revelación de su fuente, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra por sus afirmaciones.

- Resuelto 55 de 1 de marzo de 2011. Por el cual se aprueban los estándares para las páginas web en entidades gubernamentales de Panamá. Gaceta Oficial 26749 A del 24 de mayo de 2011.

- Resuelto 34 de 2 de agosto de 2012. Por el cual se aprueban los estándares de calidad de software en las entidades del Gobierno de Panamá. Gaceta Oficial Digital 27097 del 10 de agosto de 2012.

- Decreto Ejecutivo 00172 de 2012, que modifica el literal B del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. S73 de 17 de noviembre de 1999 (regula el pago de cuotas por la transmisión de anuncios publicitarios producidos en el extranjero). Gaceta Oficial Digital 26988-A. de 7 de marzo de 2012.

- Ley 64 de 10 de octubre de 2012, sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos. Gaceta Oficial Digital 27156 de 2 de noviembre de 2012.

- Ley 82 de 224 de octubre de 2013. Que reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sanciona la violencia contra la mujer y dicta medidas de prevención de estas conductas punibles.

El Artículo 4: acápite 21 trata sobre la violencia mediática con respecto a mensajes

estereotipados que promuevan, directa o indirectamente, la explotación de las mujeres.

Por su parte, el acápite 27, trata sobre la violencia simbólica (mensajes, íconos o signos que transmitan o reproduzcan estereotipos sexistas o agresión contra las mujeres).

El acápite 27 del artículo 30 multa a los medios de comunicación que incurran en discriminación o violencia contra las mujeres.

Al respecto, vale la pena señalar que en el año 2016, la sociedad civil organizada, en conjunto con autoridades de Gobierno, promovieron a reglamentación de este artículo, pero la presión de los medios de comunicación como poder económico, influyó para que no prosperara.

4. Medidas afirmativas y políticas públicas

Las políticas públicas de igualdad de género se pueden definir como el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos, en torno a la promoción de la situación de la mujer

y de la igualdad de género entre mujeres y hombres. A través de estas se desarrollan una serie de medidas compensatorias con el objetivo de eliminar las discriminaciones, por razón de sexo, que limitan las oportunidades de mujeres y de hombres para acceder y desarrollarse en igualdad de condiciones en los ámbitos político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc.

El enfoque de género significa reconocer que los roles, derechos, obligaciones, recursos e intereses se determinan cultural y socialmente, que pueden cambiar con el tiempo y que no derivan de la diferencia biológica del sexo. Esto significa que los requisitos, las prioridades, necesidades e intereses de mujeres y hombres tienen que ser considerados en la formulación de políticas, programas y proyectos, así como en todas las medidas que se implementen.

Las desigualdades de género no son un patrón que se da naturalmente, son desigualdades entre sexos que pueden y deben ser abordadas. Los mecanismos de la mujer constituyen un pilar fundamental en la construcción de políticas públicas para la equidad de género. La protección de los Derechos Humanos de las mujeres en las entidades del Estado es la expresión de la responsabilidad estatal respecto a la construcción de sociedades más equitativas.

En Panamá, en el período de estudio de este informe no se conocieron de políticas públicas que permitieran minimizar los estereotipos de género en los medios de comunicación.

No obstante lo anterior, se debe señalar, que sigue vigente la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, dentro de la cual, se encuentra el eje temático de Comunicación Social. Dentro de esta política están como lineamientos el motivar la proyección de las imágenes de las mujeres libres de estereotipos sexistas, aunado al hecho de que puedan fomentar la participación femenina en los ámbitos económicos, social, político y cultural en las áreas urbanas, rurales y comarcales.

Pese a la existencia de esta normativa, es evidente la fuerza que el poder económico de los medios de comunicación, de cualquier tipo y de las empresas publicitarias, tienen, ya que los estereotipos sexistas siguen siendo reproducidos en las cuñas publicitarias y en la programación regular de dichos medios. Asimismo, en varios periódicos se continuaron publicitando imágenes de mujeres semi desnudas y frases sensacionalistas cuando ocurren hechos delictivos, en los que la mujer sigue siendo vista como un objeto y en algunos casos responsable de dichos hechos delictivos, en los casos en que haya sido víctima.

II. Conclusiones

A partir de la aparición de la primera programadora con ordenador electrónico, creado por una mujer, Rózsa Peter[13], quien introduce en el año 1951 la computadora, se puede decir que se inicia la era del sistema de computación masivamente. De ahí en adelante, las mujeres siempre han tenido una participación determinante en el desarrollo del sistema de computación informática, pero a pesar de su brillante y efectivo rendimiento, esta no se ha visto reflejado en el reconocimiento.

Las mujeres han incrementado su incursión en labores que anteriormente eran exclusivas de los hombres, en materia de los medios de comunicación social, como reporteras de noticias y camarógrafas, esto en cuanto a radio y televisión. En los medios impresos, las mujeres dominan ampliamente la producción de revistas, y en los periódicos, también han aumentado significativamente su participación como reporteras gráficas y en el diseño gráfico de las publicaciones.

Entre los años 2014 a 2016, las mujeres superan ampliamente a los varones en la preparación académica.

En lo gremial, encontramos que en las organizaciones de periodistas, como el Sindicato de Periodistas de Panamá y el Colegio de Periodistas, las cifras son bastante parejas con un 51 % hombres y un 49 % mujeres, números que en el futuro sufrirán variantes, debido al crecimiento de las mujeres en las carreras de Comunicación Social. Pero en cuanto al gremio de Relaciones Públicas, las mujeres participan en un 90%, mientras que los hombres solo el 10%.

Se puede decir que el gran número de mujeres profesionales en el área de la Comunicación Social, no se reflejan en los puestos de decisiones de las empresas, donde casi en todo el mundo, las mujeres continúan siendo subvaloradas, y Panamá no escapa a esa realidad, por lo que todos los resultados que ha arrojado esta investigación, deben servir de base para la elaboración de propuestas concretas, que nos lleven alcanzar la igualdad de género y el reconocimiento de los empresarios de los medios comunicación y que valoren, en su justa dimensión, el papel de la mujer y la preparación que está teniendo.

13 Cano, S. (2012). Mujer y la tecnología de la información. Sistema Mujer.
· Artículo: Una historia secreta, la informática femenina. Publicado en la página web del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
· Artículo recuperado de http://lab.cccb.org/es/una-historia-secreta-la-informatica-femenina-2/
· Artículo/Infografía: Pioneras de la tecnología, publicado el 8 de diciembre de 2017. Información recuperada de https://mujeresconciencia.com/2017/12/08/pioneras-la-tecnologia/

Todos los Estados del mundo firmaron la Plataforma de Acción de Beijing, los cuales se comprometieron a garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos, a través de las constituciones, leyes que protejan y que sean apropiadas para prohibir la discriminación, por razones de sexo de las mujeres y de las niñas de todas las edades.

III. Recomendaciones

Es urgente que se desarrollen políticas públicas referentes a los temas de género en los medios de comunicación.

Realizar campañas a nivel gremial, para que la mujer comunicadora se involucre y sea más participativa en los diferentes gremios, como una vía para la defensa y lucha de las mujeres.

En el aspecto académico, la mujer debe seguir profundizando más en los temas de la igualdad de género, para que lleve esta perspectiva al ejercicio profesional. Por otra parte, las mujeres deben educarse en las Nuevas Tecnologías de la Comunicación, con temas específicos que solucionen los problemas de las mujeres, a nivel de igualdad en el acceso a internet y redes de comunicación de género alternativo, que conviertan a la mujer en ciber ciudadanas.

IV. Bibliografía

- Aguilar Pereira, Ma. Victoria y Farray Cuevas, Josefa (2007). *Coordinadoras de la sociedad de la información, educación para la paz y equidad de género*. Editorial Netbibio

- Cano, S. (2012). *Mujer y la tecnología de la información. Sistema Mujer.*

- Caro, Francisco J. y Garcia, María del Mar (2009): *Las mujeres directivas en las empresas periodísticas. Una aproximación desde la Groundel, Theory. Identidades Femeninas en un Mundo Plural.*

- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 1, La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.

- Gólcher, Ileana, (2015) *Agenda de la Comunicación*, Onceava Edición. Panamá.

- INEC. (Octubre de 2014). *https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones.* Obtenido de https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones

- (2014, 2015, 2016). *Informe del departamento de graduados de la Universidad Santa María la Antigua.* Panamá.

- Rivero Santamaría, Diana (2010): *"La feminización de los estudios de periodismo: Análisis del caso de la UPV/EHU*". II Jornadas Mujer y Medios de Comunicación.

- Universidad de Panamá. (2014,2015,2016). *Informe del Boletín Estadística de la Universidad de Panamá.* Panamá.

- Universidad de Panamá. (2016). *Informe de Estadísticas de la Escuela de Comunicación Corporativa,* Facultad de Comunicación Social.

- Universidad de Panamá. (2016). *Informe del Boletín Estadística de Universidad de Panamá Transparencia, 2014 -2016.*

- *www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones*. (2015

Capítulo 9.

Violencia contra las mujeres

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

Conforme a la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, la violencia contra las mujeres es cualquier acción, omisión o práctica discriminatoria basada en la pertenencia al sexo femenino en el ámbito público o privado, que ponga a las mujeres en desventaja con respecto a los hombres, les cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial; así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, que incluye las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

Esta normativa, que amplía el concepto de violencia contras las mujeres y establece medidas preventivas contra la violencia, es de fundamental importancia para el país, porque genera un marco amplio y a la vez concreto de acción que empieza a aplicarse en el período de estudio de este informe.

1. Datos generales sobre la violencia contra la mujer

Uno de los problemas sistemáticos que existen con respecto a la visibilización de la violencia contra la mujer es la falta de sistemas estadísticos verificables y centralizados que permitan la comparabilidad por rangos de tiempo y sectores específicos, con información segregada por sexo. A pesar de que existen políticas gubernamentales en las distintas instituciones y oficinas, con obligaciones en la ruta de atención, hay una deficiencia en lo que se refiere a la atención de las víctimas.

Por otro lado, es preciso señalar que, Panamá, a partir del 2008, cuenta con el Instituto Nacional de la Mujer, institución descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa presupuestaria, financiera, técnica y de gestión para coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones. Durante el período 2014-2016 contó con los siguientes presupuestos:

Tabla 36. Presupuesto del INAMU por año, 2014-2016

Años	Total	Funcionamiento	Inversiones
2014	2,962,900	2,776,000	186,900
2015	3,731,885	2,615,300	1,116,585
2016	4,600,000	3,600,000	1,000,000

Fuente: *Elaboración propia con base en INAMU, Memoria institucional 2015, 2016.*

El presupuesto otorgado a una institución con cobertura nacional resulta insuficiente, si se considera que, conforme al censo de 2010, las mujeres eran 1,590,552. Sin duda alguna que para poder realizar acciones de prevención de la violencia y para ofrecer una atención real a las mujeres, que propicien su desarrollo, se requiere, además, de la legislación, la voluntad política de los gobernantes de turno y un presupuesto cónsono con las necesidades y objetivos de la institución, en aras -entre otras cosas- de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

1.1. Femicidio

Según el Informe Global sobre la Carga de la Violencia Armada del 2015, la provincia de Panamá ocupó en el 2015 el lugar 19 a nivel nacional con más femicidios por cantidad de habitantes.

Durante el año 2014-2016 se suscitó la siguiente cantidad de casos de femicidio, tentativa de femicidio y muertes violentas de mujeres en la República de Panamá:

Tabla 37. Número No. de femicidios, tentativas y muertes violentas de mujeres por año

	2014	2015	2016	Total
Femicidio	25	29	19	73
Tentativa	13	17	4	34
Muerte violenta	1	20	8	29
			Total	136

Fuente: *Elaboración propia con base en Ministerio Público, 2014-,2015-,2016.*

En el 2014, no existe en los registros del Ministerio Público información específica de los lugares donde, mayoritariamente se cometieron los femicidios, pero en el 2015, la mayoría de los femicidios fueron cometidos en la Provincia de Panamá (16), seguido por la Provincia de Panamá Oeste, cuatro (4); y, en el 2016 la Provincia de Panamá, seis (6) y la Provincia de Chiriquí, cinco (5) (SIEC, 2015, 2016). Igualmente se dieron otro tipo de

muertes violentas que no fueron procesadas como femicidios, pero en las cuales también fallecieron mujeres por causas violentas, la mayoría de estas muertes violentas se registraron en la Provincia de Panamá.

El 71% de las víctimas de femicidios consumados, se encontraba en un rango etario de 18-39 años, siendo la población de mujeres jóvenes y en edad productiva, las principales víctimas (Ministerio Público, 2014,2015,2016)

Tabla 38. Rango etario de víctimas de femicidios por año

	Total	0-9	10-17	18-29	30-39	40-49	50-59	60 o más	NO CONSTA
TOTAL	48	1	1	19	15	5	2	5	-
2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	29	1	1	10	8	4	2	3	-
2016	19	0	0	9	7	1	-	2	-

Fuente: *Elaboración propia con base en Ministerio Público, 2014-,2015-,2016. No se reflejan los datos del 2014, dado que no estaban segregados por tipo de delito.*

En cuanto a las armas utilizadas para la comisión de estos delitos predomina el uso de armas blancas, seguido por el arma de fuego.

Tabla 39. Tipos de armas utilizadas en delitos de femicidio, tentativas o muertes violentas, por año

	Total	Arma blanca	Arma de fuego	Asfixia mecánica	Objeto contundente	Otro	Por determinar
2014	39	19	5	7	0	2	6
2015	66	25	27	4	2	5	3
2016	31	6	17	2	0	0	6

Fuente: *Elaboración propia con base en Ministerio Público, 2014-,2015-,2016.*

1.2. Violencia doméstica

Los delitos, contra el orden jurídico familiar y el estado civil, se mantuvieron en el segundo lugar de comisión, a nivel nacional, durante los años 2014 a 2016. La mayor cantidad de los delitos que se perpetraron, contra el orden jurídico familiar, fueron por violencia doméstica, maltrato al niño, niña y adolescente, representando el 99%. Las provincias que muestran mayor cantidad de casos en estas denuncias fueron Panamá, Panamá Oeste,

Chiriquí y Coclé, tanto en los delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil (Ministerio Público, 2014,2015,2016).

Tabla 40. Delitos de violencia doméstica y maltrato al menor por año

	Cantidad	Violencia doméstica	Maltrato al menor	Porcentaje
Total	65,833	57,548	7,811	99,28
2014	20,244	17,321	2,778	99,28
2015	23,397	20,516	2,721	99,32
2016	22,192	19,711	2,312	99,24

Fuente: *Elaboración propia con base en cifras del con base en Ministerio Público, Informes de datos estadísticos de delitos contra el orden jurídico familiar, 2014-, 2015,-2016.*

Conforme a la Ley 82 de 2013, son tipos de violencia en los servicios de salud públicos y privados, la negligencia en el registro en los formularios de sospecha, no tomar en cuenta los riesgos que enfrenta la afectada y no cumplir con la obligación de denunciar.

Sin embargo, los registros de víctimas de sospecha por violencia doméstica o maltrato al menor llevados por el Ministerio de Salud, no reflejan los casos de violencia doméstica que se reportan en el Ministerio Público. Esta afirmación, se expresa pese a que se comprende que no todos los casos llegan al Ministerio de Salud. Sin embargo, se entiende que frente a 20,000 casos de violencia que recibió el Ministerio Público, contar –como se vio en el capítulo 5 – con un número de entre setecientos y mil formularios de sospecha a nivel nacional, cuando la mayoría de las víctimas son por violencia física, deja muchas dudas al respecto.

Es relevante señalar que los delitos sexuales se encuentran en tercer lugar de comisión y durante el periodo 2014-2016, no mostraron disminución, con un promedio de 270 casos mensuales (SIEC, 2015, 2016). De estos delitos, el de violación es el que más se comete, con un promedio de 6.2 casos diarios. La mayoría de las víctimas son mujeres y el 60% de ellas son menores de edad (Ministerio Público. Informe estadístico de los delitos sexuales, 2014,2015,2016).

2. La situación de la violencia contra las mujeres (expresiones en el ámbito público y privado)

A pesar de que actualmente existe una mayor visibilidad del problema de la violencia de género, es preocupante la inactividad e inefectividad de las medidas de protección en esta materia.

La violencia de género se puede observar en todos los aspectos de la vida de una mujer, así en el ámbito público, en materia de educación, tal como se observaron los datos en el Capítulo 7, son más mujeres las que se educan, pero no son las que reciben mejores salarios.

En cuanto a la salud, aún existen muchas limitaciones para las mujeres: la ausencia de una ley de salud sexual y reproductiva, que permita una sexualidad informada y responsable desde edades tempranas, para prevenir el embarazo temprano y todas las consecuencias que de él derivan para la mujer; así como para prevenir las infecciones de transmisión sexual. Aunado a ello, la falta de atención oportuna y correcta, para las víctimas de violencia, por parte del personal médico para el llenado de los formularios de sospecha.

Si bien se han ido creando las oficinas de género, en distintas entidades públicas del país, las limitaciones presupuestarias, producto de un sistema patriarcal que sigue desconociendo a la mitad de la población del país, conlleva a que estas oficinas tengan acciones limitadas.

Los medios de comunicación social siguen reproduciendo estereotipos, de las mujeres en las tareas del quehacer doméstico -de forma exclusiva para ellas-, o bien mediante la objetivación y sumisión de la mujer, a través de comerciales, programas de televisión y radio, reproducción de canciones, entre otros,

En el ámbito privado, de los datos de violencia doméstica expuestos arriba, en donde conforme a datos del Ministerio Público, el 85% de las víctimas son mujeres, se puede deducir que las mujeres siguen siendo violentadas en los ámbitos físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial. En promedio, diariamente, para el período 2014-2015 hubo 53 casos de violencias denunciados, más los casos que no llegaron a las instancias públicas (MinisterioPúblico, Informes de datos estadísticos de delitos contra el orden jurídico familiar, 2014, 2015, 2016).

3. Acciones institucionales de prevención de la violencia y el femicidio

3.1. CONVIMU

Como consecuencia de la Ley 82 de 2013, en el 2014 se crea el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVI3.2. MU), mediante la Resolución 714 de 12 de diciembre de 2014, con el objetivo de conjugar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y de femicidio.

El CONVIMU se encuentra integrado por representantes del Instituto Nacional de la Mujer, Consejo Nacional de la Mujer, Órgano Judicial (Unidad de acceso a la justicia y género), Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación,

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y Ministerio de Seguridad Pública, Defensoría del Pueblo, Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá y la Asociación de Municipios de Panamá, a nivel gubernamental y Fundación para la Equidad de Género, Fundación de Asistencia Legal Comunitaria, Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer y Centro para el Desarrollo de la Mujer.

3.2. Proyecto Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica

Durante los años 2014 y 2015 se ejecutó el Proyecto Prevención de la Violencia contra las Mujeres, Trata y Femicidio en Centroamérica, con el cual se buscaba contribuir a la reducción de los mismos, a través de intervenciones sobre los factores que propician esos delitos.

Además, en el marco de este proyecto se diseñaron y elaboraron planes locales para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en los municipios de intervención del proyecto.

Las entidades ejecutoras de este proyecto fueron el Ministerio de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de la Mujer. Las entidades administradoras de los recursos fueron el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA).

Entre los logros de este proyecto están (INAMU, 2017):

- El fortalecimiento de diez municipios de interés por su incidencia en violencia contra la mujer: Arraiján, Changuinola, Barú, Renacimiento, Bugaba, La Chorrera, La Palma de Darién, Pedasí, Penonomé y La Pintada.

- El Instituto Nacional de la Mujer trabajó con 500 mujeres en dichas comunidades para asignarles un capital semilla. El monitoreo de estas asignaciones permitió verificar casos en 2016, en los que las mujeres han desarrollado mayores capacidades económicas.

- Se constituyó el programa de Formación de Pares en la que participaron 724 jóvenes, estudiantes de premedia y media de los distritos seleccionados, desarrollando las temáticas de prevención de violencia contra las mujeres y Derechos Humanos.

- Se procuró brindar mayores capacidades económicas a las mujeres, a través del Programa Capital Semilla, a través del cual se le asignaba un recurso inicial a mujeres en riesgo o víctimas de violencia. Se logró otorgarle dicho capital a 500 mujeres (INAMU, Memoria institucional 2015, 2016).

3.3. CINAMU

El artículo 61 de la Ley 82 de 2014, establece que: "se construirá como mínimo un centro de

atención integral por provincia, con servicios múltiples, para mujeres víctimas sobrevivientes de violencia, con personal debidamente capacitado y sensibilizado para la atención en la materia, sujeto a la responsabilidad del Instituto Nacional de la Mujer en coordinación con el Ministerio Público y demás instituciones públicas y entidades privadas, que gestionarán y contribuirán dentro de sus presupuestos asignados".

A partir del año 2015, bajo el impulso del INAMU se inició el proceso de creación de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU), ampliando la cobertura del INAMU a todas las provincias y comarcas indígenas del país, con la finalidad de fortalecer el servicio de atención especializada y gratuita para las mujeres, sobre todo para aquellas que sufren violencia o se encuentran en riesgo de sufrirla.

La creación de los CINAMU ha ofrecido oportunidades para la protección de la vida de las mujeres y su autonomía, brindando una respuesta institucional cercana, que coadyuva en el proceso de empoderamiento de las mujeres.

La estructura y composición de los CINAMU, consiste en un equipo de profesionales que brinda asistencia legal, psicológica y de trabajo social para orientar y acompañar a las usuarias en sus procesos legales, así como para canalizar casos que requieran el uso de los albergues o servicios en otras instancias.

Entre el 2015 y 2016 se inauguraron 13 CINAMU (INAMU, www.inamu.gob.pa, s.f.).

3.4. Acuerdo interinstitucional y cadena de custodia

El 29 de julio de 2015 representantes del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Órgano Judicial, la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal, así como las Alcaldías de los Municipios de Arraiján, La Chorrera y San Miguelito, firmaron el Acuerdo Interinstitucional para la debida protección a las víctimas de la violencia contra las mujeres y sus familias.

Este acuerdo, que gozó con el respaldo de autoridades del más alto nivel, quienes de forma conjunta, por primera vez, acordaron colaborar para, entre otras cosas:

- Mejorar la coordinación entre las instituciones involucradas en la cadena de custodia para la prevención y atención de las mujeres víctimas de violencia.

- Implementar y aplicar el Protocolo Nacional de Atención Integral a las Mujeres y Víctimas de Violencia en las Relaciones de Pareja y el Protocolo de Investigación de los Femicidios.

- Crear una base de datos que permita a las autoridades judiciales, administrativas y de la Policía conocer el historial judicial del agresor.

- Crear e implementar un Sistema de Registro Único en el Ministerio Público para dar seguimiento y monitoreo a las medidas de protección.

- Asignar un presupuesto para mantener las campañas de sensibilización y de prevención los 12 meses del año.

- Incorporar a la malla curricular del Ministerio de Educación y las Academias de Policía la temática en derechos humanos e igualdad entre hombres y mujeres.

- Crear un sistema digital del formulario de sospecha por parte del Ministerio de Salud.

- Capacitación permanente al personal del sector judicial, policial y de los cuartos de urgencia, los encargados en la atención de mujeres víctimas de violencia, tarea en coordinación con INAMU.

- Establecer en la Policía Especializada para Mujeres en todo el territorio nacional.

- Crear Centros de Atención Integral para Mujeres Víctimas y las Sobrevivientes de Violencia a nivel nacional, sujeto a la responsabilidad del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), en coordinación con el Ministerio Público.

- Reglamentar la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, que adopta medidas de prevención a la violencia contra las mujeres y reformas al Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer en un término de tres (3) meses, a partir de la firma del acuerdo.

3.5. Protocolo nacional de atención integral a las mujeres víctimas de violencia en las relaciones de pareja

Este protocolo, adoptado el 10 de diciembre de 2015, complementa la normativa internacional y nacional existente en la República de Panamá, para ofrecer una atención integral a las mujeres víctimas de violencia en las relaciones de pareja. Establece vías para hacer efectivo el derecho a la atención integral, ofreciendo, posibilidades para mejorar la aplicación de la normativa y políticas públicas nacionales en este sentido.

El Protocolo guía la actuación de instituciones del Estado, busca una mayor coordinación en sus intervenciones y establece líneas de:

- Intervención de los servicios de salud.

- Intervención y actuación de los estamentos policiales, de seguridad y administrativos.

- Intervención y actuación de las instituciones judiciales.

- Intervención y actuación de los servicios sociales (albergues y centros de orientación y de atención integral).

- Intervención y responsabilidades del ámbito educativo (INAMU y Otros, 2016).

3.6. Resolución 36 de 23 de mayo de 2016

Adopta el Protocolo de investigación de los delitos de violencia contra las mujeres, cometidos en el marco de las relaciones de pareja.

A través de este Protocolo, la Procuraduría General de la Nación suma esfuerzos en el trabajo de los/as fiscales para mejorar su tarea de investigación de delitos de violencia contra la mujer, especialmente en el caso de la violencia cometida en el ámbito de las relaciones afectivas y las relaciones intrafamiliares.

De esta forma, el Protocolo sirve de guía de unidad de actuación a todos los representantes de la Fiscalía en la mejora de la capacidad de respuesta de la institución, mediante investigaciones más eficaces, una coordinación más ágil con el resto de agentes implicados, especialmente con la Policía, y una mejora en la atención prestada a la mujer, víctima del delito.

4. Acciones institucionales de prevención de la trata y actividades conexas

4.1. Propuesta de albergue

Durante este período se dieron los primeros pasos para la construcción de un albergue para las víctimas de la trata, propuesto por la Comisión Nacional contra la Trata de Personas. No obstante, pese a que en el año 2016, el Ministerio de Economía y Finanzas, asignó, mediante Resolución Nº 024-16 de 19 de abril de 2016, al Ministerio de Seguridad Pública, los terrenos para la construcción del albergue, a la fecha de este informe, el mismo no se había realizado por falta de presupuesto (MINSEG, 2016).

4.2. Reglamentación de la Ley contra la trata de personas

Conforme a lo dispuesto en la Ley 79 de 11 de noviembre de 2011, sobre la trata de personas y actividades conexas, la Comisión Nacional contra la trata de personas aprobó el Decreto Ejecutivo 303 de 6 de septiembre de 2016, mediante el cual se reglamenta la Ley 79 de 2011, con la finalidad de instrumentar y ejecutar medidas necesarias, para la derivación y atención a víctimas y el correspondiente intercambio de información de manera segura.

5. Intervención de gobiernos locales (municipios, corredurías) en los casos de violencia doméstica y de pensiones alimenticias

La Ley 16 de 17 de junio de 2016 instituye la justicia comunitaria de paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria, por lo cual, a partir de esa fecha, el Ministerio de Gobierno y Justicia, en lo que se refiere a los gobiernos locales, establece que cada Municipio lleve su propio control.

Es importante resaltar que los jueces de paz pueden conocer a prevención, casos de pensión alimenticia, y solo pueden aplicar medidas de protección a las víctimas, en casos de violencia doméstica.

Durante el 2016 los juzgados nocturnos solo dictaron medidas de protección en los casos de violencia doméstica; sin embargo, en el Distrito de Panamá, todos los casos fueron declinados ante las jurisdicciones correspondientes. Esto es un avance, ya que luego de esa fecha, los casos, sólo ingresan a los juzgados nocturnos, para dictar medidas que protegen a las víctimas.

Con la descentralización de los Municipios, aún la información no se encuentra sistematizada para todas estas instituciones, lo que hace más difícil su recopilación.

Proceso de Reglamentación de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013

Con la aprobación de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, se requería de una reglamentación que permitiera que la misma fuera eficaz. En ese sentido, durante el 2014, uno de los primeros pasos fue realizar la convocatoria para que los grupos de mujeres de la sociedad civil, formaran parte del Comité Nacional contra la violencia en la mujer (CONVIMU).

Seis (6) asociaciones, presentaron documentación y expresaron su interés de formar parte del CONVIMU, por escrito. Cinco de esas seis organizaciones cumplieron con los requisitos exigidos por la ley: el Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), la Fundación para la Equidad del Género (Fundagénero), el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia (APLAFA) y la Fundación de Asistencia Legal Comunitaria (Fundalcom).

Se realizaron diferentes jornadas, para la elaboración del Reglamento Interno del CONVIMU y en diciembre de 2014 se aprobó.

2015

En este año se da inicio a las coordinaciones con el Ministerio de Gobierno, que era la entidad a la cual le correspondía la coordinación de la reglamentación de la Ley.

El Ministerio de Gobierno, impulsó el Decreto Ejecutivo No. 462 del 12 de agosto de 2015, por el cual se crea la Comisión Nacional Interinstitucional para la Reglamentación de la Ley 82 del 24 de octubre de 2013. Este Decreto designa al INAMU, como institución coordinadora y responsable de la Comisión.

Es así como el Instituto Nacional de la Mujer, coordinó una reunión donde se convoca a Ministros/as, Directores/as de algunas Instituciones y Alcaldes/as de los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera, con el objetivo de firmar un Acuerdo Interinstitucional, en el cual cada uno de los firmantes se comprometieron a cumplir los compromisos, descrito en la Ley 82 de 2013, entre los cuales se encontraba la reglamentación de ésta Ley.

Las primeras reuniones de CONVIMU, se desarrollaron con el interés de establecer el mecanismo viable, para la reglamentación de la Ley. El INAMU, gestionó con PNUD, el

financiamiento para la contratación de una consultora que a partir de un ejercicio analítico de la Ley estableciera cuáles aspectos deberían ser reglamentados y a partir de una propuesta, se diera inicio a las acciones de consulta grupales mediante talleres y entrevistas a profundidad, a fin de consensuar la reglamentación.

2016

Se coordinaron reuniones con la finalidad de llegar a un proyecto común de abarcar todo lo que no se había podido desarrollar en la Ley marco y hacer una reglamentación extensa de la misma.

Se realizaron las consultas a través de los medios oportunos y se invitaron a otras organizaciones no gubernamentales con la finalidad de consolidar una propuesta acorde a las necesidades existentes. Se contó con la asistencia del Órgano Judicial y se dio inicio a un trabajo de consultas y capacitaciones hasta generar el documento final.

Dicho documento, no fue aprobado en el período de objeto de este informe, sin embargo, los mayores avances de consolidación del mismo, sí se realizaron entre los años 2014 -2016.

6. Hallazgos sobre la Implementación del Sistema Penal Acusatorio en atención al delito de violencia contra la mujer

El Sistema Penal acusatorio se ha ido implementando poco a poco a nivel nacional con el objetivo de ir haciendo las correcciones necesarias y observar sus resultados en las provincias que menos población poseen.

En atención a la población penitenciaria hay que señalar que la misma se ha ido reduciendo desde el momento en que se comenzó a implementar el Sistema Penal Acusatorio, en las provincias correspondientes. Al ser la provincia de Panamá la última en incorporarse al Sistema Penal Acusatorio y ser esta la que contiene el 80% de la población femenina privada de libertad, en este período no pudo observarse mayores resultados, que permitieran verificar esta información con datos estadísticos (Rodríguez E. , 2015).

Si bien los procesos en las provincias en las cuales se implementó el Sistema Penal Acusatorio fueron más rápidos, se puede observar que los delitos por violencia doméstica no disminuyeron; sin embargo, sí disminuyeron las medidas de protección a las víctimas, lo cual las deja en un estado de indefensión.

En la implementación del Sistema Penal Acusatorio, se introdujo la figura jurídica del "acuerdo", que se ha utilizado en casos de violencia doméstica, siendo un acto que pone en peligro y en riesgo a las víctimas. Además, conforme a los parámetros generales de los métodos alternos de solución de conflictos, los acuerdos o conciliaciones se desnaturalizan cuando ha existido violencia, porque las víctimas no pueden estar en un contexto de igualdad de condiciones, sino que está condicionada por el miedo al agresor.

7. Medidas adoptadas para combatir el aumento de casos de violencia

doméstica y de muertes violentas de mujeres

La Defensoría del Pueblo, en conjunto con otras instituciones, ha desarrollado distintas campañas con la finalidad de combatir el aumento de la violencia doméstica.

Durante el año 2015, se desarrolló el Programa "Mujer conoce tus Derechos", en el cual se realizaron una serie de capacitaciones a nivel nacional, de manera coordinada con las sedes regionales de la Defensoría del Pueblo, las cuales también desarrollan acciones de promoción de los derechos de las mujeres (Defensoría, 2015).

Además, se realizaron jornadas en cuanto a intercambio de experiencias y conversatorios con expertas de la región, entre las que estuvieron Marcela Lagarde de México.

8. Acciones de prevención-campañas de sensibilización y mecanismos eficaces de protección de las víctimas

2014

- Capacitaciones en conceptualización y perspectiva de género, destinadas a sensibilizar a los funcionarios de distintas instituciones y estudiantes universitarios.

- Conversatorios acerca de la Prevención de la Violencia Doméstica, dirigida a padres y madres de familia, funcionarios y funcionarias públicas, para que conozcan la caracterización de este problema (INAMU, Memoria institucional 2014, 2015).

2015

- Campaña "Yo me sumo", contra la violencia hacia la mujer. Se repartió material informativo a nivel nacional. Se realizó una campaña digital, iluminación de diferentes instituciones gubernamentales del color morado y un encuentro en la Plaza de la democracia del Tribunal Electoral en el que participaron más de 600 mujeres pertenecientes a distintas entidades estatales y no estatales.

- Se presentó la exhibición fotográfica "Rostros de Igualdad y Esperanza".

- Se realizó la Campaña ÚNETE, para la prevención de la violencia en Panamá. (INAMU, Memoria institucional 2015, 2015).

- Se impulsó la campaña "Porque conozco mis Derechos" de la Defensoría del Pueblo, la cual se lanzó el 25 de marzo de 2015, en conmemoración del Día Internacional por los Derechos de las Mujeres, con el objetivo de difundir los Derechos Humanos de las mujeres, para que se envíe un mensaje social de no tolerancia, a ningún tipo de discriminación ni violencia dirigía hacia las mujeres.

Con base en la cantidad de material informativo que se distribuyó, se estima que la Campaña "Porque conozco mis Derechos",

llegó a un aproximado de 100,000 personas (Defensoría, 2015).

- Campaña de prevención de la violencia contra las mujeres, con el auspicio de MEDCOM y en conjunto con la Fundación de Asistencia Legal Comunitaria (Fundalcom), realizada en el mes de septiembre de 2015. Durante la misma, se acudió a los programas de televisión Tu Mañana (14 y 22 de septiembre), ECO 360 (18 de septiembre). Además, de los programas de Telemetro Radio "Cuéntamelo" (24 de septiembre) y "El Brunch" (1 de octubre); y en RPC Radio "Tarde Espectacular" (30 de septiembre). Además, se diseñaron videos con caras televisivas y artes que se distribuyeron en redes sociales (Defensoría, 2015).

2016

- Campaña Nacional Audiovisual contra la Violencia: Despacho de la Primera Dama y el Instituto Nacional de la Mujer, para desarrollar la difusión pública de una campaña "Mujeres a Salvo, Familias seguras". (Instituto Nacional de la Mujer. 2015).

9. Convenios y Acuerdos establecidos para combatir el aumento de casos de violencia doméstica

Durante los años 2014-2016 se firmaron los siguientes acuerdos y convenios.

2015

- Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica entre el Órgano Judicial de la República de Panamá y el Instituto Nacional de la Mujer, con la finalidad de propiciar la colaboración en proyectos y/o programas de interés mutuo.

- Entre los compromisos adquiridos por el Órgano Judicial estaban la disponibilidad, por parte de la Corte Suprema de Justicia de ofrecer sus instalaciones para establecer los Centros del Instituto Nacional de la Mujer en algunos distritos, cabeceras de provincias y en la comarca Emberá-Wounaán

- Acuerdo Interinstitucional entre Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Órgano Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional de la Mujer, Policía Nacional, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y los Municipios de Panamá, Arraiján, Chorrera y San Miguelito para establecer acuerdos y aplicar medidas inmediatas de prevención de los femicidios.

- Convenio de cooperación #42-2015 entre la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación y el Instituto Nacional de la Mujer, con la finalidad de promover y desarrollar acciones de cooperación conjunta, tendientes al fortalecimiento institucional

y de las capacidades de ambas partes para impulsar, difundir e incidir en el desarrollo de las políticas públicas, incorporando el principio de igualdad de género en las políticas públicas de la República de Panamá.

- Convenio de Cooperación técnica entre el Instituto Nacional de la Mujer y el Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), con el compromiso de fortalecer los diferentes proyectos que se desarrollen sobre la base de contenidos no sexistas, estereotipados o violentos.

2016

- Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 03-2016, entre la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa y el Instituto Nacional de la Mujer, con miras a realizar actividades, proyectos y programas que ambas instituciones acuerden en el cumplimiento de sus funciones.

- Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Instituto Nacional de la Mujer para el fortalecimiento del Observatorio Panameño contra la violencia de género y la implementación del formulario para la recolección de datos en casos de femicidios, homicidios de mujeres, consumados y tentados.

- Convenio marco de cooperación y asistencia técnica entre el Ministerio de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de la Mujer, con la finalidad de ejecutar programas y acciones de información, prevención, orientación, protección, sensibilización, capacitación, supervisión y sanción para propiciar la igualdad de oportunidades, prevenir el femicidio y erradicar la violencia contra las mujeres.

- Convenio de Cooperación Interinstitucional entre Transporte Masivo de Panamá, S.A. y el Instituto de la Mujer, con la finalidad de realizar actividades, proyectos y programas que ambas Instituciones acuerden, con énfasis en capacitación y sensibilización para la prevención de la violencia contra las mujeres.

- Se reactivó la mesa Binacional de género México-Panamá y se firmó el Acuerdo de Intercambio para la mutua colaboración.

10. Creación de los CINAMU como estrategia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres

Los CINAMU surgen ante la demanda de atención de la población en torno a los espacios de protección, asistencia y orientación de las mujeres, en especial a aquellas en condiciones de vulnerabilidad y riesgo a nivel nacional.

Los CINAMU tienen como objetivo general: contribuir al efectivo reconocimiento de los derechos de las mujeres, mediante un acompañamiento multidisciplinario, transversal e integral, que permita alcanzar en ellas,

su derecho a vivir con dignidad y libres de violencia.

Como objetivos específicos los CINAMU buscan:

- Ofrecer orientación legal, psicológica y social a las mujeres víctimas de violencia.
- Acompañar y dar seguimiento a las mujeres que requieran o hayan requerido los servicios del CINAMU, durante el proceso legal, ante las instancias competentes, entiéndase Ministerio Público, Órgano Judicial, Ministerio de Salud, entre otros.
- Dar seguimiento y acompañamiento para que las mujeres víctimas de violencia puedan retomar su vida, mediante la formulación de un plan de vida, que les permita empoderarse y romper con el ciclo de la violencia.
- Ser un enlace entre la Dirección del Instituto Nacional de la Mujer, las autoridades, grupos organizados de mujeres, las redes locales o cualquier otra organización, en cada provincia o comarca, según sea el caso.
- Fomentar el respeto a los derechos de la mujer, con acciones preventivas que coadyuven a disminuir los factores que determinan el riesgo de que las mujeres sean víctimas de situaciones de violencia.
- Fungir como centro especializado de cada región geográfica, sobre temas de género y de los derechos de la mujer.
- Ser un observador permanente de la respuesta institucional en la ruta de atención, de los casos de violencia hacia la mujer.

Los CINAMU tienen dos ejes de acción fundamentales, en los que enfocan todos sus esfuerzos:

- La atención de las mujeres víctimas de violencia, a través del acompañamiento asistido y seguimiento
- Y la prevención de la violencia hacia las mujeres.

Estos objetivos y líneas de acción se desarrollan a través de una estructura que desarrolla las siguientes funciones:

- Orientación legal: el servicio de orientación legal está enfocado en ofrecer una guía a las mujeres, que acuden a los CINAMU a consultar sobre determinados hechos, aún sin estar decididas a interponer una demanda o denuncia penal.
- Acompañamiento legal: el servicio de acompañamiento legal hace referencia a la compañía física del abogado o abogada del CINAMU a la usuaria, en las distintas etapas de sus procesos jurídicos, aun cuando tenga la asistencia de un patrocinio

legal gratuito, si así la usuaria lo solicitara, siempre y cuando el momento procesal lo permita.

- El acompañamiento tiene la intención de que la usuaria pueda sentirse confiada y segura en el proceso y de velar porque las autoridades competentes le sigan el debido proceso legal. Dicho acompañamiento siempre se realizará atendiendo a la vulnerabilidad y a la valoración de riesgo de las usuarias.

- Atención psicológica: comprende la intervención de profesionales de la Psicología para apoyar a la mujer víctima de violencia a restablecer su situación emocional, a que tenga más conciencia de sí y a generar estrategias de vida que le permitan superar su estado de vulnerabilidad. Puede ser mediante entrevistas individuales y a través de los grupos de apoyo.

- Evaluación social: a través de este servicio, una trabajadora social o un trabajador social valora las necesidades básicas que las mujeres víctimas de violencia poseen, como lo pueden ser, necesidades de salud, de vivienda, laborales, económicas, educativas, o cualquiera otra, para así poder generar un plan de vida que le permita retomar su vida con dignidad, basado en el informe social.

Además, el trabajador social o la trabajadora social realizan visitas domiciliarias, atendiendo a la vulnerabilidad y a la valoración de riesgo de las usuarias, con el propósito de que el informe de trabajo social pueda ser aportado como prueba en los expedientes, si así la autoridad competente lo requiere.

- Promoción comunitaria: los CINAMU cuentan con un grupo de promotoras comunitarias que dedican sus esfuerzos, de manera enfocada, a prevenir situaciones de violencia en las distintas provincias o comarcas en donde se encuentren. Se busca evitar que, por un lado, las mujeres sobrevivientes de la violencia, puedan ser objeto de nuevas situaciones violentas; y, por el otro, se busca prevenir la comisión de nuevos hechos de violencia dirigido hacia las mujeres, mediante la identificación y detección de posibles casos, en intervenciones comunitarias a través de sensibilizaciones a líderes y lideresas de la comunidad y formadores en general, sobre el flagelo de la violencia hacia las mujeres y los derechos humanos de estas.

Además, forman y fortalecen las capacidades de los agentes multiplicadores en instituciones públicas, empresas, asociaciones, redes locales y miembros de la sociedad civil, para que funjan como brazos auxiliares del CINAMU en la prevención de la violencia hacia las mujeres.

Los CINAMU fueron estableciéndose desde el año 2009; sin embargo, es a partir del 2015 cuando toman fuerza a nivel nacional. A continuación se muestra los años de creación de cada uno de ellos:

Tabla 41. Fecha de creación de los CINAMU a nivel nacional

Fecha de Creación	Provincia o Comarca
2009	Panamá
2010	Chiriquí
Octubre de 2015	San Miguelito
Octubre de 2015	Veraguas
Octubre de 2015	Coclé
Noviembre de 2015	Darién
Diciembre de 2015	Herrera
Diciembre de 2015	Los Santos
Enero de 2016	Bocas del Toro
Enero de 2016	Ngäbe-Buglé
Abril de 2016	La Chorrera
Abril de 2016	Emberá-Wounaán
Diciembre de 2016	Arraiján
Diciembre de 2016	Colón

Fuente: *Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INAMU.*

Como se aprecia, hasta el 2016, existían 14 centros a nivel nacional, lo cual representa un avance significativo en cuanto a la cobertura de servicios oportunos y eficaces para las mujeres.

Estos centros, además, realizan acciones de monitoreo para contrarrestar aquellas acciones y procesos judiciales que limitan y restringen la interpretación y aplicación de la normativa sobre derechos humanos de las mujeres.

Se reconoce el esfuerzo del INAMU en este período en la creación de los CINAMU, porque pese a las limitaciones presupuestarias, se materializó la voluntad política de su administración en la apertura progresiva, la adecuación física, la contratación de personal especializado y la realización de sinergias con instituciones claves como el Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio Público, Órgano Judicial y el apoyo de la cooperación internacional, para articular el trabajo de los CINAMU.

Las primeras cifras estadísticas de los CINAMU se pueden recopilar en el año 2016:

- Beneficiarias directas con la atención: 2474 mujeres

- Beneficiarias y beneficiarios indirectos: 14844 personas entre hijos, hijas y demás familiares de las personas atendidas.

- El registro de servicios muestra que las usuarias que acuden a los CINAMU reportaron haber sufrido más de un tipo de violencia. Un 39% de las usuarias reportó haber sido víctima de violencia psicológica, un 26% de violencia económica, seguida de la violencia física con un 24% y la violencia sexual un 8%. Un número menor lo constituyen otras de formas de violencia, que suman 3% (laboral, institucional, otras).

- Los niveles de escolaridad de las mujeres que acuden a los CINAMU presentan las siguientes características: un 45% de las usuarias atendidas poseen algún grado de escolaridad secundaria (media, pre media), un 25% asisten a la Universidad y un 4% a primaria. Un 4% está sin estudio y 1% tiene estudios de escuela vocacional (CINAMU, 2016).

- Como parte de los servicios que ofrecen los CINAMU se elaboró material informativo en cuanto a las medidas de protección traducidas en lengua Emberá, así como viñetas radiales en lengua indígena, como parte de la campaña contra la violencia hacia las mujeres en el 2014.

Se cuenta con dos albergues en todo el país; sin embargo, su presupuesto no les permite dar una mayor cobertura, ni una mejor atención.

Es importante señalar que los CINAMU que los datos de los CINAMU dan fe de la necesidad que existía en el país a nivel nacional de contar con un espacio al cual las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de ella, pudieran acudir para buscar una orientación y acompañamiento integral, que le permitiese salir de su situación de violencia.

II. Conclusiones

La violencia hacia la mujer se ve expresada y materializada, a través de distintas formas, en el ámbito público como en el privado, y la misma, durante los años objeto de este informe, 2014-2016, sigue teniendo cifras elevadas, a través de las denuncias que el Ministerio Público contabiliza, y se registra como el segundo delito que se comete en el país a nivel nacional.

Se reconoce también el impulso de mujeres organizadas a través del CONVIMU sobre la Ley 82 de 2013, su reglamentación y aplicación, a través de los distintos mecanismos y la adopción de normativas que permitieron la reglamentación de dicha ley para, a su vez, hacerla más efectiva.

Un paso positivo y sin precedentes, que permitió también el compromiso de acciones subsiguientes, fue el acuerdo interinstitucional y cadena de custodia.

Dentro de este período se valora positivamente la creación de los CINAMU, para el acercamiento del INAMU y la política pública en materia de igualdad de oportunidades de las mujeres, a todas las provincias del país y comarcas indígenas.

Han sido importantes los esfuerzos que se han dado como país, derivadas de compromisos internacionales, no obstante, los mismos se han visto y se verán dispersos, mientras no se dote a la institución rectora en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres, INAMU, de un presupuesto cónsono con la necesidad de la mitad de la población y con la teoría establecidas en dichos acuerdos.

Se hace necesario continuar con la labor intersectorial de coordinación entre las distintas dependencias del Estado, para lograr un mayor impacto y que los recursos que se tengan se puedan maximizar.

Es importante señalar que una de las metas del objetivo No. 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en el 2015, es el eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación, por tanto, el Estado panameño tiene la obligación de actuar en función del cumplimiento de este objetivo.

III. Recomendaciones

Es importante asignar un presupuesto justo y digno a atender los temas de las mujeres, dado que los fondos asignados a la fecha resultan insuficientes. Sin presupuesto adecuado, no podrán desarrollarse acciones masivas de prevención y de atención de la violencia hacia la mujer.

Que se conmine al Órgano Judicial, al Ministerio Público, a los municipios y demás autoridades a llevar registros estadísticos desagregados por sexo, y que haya un seguimiento de estos por parte del INAMU como entidad rectora.

La salud mental es un factor determinante para romper el ciclo de la violencia doméstica, tanto a nivel personal como generacional. El limitado personal en las instalaciones de salud, los escasos grupos terapéuticos y/o grupos de apoyo versus la creciente demanda hace poco efectivo el servicio, desmotiva a la víctima e incluso genera revictimización, por lo que se recomienda fortalecer los servicios de salud mental de las instituciones públicas para que sus operadores tengan perspectiva de género y permitan coadyuvar con las mujeres víctima de violencia y sus dependientes, en la superación de la vivencia de la violencia.

Que se realice el análisis de la posibilidad de elevar el INAMU a categoría de Ministerio, con la finalidad de que pueda contar con mayor autonomía presupuestal y de decisiones para así, tener mayores posibilidades reales de implementar la política pública de igualdad de oportunidades y equidad de género a nivel nacional.

IV. Bibliografía

- Cano, S. (2012). *Mujer y la tecnología de la información*. Sistema Mujer.
- CINAMU. (2016). *www.inamu.gob.pa.* Obtenido de Primeras estadísticas de los CINAMU: http://inamu.gob.pa/estadistica/cinamu2017/
- Defensoría. (2015). *Observatorio Panameño contra la Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo.* Panamá.
- INAMU. (2015). *Memoria institucional 2014.* Panamá.
- INAMU. (2015). *Memoria institucional 2015.* Panamá.
- INAMU. (2016). *Memoria institucional 2015.* Panamá.
- INAMU. (2017). *Memoria 2016.*
- INAMU. (s.f.). *www.inamu.gob.pa*.
- INAMU y Otros. (2016). *3.5 Protocolo nacional de atención integral a las mujeres víctimas de violencia en las relaciones de pareja* . Madrid: Programa EUROsociAL.
- INEC. (Octubre de 2014). *https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones.* Obtenido de https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones
- (2014, 2015, 2016). *Informe del departamento de graduados de la Universidad Santa María la Antigua.* Panamá.
- Ministerio Público. (2014,2015,2016). *Informe estadístico de víctimas de femicidio.* Panamá.
- Ministerio Público. (2014, 2015, 2016). *Informes de datos estadísticos de delitos contra el orden jurídico familiar.* Panamá.
- Ministerio Público. (2014,2015,2016). *Informe estadístico de los delitos sexuales.* Panamá.
- MINSEG. (2016). *Plan Nacional contra la Trata de Personas en Panamá 2017-2022.* Panamá.
- Rodríguez, E. (2015). *Diagnóstico de la situación de las mujeres privadas de libertad en Panamá, desde un enfoque de género y derechos.* Panamá.

- SIEC. (2015, 2016). *Informe de criminalidad.* Panamá.
- Universidad de Panamá. (2014,2015,2016). *Informe del Boletín Estadística de la Universidad de Panamá.* Panamá.
- Universidad de Panamá. (2016). *Informe de Estadísticas de la Escuela de Comunicación Corporativa, Facultad de Comunicación Social.*
- Universidad de Panamá. (2016). *Informe del Boletín Estadística de Universidad de Panamá Transparencia, 2014 -2016.*
- *www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones*. (2015).

Capítulo 10.

Mujer y equidad jurídica

I. Introducción

El reconocimiento de la igualdad de derechos entre personas de distinto sexo se alcanzó durante el siglo XX. No obstante, su cumplimiento y efectiva incorporación en las distintas legislaciones llama a establecer mecanismos que propicien agendas y políticas para eliminar las brechas existentes entre los géneros y concretar de forma efectiva la equidad de género en todos los ámbitos de la convivencia humana.

Uno de los retos inmediatos a nivel nacional es la efectiva y correcta aplicación de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades y la legislación vigente que promociona e impulsa la protección de los Derechos Humanos de las mujeres y de los mecanismos para lograrlo. Así que no solo basta la integración de los marcos jurídicos a la realidad nacional y al enfoque de una sociedad con equidad, sino que se necesita compromiso y de la voluntad política para propiciar su consecución.

En consecuencia, cobra importancia el establecimiento, impulso y ejecución de medidas y estrategias para visibilizar los enfoques y perspectivas de las mujeres, la plenitud de sus derechos humanos y políticos, el tener acceso al desarrollo económico, social y a las esferas de decisión y representación política sin discriminación y con equidad.

1. Concepto de equidad jurídica

Para alcanzar un pleno desarrollo humano, sostenible, con equidad se requiere de políticas públicas y marcos jurídicos que integren la multisectorialidad, la interculturalidad, el respeto a la diversidad sexual y étnica, la integración de personas con discapacidad y el enfoque de las mujeres que no solo reconozcan los derechos humanos de todos y cada uno de los actores sociales, particularmente, de las mujeres; sino que, además, tracen agendas y lineamientos para cumplir con los preceptos y postulados globales sobre igualdad y sus diversos mecanismos de ejecución.

Trazar una hoja de ruta direccionada en una integración amplia de los géneros, requiere de la adopción de contenidos y agendas articuladas para lograr la equidad de género. Lo anterior conlleva a propiciar cambios en las relaciones intergenéricas y replantear los contenidos, actitudes y expectativas que genera la cultura imperante, si apuntamos hacía un desarrollo humano más justo y pleno.

Por ello, al referirnos a la equidad jurídica hacemos referencia a una cultura política, social y económica en condiciones de igualdad desde un marco jurídico que conduzca al acceso real de hombres y mujeres en las distintas esferas políticas, económicas y sociales, de manera que

ambos puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

En esta dimensión, la equidad de género articulada desde un marco jurídico conlleva a la aplicación práctica del principio de igualdad y compromete a propiciar acciones para eliminar las brechas e inequidades existentes y romper las barreras que limitan y obstaculizan la transformación de las relaciones de desigualdad de género en las estructuras sociales, económicas y políticas, en específico, a la que afecta a las mujeres.

2. Contexto internacional

Desde el ámbito internacional, el marco normativo y jurídico para la igualdad y la promoción de los derechos humanos de las mujeres definen, instan y promueven la incorporación de medidas para proteger y garantizar la ejecución de políticas públicas que impulsen el desarrollo social con equidad de género para revertir los efectos discriminatorios que en contra de las mujeres siguen persistiendo.

Los convenios y tratados internacionales reconocen la igualdad formal para el goce de los Derechos Humanos de las mujeres, apuntando al cumplimiento y consecución efectiva de la igualdad sustantiva y su ejercicio real en los distintos ámbitos en los que están circunscritos. Ante este panorama, el marco jurídico internacional es amplio y los esfuerzos se basan hacia diversos objetivos como la igualdad salarial, el acceso a la educación en condiciones de igualdad, protección a las víctimas de violencia en todas sus expresiones, paridad de género, sistema de salud eficiente, autonomía económica y reconocimiento del trabajo no remunerado.

Estos aspectos permiten replantear las legislaciones internas existentes y adoptar mecanismos que hagan posible, sistemas jurídicos acordes al contexto sociocultural; al establecimiento de medidas para garantizar el acceso a la educación y a la salud; a la creación de herramientas institucionales para lograr la equidad de género; al impulso de normas que promueven el respeto e integración de todos los actores sociales; a promover agendas nacionales para diagnosticar los avances y retos en materia de igualdad de oportunidades y de acceso equitativo al desarrollo social, económico y político.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es uno de los documentos por excelencia porque perfila las políticas públicas de equidad de género y consagra, además, que la discriminación contra la mujer es una injusticia y constituye una ofensa a la dignidad humana.

El objetivo central hacia la igualdad de géneros está marcado por la exigencia de un mundo en el que no se puede mantener a actores sociales al margen de las decisiones que afectan e impactan a la sociedad y de su contribución al desarrollo humano sostenible, como protagonistas.

En ese sentido, el Informe de Desarrollo Humano (INDH) señala que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son dimensiones fundamentales del Desarrollo Humano. Puesto

que la mitad de la humanidad no disfruta de los progresos realizados en esta materia, pues el desarrollo no es universal (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2016).

Desde este enfoque cobra suma importancia los esfuerzos realizados por la comunidad internacional para establecer la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y que fue adoptada en septiembre de 2015 por la Asamblea de las Naciones Unidas. Contempla, como ya se ha mencionado anteriormente, el conjunto de objetivos globales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se trata de 17 objetivos que tienen como propósito, desde el ámbito de la equidad, combatir las desigualdades, proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre géneros y garantizar las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, así como el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Panamá adoptó los ODS a través del Decreto Ejecutivo N° 393 de 14 de septiembre de 2015.

A continuación, un listado de normas internacionales ratificadas por la República de Panamá:

Tabla 42. Normas internacionales ratificadas por la República de Panamá

Principales convenciones y tratados internacionales adoptados por Panamá	Año de ratificación
Declaración Universal de Derechos Humanos	1948
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ley 5 de 28 de octubre de 1976
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	Ley 31 de 24 de febrero de 1951
Convención sobre los derechos políticos de la mujer	Ley 31 de 24 de febrero de 1952
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Ley 4 de 22 de mayo de 1980 y empezó a regir en junio de 1981
Protocolo Facultativo de la CEDAW	Ley 17 de 28 de marzo de 2001
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará).	Ley 4 de 22 de mayo de 1981, empezó a regir en septiembre de 1981.
Protocolo Facultativo Belem do Pará	Ley 17 de 28 de marzo de 2001
Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible	Decreto Ejecutivo 393 de 14 de septiembre de 2015

Fuente: *Elaboración propia con base en la investigación.*

3. Legislación panameña

En el mundo, y en nuestra región, se produjeron cambios importantes y verdaderamente significativos hacia la construcción de agendas inclusivas y que propician el desarrollo social, político y económico con equidad. Desde el seno de las distintas organizaciones de mujeres se ha logrado incorporar un número importante de Leyes, Decretos y acuerdos institucionales para impulsar la igualdad desde todos los ámbitos y esferas de la sociedad en Panamá.

Este proceso trajo como resultado el impulso de políticas públicas con enfoque de género a través de mecanismos institucionales, agendas de trabajo con organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos y programas orientados a lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá, y a potenciar cambios sustanciales a lo interno de las estructuras políticas y sociales en condiciones de igualdad, reales y efectivas, para hombres y mujeres.

Es importante destacar que nuestra Constitución Política establece claramente que Panamá acata las normas de Derecho Internacional (artículo 4); a su vez, señala que las autoridades de la República están llamadas a asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales (artículo 17) y no habrá fuero ni privilegios o discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19). Aspectos que hacen permisibles acciones concretas para eliminar las brechas de desigualdad y un marco normativo con perspectiva de género. (Consitución Política de la República de Panamá, 2017).

La Ley 4 de 29 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades, reglamentada a través del Decreto Ejecutivo 53 de 25 de junio de 2002, es el marco legal de referencia ya que establece una serie de mecanismos para el desarrollo de la política pública antidiscriminatoria de género por parte del Estado, tendiente a que se logre la integración plena de las mujeres panameñas al proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país. Este ha sido un paso de suma importancia para propiciar estrategias y acciones que permitan, con equidad social, la plena incorporación de las mujeres al proceso de desarrollo sostenible del país y que se encuentra vigente actualmente.

En este apartado se hará referencia específicamente a la legislación nacional creada en concordancia con los postulados globales sobre equidad durante el período 2014-2016 y que son significativos para evaluar los pasos propuestos en el marco de la adopción de los ODS y la agenda de desarrollo nacional hacia el 2030, para cumplir con un desarrollo humano sostenible con equidad.

3.1. Ley 29 de 5 de mayo de 2015

Por medio de este instrumento legal se aprueba el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), adoptado por

la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza, el 16 de junio de 2011.

Se destaca el reconocimiento de la contribución significativa a la economía mundial que realizan las y los trabajadores domésticos y el trabajo infravalorado e invisible que desempeñan. Indica, además, la posibilidad de empleo remunerado, reconocimiento a la libertad sindical y el derecho de asociación sindical, así como la eliminación de trabajo forzoso, erradicación del trabajo infantil y discriminación en materia de empleo y ocupación.

3.2. Ley 30 de 5 de mayo de 2015

Permitió que se modificara y derogaran disposiciones del Código de la Familia. Establece la prohibición de contraer matrimonio a menores de edad y deroga las disposiciones contenidas sobre el matrimonio de menores de edad, consentimiento de los padres y la disposición de bienes.

3.4. Decreto Ejecutivo 462 de 12 de agosto de 2015

Por el cual se crea la Comisión Nacional Interinstitucional para la reglamentación de la Ley 82 de 24 octubre de 2013: *"Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer"*. Señala las instituciones y entidades de Gobierno, empresa privada y organizaciones de mujeres que lo conforman y designa al Instituto Nacional de la Mujer como coordinador de la misma.

3.5. Decreto Ejecutivo 393 del 14 de septiembre de 2015

Por medio del cual la República de Panamá adoptó la Agenda 2030 como una pauta para los esfuerzos de desarrollo humano inclusivo y sostenible orientado hacia el cierre de brechas socioeconómicas y territoriales. El objetivo principal de la Comisión Interinstitucional consiste en presentar propuestas de políticas públicas, programas, planes y recomendaciones al Gabinete Social para el cumplimiento de los ODS.

Igualmente, se destaca el alineamiento de los ejes estratégicos del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 con los ODS, el cual se concretó mediante la elaboración de un Plan Estratégico Nacional con visión de Estado, "Panamá 2030" que alinea los ODS con el PEG 2015-2019 y las prioridades de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND).

3.6. Ley 73 de 18 diciembre de 2015

A través de esta norma se modifican artículos de la Ley 38 de 2001, sobre el procedimiento de violencia doméstica. Señala dos aspectos sobre la atención a la posible víctima de violencia: 1) atención integral por parte de la autoridad competente, traslado inmediato a una institución de salud pública para la evaluación física y psicológica; 2) localización y traslado

dentro las 24 horas de conocimiento del hecho, de la persona denunciada por violencia.

3.7. Ley 15 de 31 de mayo de 2016

Reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. Se establece como interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias a través de la adopción de medidas de inclusión e integración, acción afirmativa en igualdad de condiciones, eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad.

3.8. Ley 16 de 22 de junio de 2016

Instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria. Reemplaza la figura del Corregidor y establece de forma taxativa las facultades y competencias que deberá atender y decidir el Juez de Paz. También, puede tomar medidas provisionales para garantizar el resultado del proceso, tales como órdenes de alejamiento, desalojo por intruso, entre otros. Todos los procesos procurarán la restauración de las relaciones interpersonales o vecinales, reconociendo los derechos de las víctimas de acuerdo con la ley. En casos de peligro de la vida de las personas, los Jueces de Paz pueden dictar medidas de protección como aprehensiones a prevención que no excedan de 48 horas y después remitirá el expediente a la autoridad competente.

3.9. Ley 60 de 30 noviembre de 2016

Reforma la Ley 29 de 2002, sobre la menor de edad embarazada y dicta otras disposiciones. Se destacan los siguientes aspectos: garantiza el principio de igualdad de oportunidades a la menor embarazada y permanencia en el sistema educativo; aborda el embarazo adolescente en el marco de una política multisectorial; atención de salud integral; genera campañas a favor de la reducción del embarazo en menores de edad; paternidad responsable y creación del Consejo Nacional de Atención a la Madre Adolescente.

3.10. Ley 64 de 6 de diciembre de 2016

Crea la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños, (SENADAP), que será el ente encargado de dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas afropanameñas y velar por el cumplimiento, la protección y el pleno disfrute en condiciones de igualdad, equidad y justicia social y libertades fundamentales.

4. Avances y retrocesos en protección de derechos

A pesar de que Panamá es signatario de importantes declaraciones, tratados y convenciones internacionales que favorecen la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, aún no se han reportado o evidenciado avances, más allá de los marcos legales, que generen una nueva cultura política y que propicien cambios significativos para transformar las

relaciones de desigualdad de género en las estructuras sociales, económicas y políticas.

Son importantes avances como país en la incorporación de legislación en torno a la tipificación del femicidio, la violencia de género, el embarazo en adolescentes, la adopción de agendas para la equidad de género y los Informes que resaltan y nos sitúan comparan como estamos hoy a diferencia de hace 30 años.

La creación de marcos normativos no erradica por sí sola la discriminación y la desigualdad existente. Quedan pendientes muchos aspectos y temáticas a ser valoradas para poder superar las barreras socio culturales impuestas y las diversas dimensiones de la discriminación de género que siguen latentes en el seno de la sociedad y sus diversas instituciones.

En este apartado se hará referencia a cuatro ante proyectos de ley que significaban avances importantes hacia la construcción de un modelo de sociedad con justicia, equidad e igualdad. Y es que no podemos hablar de Desarrollo Humano, sino miramos con luces largas temas que urgen ser insertados en la dinámica nacional si propugnamos por una agenda hacia el desarrollo sostenible. La participación política de la mujer, una legislación sobre salud sexual y salud reproductiva, la discriminación hacia determinados sectores de la población y el acoso y violencia hacia la mujer son indicadores para analizar el contexto de la desigualdad y en este camino, siguen prevaleciendo las brechas que restringen el desarrollo humano con equidad.

En el año 2014 fue presentado el anteproyecto de Ley 61 por el cual se adoptan políticas públicas de educación integral, atención y promoción de la salud, mayormente conocido como el proyecto sobre salud sexual y salud reproductiva. Dicho proyecto, tenía como objetivo: "establecer las bases normativas generales para el reconocimiento, la garantía, la protección y la atención de la salud sexual y la salud reproductiva con énfasis en la formación integral de la persona, respetando su dignidad, sus derechos, su conciencia, su cultura y los valores que la caracterizan, en concordancia con la Constitución Política, las leyes de la República de Panamá y los Convenios Internacionales".

Entre los aspectos que se destacaban del anteproyecto están la promoción de la educación integral de la sexualidad; la anticoncepción de emergencia en caso de violencia sexual; acceso a los métodos de fecundación y reproducción asistida e introducía en su documento original la objeción de conciencia.

El tema central en la discusión de este importante anteproyecto de ley se limitó, en gran medida, a la educación en sexualidad polarizando la discusión entre un matiz de creencias religiosas, por parte de quienes lo rechazaban, y sus defensores, quienes se basaban entre lo extremista de los planteamientos y la proposición del respaldo en las altas cifras de embarazos en adolescentes y los índices

de abusos sexuales a menores de edad, muchas veces, de familiares y personas cercanas al círculo familiar.

Esto conllevó una gran movilización e influencia de los sectores eclesiásticos más conservadores lanzando la campaña: "con mis hijos no te metas" para rechazar la propuesta, la cual no prosperó en la Asamblea Nacional de Diputados y que constituye uno de los grandes retrocesos del presente quinquenio en materia de protección y asistencia efectiva a la juventud.

Una educación integral en sexualidad permite a una población vulnerable, como lo son las y los adolescentes, niños y niñas, contar con herramientas técnicas y científicas sobre su sexualidad, acceder a información responsable acorde a su edad y desaprender conceptos equívocos sobre la educación limitada en el seno familiar y el acceso no controlable en las plataformas tecnológicas a las que hoy día se exponen, las y los jóvenes.

En el año 2015 se presentó el anteproyecto de ley "que dicta medidas para prevenir los actos de discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género en la República de Panamá". Establecía la prohibición de actos de discriminación contra las personas por razón de su orientación sexual y/o identidad de género. No obstante, en una sociedad como la panameña aún existen tabúes en ciertas temáticas que restringen el reconocimiento de los derechos humanos de las minorías y el respeto a la dignidad humana, por lo que muy difícilmente las iniciativas en ese sentido puedan prosperar.

Igualmente, en este año, se presentó el ante proyecto de Ley 177, que tenía como objetivo sensibilizar, prevenir, prohibir y sancionar el hostigamiento, acoso callejero, acecho o acoso criminal, favoritismo, sexismo y racismo en el ámbito laboral, educativo, comunitario y en cualquier otro ámbito. Un paso importante a fin de modificar los patrones socioculturales de conducta mediante políticas públicas y programas de educación social desde todos los ámbitos.

En materia electoral Panamá incorporó desde el año 1992 al debate nacional la cuota mínima de participación de las mujeres en las elecciones primarias de los partidos políticos. A pesar del avance significativo que representó para la igualdad de oportunidades de las mujeres, el establecimiento de un porcentaje mínimo de participación política, esto no se tradujo en una mayor participación o aumento de mujeres en el escenario pre electoral o que tuviera un mayor impacto en los diversos cargos de representación popular y de aspirantes a cargos internos en los partidos políticos.

Dentro de la propia norma sobre cuota electoral, el criterio de discrecionalidad es el que limita o impide su cumplimiento. De manera que, si el mecanismo no es obligatorio per se (no está implícitamente en la normativa legal), el "aplicarlo o no", no causaría o tendría ningún efecto en el impacto inicial de que haya

más mujeres en el escenario político-electoral. El eje sobre mujer y participación política aborda de forma más clara el mecanismo introducido y el debate en la Comisión Nacional de Reformas Electorales sobre la paridad de género.

5. Análisis del estado actual de la Red de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades de Panamá

La Red de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá fue creada para promover las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres a nivel gubernamental y garantizar la institucionalización de la aplicación de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos que desarrollen las instituciones en el ámbito de su competencia. Su coordinación está a cargo del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

Si bien se han dado pasos importantes en la incorporación de un número importante de secretarías de género a nivel gubernamental y talleres y jornadas de capacitación a lo interno de las instituciones, queda realizar esfuerzos para lograr una verdadera optimización de los recursos y herramientas disponibles. Las acciones de monitoreo y evaluación a nivel interno son necesarias y realizar un diagnóstico de cómo está situada la red de mecanismos gubernamentales es de suma importancia. Sin embargo, realizando un breve repaso de dicha instancia se puede establecer lo siguiente:

- Limitada planificación y coordinación a través de la red de mecanismos gubernamentales realizando acciones aisladas entre instituciones.
- Falta de divulgación en el cruce de información y enlaces interinstitucionales.
- Compromiso y voluntad a nivel jerárquico institucional para lograr una mejor asignación presupuestaria con personal técnico, capacitado y sensibilizado.
- Coordinación del personal en mesas de trabajo, seguimiento y sostenibilidad del grupo e incorporación en los diversos proyectos y programas no solo a nivel interno sino en la propia red.
- Medición de los resultados obtenidos, avances y limitaciones en la gestión o impulso de proyectos, programas y planes con perspectiva de género.

6. Plan de Acción de la Política de Igualdad de Oportunidades 2016-2019

Uno de los retos inmediatos a nivel nacional, en materia de igualdad entre los géneros, es la efectiva y correcta aplicación de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades y la legislación vigente que promociona e impulsa la protección de los derechos

humanos de las mujeres y los mecanismos para lograrlo.

En ese sentido, el INAMU, es el ente rector de las Políticas Sociales en materia de Igualdad de Género, y es una institución gubernamental que tiene como misión principal la coordinación y ejecución de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM), direccionado al enfoque de los Derechos Humanos de las mujeres; Desarrollo Humano; Transversalidad de género; Empoderamiento; Multiculturalidad y Diversidad e Intergeneracionalidad.

Esta serie de estrategias, lineamientos y acciones propiciaron las sinergias pertinentes para dar pasos necesarios hacia el logro de la igualdad, profundizando los objetivos del Plan Nacional Mujer y Desarrollo. Era necesario evaluar los componentes de trabajo y mecanismos desarrollados para articular el establecimiento, impulso y ejecución de políticas públicas para visibilizar los enfoques y perspectivas de las mujeres, la plenitud a sus Derechos Humanos y tener acceso al beneficio del desarrollo social, político, económico y cultural sin discriminación y con equidad. Por lo tanto, la concreción de un plan operativo que materialice los objetivos estratégicos en acciones a fin de ser ejecutadas al 2019.

De esta forma, el Plan de Acción 2016-2019 de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres se compone de un total de diez ejes de intervención que, a su vez, contienen una serie de lineamientos y objetivos estratégicos. Estos ejes son:

- Eje 1. Derechos humanos y equidad jurídica
- Eje 2. Salud
- Eje 3. Violencia contra las mujeres
- Eje 4. Educación, cultura y comunicación
- Eje 5. Diversidad
- Eje 6. Economía, trabajo y familia
- Eje 7. Ciencia, tecnología e innovación
- Eje 8. Participación ciudadana y política
- Eje 9. Ambiente, vivienda y territorio
- Eje 10. Institucionalidad y presupuestos sensibles al género

En esta dimensión de ideas los aspectos más relevantes se sintetizan en:

- Promover mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen la participación y protagonismo de la mujer en las actividades políticas, sociales, económicas y ciudadanas.
- Eliminación de estereotipos y la discriminación y exclusión, como formas de prevención de la violencia contra la mujer y su

cosificación en los medios y plataformas de comunicación.

- Acceso a la justicia para las mujeres, sin distinción cultural, étnica o de cualquier otra índole.

- Adopción y acceso informado de mecanismos legales sobre salud sexual, salud reproductiva, y de un sistema de salud y seguridad social eficaces.

- Impulsar y apoyar programas especializados de capacitación desde un enfoque de género y fomentar programas dirigidos a transversalizar la perspectiva de género.

- Promover campañas que fomenten una cultura de no discriminación y violencia cero en la participación y representación política y ciudadanas de las mujeres de todas las culturas, etnias, territorialidad y condición.

- Potenciar la participación paritaria de las mujeres organizadas y no organizadas.

- Posicionamiento en la agenda institucional, política y social, en materia de igualdad de oportunidades entre los géneros y específicamente, sobre la igualdad política, a nivel nacional como política de Estado.

- En el marco institucional de forma operativa, el apoyo brindado en la temática con recursos técnicos-presupuestarios, logístico-administrativos, humanos, financieros, políticas públicas y marco legal, que hagan posible su sostenibilidad en el tiempo.

Tanto los ejes, como los lineamientos y objetivos estratégicos del Plan de Acción tal son el resultado de un trabajo de racionalización y simplificación de aquéllos que, en su día, contenía la PPIOM, y que han sido modificados de cara a articular un Plan más aterrizado y operativo a la realidad de las instituciones y objetivos clave a garantizar por parte de la política pública de igualdad de género.

Cabe destacar en este apartado, el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 que articula en gran medida los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo en la que se establecen cuatro ejes estratégicos: crecer más y mejor; crecer con más equidad y menos pobreza; articular el desarrollo de 'un solo país', equilibrado territorialmente, y alcanzar una sociedad más democrática y más ética.

Un breve repaso a los indicadores del eje crecer con más equidad hace referencia a la importancia de la inclusión de la mujer; sin embargo, dentro de los ejes incluidos en la agenda de trabajo gubernamental para el período 2014 -2019, no se contempla la igualdad de género o el enfoque de género dentro del programa electoral presentado en campaña. Llama la atención este aspecto ya que se insta a un desarrollo humano y a la incorporación de los indicadores de desarrollo sostenible y uno de los puntos para lograr avances como país lo es precisamente, la equidad de género.

7. Alianzas Sociedad Civil y el Estado

En las últimas décadas, la participación de las mujeres se ha expresado con fuerza en los denominados movimientos sociales articulados desde la sociedad civil. Desde estos espacios de la sociedad civil es donde se han impulsado acciones, estrategias y donde se han construido propuestas, que en algunos casos se han convertido en políticas estatales y en importantes leyes que van orientadas a permitir el avance real de las mujeres en condiciones de igualdad.

7.1 CONAMU

El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), fue creado mediante el Decreto Ejecutivo 70 de 27 de Julio de 1995. Está integrado por representantes de la sociedad civil, organizaciones sindicales y representantes de gobierno. Es un organismo consultor, orientador, asesor y con capacidad propositiva al más alto nivel de las políticas públicas para el desarrollo integral de la mujer.

Sin mecanismos nacionales de carácter gubernamental que tengan la capacidad de incidir positivamente en la mejora de la condición de la mujer y por ende en el equilibrio en las relaciones intergenéricas, no se podría lograr avances legislativos para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Panamá. En este aspecto, el CONAMU ha impulsado proyectos para incidir en una agenda estatal con equidad de género de forma paulatina.

Los acuerdos emanados del seno de las organizaciones de mujeres desde la sociedad civil han permitido promover y coordinar políticas para el mejoramiento de la condición de la mujer e incorporar la dimensión de género en el quehacer estatal. Tal es el caso de proyectos como la tipificación del femicidio, salud sexual y salud reproductiva, sendos pronunciamientos sobre la situación de la mujer, la violencia de género y la mujer privada de libertad y sobre la discriminación por razón se identidad cultural y étnica.

Sin lugar a dudas, es un espacio de concertación entre mujeres, producto del esfuerzo y la constancia de mujeres de diferentes sectores sociales y corrientes ideológicas, y que tiene como objetivo central elevar sus peticiones a las instancias públicas donde se gesta la toma de decisiones.

7.2. Redes de Prevención contra la Violencia

La violencia contra las mujeres representa uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres en la región latinoamericana y Panamá no escapa a esta realidad. Ésta es una de las manifestaciones más extremas de la desigualdad y la discriminación.

En aras de fortalecer el trabajo que se hace para prevenir la violencia de género y promover el empoderamiento de las mujeres en el distrito y en las comunidades se realizan esfuerzos conjuntos a través de las Redes de Prevención contra la Violencia.

Las redes constituyen una estrategia de articulación y de alianzas interinstitucionales como de organizaciones sociales para coordinar y fortalecer enlaces, tanto a nivel nacional como local, para la disminución y eliminación de la violencia doméstica y sexual contra la mujer. Estos enlaces se orientan a la realización de acciones que contribuyan a la prevención y atención de la violencia doméstica y sexual y al fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios a fin de detectar, prevenir y brindar atención integral sobre violencia doméstica y sexual.

Durante el período comprendido entre el 2014 y 2016, desde las redes, se organizaron diversas jornadas de sensibilización y formación dirigidas a sectores, como el judicial, policial, educativo y de salud.

Es importante destacar los esfuerzos desarrollados en la adopción de acuerdos interinstitucionales para la protección de las mujeres víctimas de la violencia de género como la Cadena de Custodia de las Mujeres Víctimas de Violencia y el Protocolo de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en las relaciones de pareja, que constituyen significativas herramientas para la capacitación de personal, coordinación interinstitucional y mecanismos para la protección, atención y prevención de la violencia de género a las mujeres.

7.3. CONVIMU

El Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU) es un espacio adscrito al INAMU, que fue creado mediante la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, la cual tipifica el femicidio y sanciona la violencia contra la mujer. El CONVIMU tiene por finalidad, garantizar esfuerzos conjuntos para impulsar políticas y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en las mujeres, así como, brindar asesoría, seguimiento y fiscalización de las políticas públicas en materia de Violencia Contra la Mujer.

El trabajo articulado del CONVIMU sentó las bases para impulsar la instalación del Comité para la reglamentación de la Ley 82 de 2013. Ha tenido a su cargo la realización de diagnósticos, talleres de capacitación y atención en materia de violencia hacia la mujer; orientación legal y social de forma gratuita y confidencial y de apoyo para la promoción e información del emprendimiento y empoderamiento de la mujer.

Diversas organizaciones de mujeres de la sociedad civil han realizado este acompañamiento con apoyo institucional y económico para ampliar los servicios que brinda la institución en prevención (detección temprana), concienciación sobre los ámbitos de violencia de género y los mecanismos de denuncia y atención integral a víctimas de violencia doméstica y violencia sexual. Entre estas organizaciones se resalta las alianzas efectuadas

con el Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA), Fundagénero, Fundación de Asistencia Legal Comunitaria (Fundalcom), Centro de la Mujer Panameña (CMP) y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM).

8. Medidas afirmativas y políticas públicas

Las medidas afirmativas son mecanismos especiales cuya finalidad es corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho en contra de un determinado grupo. De allí, que en Panamá su incorporación a la legislación va encaminada a formalizar y lograr realmente la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Éstas se distinguen de las medidas de igualdad de oportunidades ya que no van a paliar discriminaciones determinadas por rasgos individuales, sino que se orientan a grupos históricamente discriminados o infrarrepresentados.

El objetivo final de las acciones positivas es generar una sociedad en la cual, cada persona reciba igual respeto y se reduzcan las consecuencias de la discriminación. A los efectos de remediar la desigualdad de género, es necesario reconocer que las necesidades de las mujeres se originan en el contexto de la discriminación. De otra forma, las mujeres serán siempre acusadas de demandar un tratamiento preferencial inválido, con el propósito de resolver problemas, que son de su propia incumbencia y sus demandas continuarán siendo desoídas. La asignación asimétrica de derechos y privilegios vigentes, genera el deber de la sociedad de garantizar que las mujeres posean los medios para alcanzar y desarrollar una plena ciudadanía.

En torno a la participación política de la mujer existen importantes avances lo que no se traduce en las cifras obtenidas desde la incorporación de la cuota electoral. Las prácticas cotidianas, las costumbres y estereotipos sexistas siguen vigentes. Lograr un cambio en la estructura de la sociedad requiere de medidas obligatorias que posibiliten esos cambios. El avance definitivo no se producirá o logrará hasta tanto no se genere a nivel legislativo y constitucional, la paridad de género en el ámbito público como en el privado.

En nuestro país el debate inicial sobre el principio de paridad de género, en la conformación de las listas electorales, demanda mayores esfuerzos para ampliar las posibilidades de una reforma que introduzca cambios notorios y de cumplimiento obligatorio. La incidencia en las transformaciones a la norma electoral para incorporar la cuota electoral y la paridad de género en las listas electorales va más allá de la mirada a un sistema de partidos, ya que tal como está contemplada la norma electoral el aumento de la proporcionalidad de representación de mujeres en los órganos de decisión y representación política, será baja. Y en ese sentido, el eje sobre participación política de la mujer tratará un breve análisis sobre esta situación.

9. Inclusión del género en los indicadores de los ODS

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano, 2016, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres han pasado a ser dimensiones generalizadas de todo discurso de desarrollo. Y no puede negarse que, poco a poco, se está abriendo un espacio de debate y diálogo sobre cuestiones que antes eran temas tabú, con la intención de superarlas de manera constructiva, como, por ejemplo, la orientación sexual, las discriminaciones que sufren las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y la ablación/mutilación genital femenina (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2016).

Panamá no puede estar alejada de los avances que en materia de igualdad se han presentado. Si bien contamos con marcos normativos en materia de igualdad de oportunidades aún queda lograr cambios importantes, no solo a nivel legislativo sino en el empoderamiento, concienciación y voluntad política de quienes tienen el poder de decisión para hacer posible esos cambios.

A través del Decreto Ejecutivo N° 393 del 14 de septiembre de 2015 se adoptó la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con ello, los esfuerzos de país deben orientarse a cerrar las brechas socioeconómicas, impulsar políticas públicas para potenciar el papel de las mujeres y frenar las desigualdades y discriminación. Va concatenado a la Agenda 2030, el Plan de Acción 2016-2019 de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, ya que no puede direccionarse en una ruta diferente a la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La visión de país debe centrarse más allá del compromiso de implementar acuerdos internacionales en dar cumplimiento efectivo a planes de Gobierno enfocados en lograr la equidad de género y la justicia social.

Este aspecto debe ser de suma importancia ya que al realizar una breve revisión del Informe Voluntario Panamá sobre la Visión 2030 y la incorporación de los indicadores de los ODS, desde la mesa de la Concertación Nacional para el Desarrollo, se tienen aspectos que dan relevancia a la violencia, al acceso a la educación y a los recursos económicos e igualdad política.

Entender el contexto de la marginación de actores sociales, la desigualdad social y la discriminación debe hacerse desde el concepto amplio de la dinámica social y cultural y los factores estructurales que los causan. Para ello deben eliminarse los obstáculos y formas de exclusión que propician la desigualdad e inequidad, afrontar estos desequilibrios del sistema son pasos necesarios y obligatorios para lograr una agenda de desarrollo para el país.

Para este Informe, se centró la atención en el objetivo 5 de Desarrollo Sostenible, que consiste en logra la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, tal como indica el siguiente cuadro.

El objetivo 5 busca lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas y tiene como metas las siguientes:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privados, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos.
- Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.

Es decir, que la igualdad entre hombres y mujeres es esencial para el logro de los ODS.

No nos referimos a una igualdad sustantiva sino una tangible, que rompa esquemas y modelos socioculturales, potencie liderazgos, empodere, brinde herramientas reales y efectivas de acceso a la educación y al desarrollo económico y social y elimine toda forma de discriminación, explotación, violencia y lenguaje sexista en contra de mujeres y niñas.

Esto se traduce en autonomía económica, autonomía física y autonomía para la toma de decisiones. Las inversiones deben potenciarse y reflejarse en educación, salud y empoderamiento, por una parte; y por la otra, crear condiciones para una participación inclusiva más efectiva y plena en el respeto a la diversidad y dignidad humana.

10. Equiparación en las empresas y espacios académicos

De acuerdo con el Atlas del Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, Panamá es uno de los países de la región con el más alto Índice de Desigualdad de Género (IDG), ya que la mujer no disfruta de las mismas oportunidades que el hombre, y esto se acentúa a razón de edad, región y grupos étnicos.

En el año 2014 el IDG alcanzó 0.58, lo que se interpreta según este informe, en la pérdida del 58% del potencial de desarrollo para Panamá debido a la desigualdad de género y que se basa en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral. Es decir, que la desigualdad de género frena el Desarrollo Humano. (PNUD, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

Cobra importancia el acceso al mercado laboral ya que supone que en el siglo XXI las mujeres egresan de los centros educativos con altos índices académicos y superan cuantitativamente a los hombres; sin embargo, cuando ingresan al mercado laboral obtienen menos ingresos por realizar el mismo trabajo que ellos. Pareciera que la lucha por intensificar los roles es una constante, aún en sociedades modernas y que las labores del hogar o domésticas sólo les corresponde a las mujeres cuando debiese existir un reparto equilibrado de dichas tareas.

La Encuesta de Mercado Laboral (EML) 2016 del Instituto de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República refleja que en la distribución de la población ocupada, se observó que la mayor concentración se dio en la empresa privada, con un 43.3%, seguido de los trabajadores por cuenta propia con 27.3%, los trabajadores del Gobierno con un 15.8%, el servicio doméstico con 4.% y los trabajadores familiares (personas que trabajaron en forma regular en un negocio o empresa de un miembro de su familia, sin recibir salario o sueldo) con un 4.9 %. De estos valores se puede observar en el siguiente cuadro la distribución por sexo y área de ocupación:

Tabla 43. Población ocupada de 15 y más años en la República por sexo, según ocupación. Agosto 2015- 2016

Ocupación	Población de 15 y más años de edad ocupada					
	Agosto 2015			Agosto 2016		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	1,733,851	1,035,031	698,820	1,770,771	1,055,082	715,629
Directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social	101,800	57,038	44,762	114,251	65,710	48,541
Profesionales, científicos e intelectuales	188,950	76,648	112,302	191,597	79,987	111,610
Técnicos y profesionales de nivel medio	140,159	67,074	73,085	146,178	72,317	73,861
Empleados de oficina	110,020	30,351	79,669	104,802	29,241	75,561
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	320,884	141,116	179,768	320,213	138,069	182,144

Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza	178,965	128,790	50,175	203,754	143,986	59,768
Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, a mecánica y ocupaciones afines	241,258	200,352	40,906	241,747	194,814	46,933
Operadores de instalaciones fijas y maquinas; ensambladores, conductores y operadores de máquinas móviles	125,762	121, 412	4,350	125,801	122,011	3,790
Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales	326,053	212,250	113,803	322,368	208,947	113,421

Fuente: *Encuesta de Mercado Laboral EML 2016 del Instituto de Estadística y Censo INEC.*

Este mismo Informe realiza un análisis sobre el desempleo abierto por sexo y se observó un alto porcentaje de desocupación femenina, especialmente en la franja de edad comprendida de 15 a 24 años y, de acuerdo con el área geográfica, esto se acentúa en las áreas indígenas.

Cabe destacar que el Informe sobre Desarrollo Humano refleja la desigualdad que en materia laboral existe, una brecha salarial a la que muy poco se orientan esfuerzos y que demanda una especial atención si hablamos en términos de a igual trabajo, igual salario. Las mujeres siguen al margen de una equiparación económica equitativa con respecto a los hombres. Una situación que no podemos soslayar a fin de acortar la brecha salarial en el mercado laboral, ya sea en el sector empresarial o gubernamental.

II. Conclusiones

Es fundamental la incorporación de mecanismos legales y políticas públicas que impulsen el desarrollo social con equidad de género para revertir los efectos discriminatorios que, en contra de las mujeres, siguen persistiendo. Los esfuerzos en ese sentido han sido de suma importancia para realizar avances en lo referente a un marco normativo que incorpore la igualdad de oportunidades. Su puesta en marcha es un punto crítico que debe atenderse, así como su ejecutabilidad y sostenibilidad a fin de lograr su cumplimiento de manera efectiva y real.

Las cifras evidencian que el Estado panameño no termina de hacer práctica la garantía de la equidad de género, más allá de los marcos normativos y es que precisamente si bien hay interés por promover cambios, esos esfuerzos se diluyen en el entramado burocrático cuando por una parte, no hay la disposición de recursos económicos y humanos para dar seguimiento a las líneas o ejes de acción identificados que permiten la promoción y desarrollo de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad; y por otra, no hay sensibilización y comprensión de quienes detentan la decisión de asignar los recursos y promover consensos y establecer dichos lineamientos como políticas de Estado.

La nueva agenda de desarrollo sostenible, adoptada por Panamá, nos llama a realizar estrategias encaminadas a lograr una democracia más participativa e inclusiva y trascender las barreras socioculturales y estereotipos que se mantienen en las distintas esferas de la convivencia social y política, que marginan a las mujeres de los espacios de decisión no solo como beneficiarias del desarrollo económico, sino como protagonistas en condiciones de igualdad de la construcción de esos modelos de desarrollo sostenible.

III. Recomendaciones

Se requiere de una revisión integral de los mecanismos legales, institucionales, los programas que potencian y permiten el acceso de recursos para la formación de mujeres, en el ámbito político y comunitario, y realizar las evaluaciones correspondientes para diseñar la hoja de ruta y metas en plazos definidos para lograr cambios importantes.

Existen múltiples esfuerzos, proyectos y programas que identifican los problemas, las necesidades e intereses de las mujeres, nos queda pendiente ejecutar las metas establecidas y concretar esas dinámicas. De allí que la voluntad, los presupuestos asignados, el personal y los destinatarios de estos deben recrear alianzas, puentes y sinergias para promover paulatinamente esos cambios que demanda el desarrollo humano.

Para propiciar el desarrollo humano sostenible en nuestro país es necesario ejecutar las políticas públicas con equidad de género que se han logrado aprobar y propugnar por una agenda de Estado que incorpore la perspectiva de género en todos los ámbitos del quehacer nacional.

IV. Bibliografía

- The Affirmative Action. http://www.enotes.com/everyday-law-encyclopedia/affirmative-action.
- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (2017). *Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- Arce, Mariela y Yunia Leonel Fukuda. (1996*). Políticas Públicas desde las Mujeres: una propuesta concertada en Panamá*. CEASPA/ Panamá.
- *Atlas de Desarrollo Humano*. (2015). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Brown Araúz, Harry. (2010). *Las reformas electorales en Panamá: claves para el desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD/Panamá.
- Camargo, Juana. (1999). *Género e Investigación Social. Curso de Formación en Género: Módulo 2*. 1ª Ed. Panamá: Editora Sibauste.
- Capel Martínez, Rosa María. (2000). *Mujeres: La Larga Lucha. Revista La Aventura de la Historia*. (Número 19, mayo), páginas 16-27.
- Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL). (2011). *Consulta de opinión, paridad política de género en América Latina: evolución, impulsos y frenos según los líderes de la región.*
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). *Justicia de Género: Clave para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
- Informe final del proyecto elaboración de un marco de referencia sobre la participación de los pueblos indígenas de la República de panamá dentro del contexto de la Propuesta De Un-Redd Panamá.
- Informe ONU Mujeres (2011-2012). *El progreso de las mujeres en el mundo, en busca de la justicia*.
- *Informe sobre Desarrollo Humano*. (2016). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Informe Voluntario Panamá. (2017). *Erradicar la Pobreza y Promover la Prosperidad en un mundo cambiante*. (2017) Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

- Memoria Institucional (2015). *Haciendo posible lo necesario para las mujeres. Instituto Nacional de la Mujer* (INAMU), Panamá.

- Memoria Institucional (2016). *Haciendo posible lo necesario para las mujeres. Instituto Nacional de la Mujer* (INAMU), Panamá.

- Nash, Mary y Susana Tavera (1995). *Experiencias desiguales: Conflictos sociales y respuestas colectivas (Siglo XIX).* España: Ed. Síntesis.

- *Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*. (2016-2019), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Panamá.

- *Plan Estratégico con visión de Estado Panamá 2030 alineando el Desarrollo Nacional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. (2017) Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

- *Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericano (PRIEG/SICA) (2013),* elaborada por COMMCA/SICA.

- Ruiz Miguel, Alfonso. (2000). *La división de las cuotas. Revista La Aventura de la Historia* (Número 19, mayo), página 23.

- *Situación del Mercado Laboral* (2016). Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá.

- *VI Informe Clara González* (2011-2013). Instituto Nacional de la Mujer, Panamá.

- Zamora Chavarría, Eugenia. (2010). *El principio de paridad de género en el nuevo código electoral.* En: Revista de Derecho Electoral, Tribunal de Supremo de elecciones, República de Costa Rica.

Capítulo 11.

Grupos de especial interés

Capítulo 11.1.

La niña, la adolescente y la joven

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

Durante la infancia se experimentan las primeras vivencias de discriminación que debe enfrentar una mujer. El reconocimiento de la verdadera condición social de las niñas es fundamental, en la toma de conciencia y en la eliminación de la discriminación contra las niñas. Especialmente contra la que es explotada y sometida a todos los factores de subordinación socioeconómica que las llevan a estar en las calles, vendiendo, trabajando en casa de familia como domésticas, o en su casa cuidando de los hermanos menores, asumiendo roles que no le corresponde, por estar los adultos ausentes o, bien, encontrándose en lugares de riesgo, estando expuestas en todas partes al abuso psicológico, físico y sexual.

La situación en Panamá se hace más compleja cuando las condiciones de pobreza están íntimamente relacionadas con el abuso de las menores, las cuales suelen ser lanzadas a las calles e implementan en sus vidas sistemas de búsqueda de ingresos ilegales, con lo cual se manipula su inocencia y queda una huella distorsionada, en una etapa de vida fundamental, para el desarrollo de una personalidad equilibrada física y mentalmente.

1. Caracterización de la situación de la niña, la adolescente y la joven

Si bien la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña definen que el niño y la niña es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, existe una sub-clasificación entre niñez y adolescencia, que aun cuando los rangos etarios no son uniformes en todos los países, para efectos de Panamá, se seguirá la siguiente clasificación: la etapa comprendida por la niñez, entre los 0 y 9 años de edad; la etapa que abarca la adolescencia, entre los 10 y 17 años de edad; y la juventud, entre los 18 y 29 años de edad [14].

En este sentido, conforme al último Censo de Panamá, del año 2010, se tiene que la población total de la República de Panamá fue de 3,405,813 habitantes de los cuales, 1,172,747 eran niños, niñas y adolescentes; es decir, el 34% del total de los habitantes del país. De ese gran total, el 51% corresponde a niños y adolescentes, 598,394 y el 49% a niñas y adolescentes, 526,913 (INEC, 2010).

En lo que respecta a la población joven del país, entre 18 y 29 años, para el año 2010, existían 731, 172 jóvenes, representando

14 Esta clasificación se desprende de los informes nacionales del Ministerio de Salud y de lo que establece UNICEF Panamá

el 20% del total de la población. De esta cifra, 371,082 eran hombres jóvenes, el 51%, y 360,090 mujeres jóvenes o el 49% (INEC, 2010).

Ahora bien, con base en las estimaciones realizadas por el INEC para los años 2014, 2015 y 2016, se tienen los siguientes resultados:

Tabla 44. Estimación y proyección de la población de la República, según sexo y edad. Período 2014 al 2016

Población	2014			2015			2016		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Niñez y adolescencia	1,294,931	660,944	633987	1,301,181	664,185	636,996	1,306,435	666,913	639,522
Juventud	761,011	400,921	360,090	769,772	406,187	363,585	778,971	411,550	367,421

Fuente. *Elaboración propia con base en el Cuadro 1. Estimación y proyección de la población de la República, según sexo y edad: al 1 de julio de 2010-20 INEC, 2010.*

Conforme a estos datos se puede apreciar que la población de las niñas para los años 2014- 2016 se mantiene en un 49% versus un 51% de los niños y adolescentes. Y, en lo que respecta a las mujeres jóvenes, estas representan un 47 % del total de jóvenes del país, versus un 53 % de varones.

2. Oportunidades de estudios dirigidas a jóvenes para desarrollarse en carreras científicas y tecnológicas

La Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Plan Nacional 2015-2019, publicada por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt), en septiembre de 2015, señala el desarrollo inclusivo como uno de los grandes desafíos nacionales en torno a la ciencia y la tecnología.

Es decir, a motivar la participación de las mujeres, en carreras científicas y tecnológicas.

No obstante, en este período no existe un programa especial dirigido a jóvenes mujeres, que promuevan oportunidades de estudio para ellas, en calidad de becas u otros apoyos económicos para tales efectos. Existen programas de becas entre Senacyt y el Ifarhu, para carreras técnicas y de ciencias, pero son generales, para hombres y para mujeres.

Asimismo, Senacyt cuenta con el programa de jóvenes científicos, cuyo objetivo es fomentar el contacto directo de adolescentes con la investigación científica, por medio de la asesoría de un mentor o mentora científica. Dicho programa es abierto para hombres y mujeres por igual.

Por otro lado, es preciso resaltar la labor que realiza Women in Engineering (WIE) en Panamá,

a través de su programa Student-Teacher and Research Engineer/Scientist (STAR) (Women in Engineering , 2018), el cual está dedicado a la promoción de las mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemática. Dicho colectivo forma parte de la organización de voluntarios profesionales del Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos.

El programa internacional STAR fue implementado en el 2015, debido a la creciente preocupación de que a temprana edad las niñas son desalentadas a interesarse por la matemática, ciencias e ingenierías. STAR brinda una experiencia importante, a través de juegos de ciencia a niñas y niños de las escuelas públicas de Panamá, con apoyo de voluntarios y voluntarias de la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá, Universidad Santa María la Antigua y la Fundación ProED.

Es importante destacar también que la Asamblea General de la ONU proclamó en 2015, el 11 de febrero como el Día Internacional de la Mujer y la Niña en la Ciencia, y en Panamá, entidades y organizaciones como Senacyt, Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (Indicasat AIP), y el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales, desde el año 2016 conmemoran el día, destacando la participación de mujeres en la Ciencia y mostrándolas como ejemplos a seguir para las niñas y las jóvenes; y así promover la participación de las menores en la ciencia.

3. Situación de la salud física, sexual y reproductiva de la niña, la adolescente y joven

Los derechos sexuales se refieren a la libertad de las personas para ejercer su sexualidad de manera saludable, sin ningún tipo de abuso, coerción, violencia o discriminación de cualquier índole.

Mientras que los derechos reproductivos tienen que ver con la libertad de una persona de decidir sobre su capacidad procreativa: el derecho a decidir tener o no hijos, la cantidad y el espaciamiento entre ellos, el acceso a la información y a los métodos anticonceptivos, así como a los servicios adecuados en caso de infertilidad (Fundación Huésped, 2018).

Para conservar la salud sexual y reproductiva, las personas necesitan tener acceso a información veraz y a un método anticonceptivo de su elección que sea seguro, eficaz, asequible y aceptable. Deben estar informadas y empoderadas para auto protegerse de las infecciones de transmisión sexual. Y cuando decidan tener hijos, las mujeres deben disponer de acceso a servicios que las ayuden a tener un embarazo adecuado, un parto sin riesgo y un bebé sano (UNFPA, 2018).

Panamá, a la fecha de este informe, no cuenta con un programa de salud sexual y reproductiva en las escuelas, para informar a las niñas, adolescentes y jóvenes, a nivel nacional, al respecto. De hecho, en agosto de 2014 se presentó el Proyecto de Ley 61, mediante el

cual se adoptan políticas públicas de educación integral, atención y promoción de la salud, en aras de fomentar la educación integral en materia de salud sexual. Sin embargo, la presión de grupos conversadores del país impidió que dicho proyecto prosperara.

La no aprobación de esta norma, pudiera derivar en el incremento, en la niñez, la adolescencia y la juventud, de probabilidades de riesgo en materia de infecciones de transmisión sexual, de abusos sexuales y de embarazos no deseados. Mantener a este grupo informado adecuadamente en lo relacionado con salud sexual y reproductiva, conforme a su etapa de crecimiento, es un medio efectivo de prevención de situaciones de riesgo, tal como lo han evidenciado experiencias de otros países. Máxime porque la edad de inicio de las relaciones sexuales de los menores es desde las etapas tempranas de la adolescencia.

Así lo reflejó la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2015, al indicar que el 43% de los varones iniciaron su sexualidad entre los 15 y 19 años de edad; y, en el caso de las mujeres, un 27 % inició sus relaciones sexuales entre los 15 y 19 años (Instituto Conmemorativo Gorgas, 2018).

Estos datos guardan relación con el alto número de adolescentes embarazadas y portadoras del SIDA. Cifras proporcionadas por el Ministerio de Salud indican que el número de embarazos de niñas y adolescentes es muy alto, tal como se refleja a continuación [15].

Tabla 45. Cobertura de atención en adolescentes embarazadas. Años 2014, 2015 y 2016

2014	2015	2016
34,998	34,509	34,806

Fuente: *Elaboración propia, con base en Boletines Estadísticos del Ministerio de Salud de los años 2014, 2015 y 2016 Ministerio de Salud, 2014, 2015, 2016. La provincia de Panamá, la comarca Ngäbe-Buglé, y la provincia de Panamá Oeste poseen el mayor número de casos, mientras que la comarca Emberá-Wounaán y la provincia de Los Santos, tienen el menor número de adolescentes embarazadas.*

Respecto de las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes que han reportado casos de SIDA, se advierte que no hubo información segregada por cada uno de los años objeto de este estudio, ya que los reportes del Ministerio de Salud los contemplan aglomerados, en datos históricos desde el año 1984 hasta el año 2016. No obstante, es relevante conocer cuántos casos reportados y muertes por SIDA ha habido en esos 32 años, y analizarlos por sexo y por rango de edad. Tal como se refleja en el siguiente cuadro:

15 Se advierte que estos datos representan a las personas atendidas en el Ministerio de Salud, a nivel nacional, quedando pendiente los casos atendidos en las instalaciones de la Caja del Seguro Social, dado que no se pudieron obtener.

Tabla 46. Casos y letalidad reportada por sida según sexo y grupo de edad, en la República de Panamá (1984-2016)

Rango de edad	Totales		Hombres		Mujeres	
	Casos	Muerte	Casos	Muerte	Casos	Muerte
0 a 4	330	180	176	94	154	86
5 a 14	133	69	69	37	64	32
15 a 24	1814	1097	1216	718	598	379
25 a 34	4971	3332	3743	2507	1228	825
35 a 44	4488	3019	3399	2307	1089	712
45 a 54	2652	1849	2081	1489	571	360
55 y más	1616	1209	1300	986	316	223
No especificado	6	56	59	49	10	7
Totales	**16010**	**10811**	**12043**	**8187**	**4030**	**2624**

Fuente: *Elaboración propia, con base en Boletines Estadísticos del Ministerio de Salud de los años 2014, 2015 y 2016 Ministerio de Salud, 2014, 2015, 2016.*

Se puede apreciar que la población de niñez, adolescencia y juventud representa el 45% de los casos reportados con sida y el 43% de las muertes por sida durante los años 1984 al 2016.

Aunado a ello, se aprecia que del total de personas reportadas con sida en el país durante esos años, el 75% son hombres versus un 25% de las mujeres. Y en el caso de las personas fallecidas por sida, se refleja que el 76% son hombres versus un 24% de las mujeres.

Estos datos son una muestra real de las consecuencias de la falta de información de poblaciones vulnerables como son la niñez, la adolescencia y la juventud.

Además, reflejan cómo los estereotipos machistas aumentan el riesgo tanto en varones como en mujeres. En el caso de los varones, porque hay una distorsión de la masculinidad y la relacionan con actitudes promiscuas, infidelidades y con el mismo actuar riesgoso, bajo la premisa de que no les pasará nada, y por tanto no requieren protegerse, infectándose y propagando también las infecciones a sus parejas. Esta afirmación concuerda con datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) al establecer que del porcentaje de personas que usó condón con persona ajena a su pareja sexual es muy bajo. Así se tiene que los jóvenes entre 15 a 24 años solo utilizaron el preservativo en un 13%, entre las edades de 15 a 19 años en un 10%, entre las edades de 20 a 24

años en un 17% y entre 25 y 29 años en un 12% (Instituto Conmemorativo Gorgas, 2018).

4. Programas que contribuyan a la atención de la salud sexual y reproductiva de la joven y la adolescente (enfocados en la prevención de ITS y VIH SIDA y embarazos no deseados)

Se destaca el programa de salud sexual y reproductiva del Ministerio de Salud, que inició el año 2014, con la misión de asegurar la elaboración de las normas para la atención integral de la salud sexual y reproductiva, así como su cumplimiento a través de acciones de promoción, vigilancia epidemiológica, de gestión sanitaria en salud sexual y reproductiva y del monitoreo en las instalaciones de salud, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población (Ministerio de Salud, 2018).

Adicionalmente, la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia (Aplafa), desde su creación ha ido desarrollando programas que contribuyen a la atención de la salud sexual y reproductiva de jóvenes y adolescentes.

Algunos de los programas que ha desarrollado en el período 2014-2016 son los siguientes:

- Juventud con opciones: permite el desarrollo de acciones en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, prevención de Vih-Sida, acceso a información, formación de un voluntariado juvenil comprometido con la labor de la organización y el desarrollo de servicios de orientación y consejería para el cuidado y atención de la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes (Aplafa, 2018).

- Educación comunitaria: se brindan charlas y talleres sobre educación sexual y salud reproductiva por solicitud, en comunidades, centros educativos, instituciones gubernamentales y empresas privadas (Aplafa, 2018).

- Atención en las clínicas: ofrece consultas médicas, servicios quirúrgicos y atención médica especial, con programas especiales para mujeres y de pediatría también.

5. Situación de la violencia y cómo afecta la salud y vida integral de la niña, la adolescente y la joven

La situación de violencia en niñas, adolescentes y jóvenes tiene cabida en espacios distintos. El hogar, en donde toda persona espera tener protección y seguridad es el lugar en el que, en ocasiones, se viven las primeras manifestaciones de violencia, atendiendo al género. De igual forma, esta violencia se puede materializar en las escuelas, en el barrio, en el trabajo y en la sociedad en general.

Panamá registra cifras altas de violencia doméstica, y en los últimos diez años este delito se encuentra entre los tres primeros ilícitos, que se comenten en el país. En este sentido, las niñas, adolescentes y jóvenes sufren y son víctimas de este flagelo de forma directa, mediante el maltrato hacia ellas, e indirecta, a

través de la violencia que se vive en el seno del hogar, con sus progenitores.

De forma directa, se tiene que durante los años 2014-2016 se reportaron 7811 casos de maltrato al niño, la niña y el/la adolescente, segregándose por año de la siguiente forma: 2014: 2778 casos; 2015: 2721 casos; 2016: 2312 casos (Ministerio Público, 2018).

Si bien los datos proporcionados son globales y no están segregados por sexo, el 83% de los casos del maltrato al niño, niña y adolescente en Panamá son perpetrados contra el género femenino (Senniaf y UNICEF, 2018).

Las prácticas de crianza en las que se utilizan métodos violentos o se emplea la violencia física y psicológica como forma de resolución de problemas, por parte de padres, madres o cuidadores, se han "normalizado"; es decir, se han establecido en la sociedad panameña como situaciones normales, de la corrección al maltrato, convirtiéndose en acciones toleradas por la sociedad.

Otra de las manifestaciones de violencia que sufren las niñas y adolescentes tiene expresión a través de los delitos contra la integridad y la libertad sexual, y son los menores de edad, las principales víctimas.

Entre los años 2014 al 2016 se suscitaron 12095 casos de delitos contra la libertad sexual en la República de Panamá, y en este período hubo un incremento de 1901 casos. Estas altas cifras, no han sido segregadas por sexo, sin embargo, la constante reflejada ha sido que la mayoría de sus víctimas son mujeres. A continuación, el detalle de la cantidad global de niños, niñas y adolescentes víctimas de estos delitos.

En el año 2014 se registraron 2691 casos; en el año 2015, 4812 casos y en el año 2016, 4592 casos.

Estos delitos además de ser cometidos en su gran mayoría por personas cercanas a la familia o de la misma familia, generan afecciones en los ámbitos físico y psicológico de las víctimas, muchas veces irreversible o que generan traumas de por vida en sus vidas.

En el caso de la violencia que sufren y padecen las mujeres jóvenes, no hay datos segregados por edades ni por años de las principales víctimas del delito de violencia doméstica y violencia sexual. Con base en información de observatorios de género, previos al período objeto de estudio, se aprecia que la mayoría de las víctimas están entre los 20 y 40 años, siendo la población de jóvenes, principalmente, mujeres, las víctimas de estos delitos.

La violencia que viven las mujeres, fundamentalmente las niñas, las adolescentes y las jóvenes, quienes están en un proceso de desarrollo y crecimiento tienen consecuencias a largo plazo que influyen en la salud física y mental de esta población.

En ese sentido, conforme a la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Organización

Mundial de la Salud, 2018), además del sufrimiento y la tristeza que pueda ocasionar que el lugar llamado a brindar seguridad, sea el espacio más inseguro para las menores, el maltrato causa estrés y se asocia a trastornos del desarrollo cerebral temprano. Los casos extremos de estrés pueden alterar el desarrollo de los sistemas nervioso e inmunitario.

En consecuencia, las personas adultas que han sufrido maltrato en la infancia corren mayor riesgo de sufrir problemas conductuales, físicos y mentales, tales como:

- Actos de violencia (como víctimas o victimarios/victimarias)
- Depresión
- Consumo de tabaco
- Obesidad
- Comportamientos sexuales de alto riesgo
- Embarazos no deseados
- Consumo indebido de alcohol y drogas

A través de estas consecuencias en la conducta y la salud mental, el maltrato puede contribuir a las enfermedades del corazón, al cáncer, al suicidio y a las infecciones de transmisión sexual.

Aunado a estas consecuencias individuales y sociales, la OMS afirma también que hay un aumento de los costos de los servicios de salud, inherentes a hospitalización de los tratamientos por motivos de salud mental, de los servicios sociales para la infancia y los costos sanitarios a largo plazo.

6. Trabajo infantil y su incidencia en la condición educativa y de salud de niñas adolescentes y jóvenes

Panamá ha realizado grandes esfuerzos legislativos, políticos y de la sociedad civil, para erradicar el trabajo infantil. Tales esfuerzos han generado frutos importantes, consistentes en la merma de la cantidad de niños, niñas y adolescentes que trabajan en distintos espacios laborales o en las calles.

Se pudieron conocer los resultados de las encuestas de trabajo infantil realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la Contraloría, tanto en el 2014 (INEC, 2014) como en el 2016 (INEC, 2016), aunque no se obtuvo información del 2015. Los resultados de los años recabados permiten tener un entendimiento de la realidad del trabajo infantil en Panamá, para el período de estudio de este informe.

La Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) estimó que la población entre 5 y 17 años que se encontró en trabajo infantil para el año 2014 fue de 26,710 niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, la ETI del año 2016, arrojó que el trabajo infantil en ese año alcanzó a 23,855 menores en todo el territorio nacional, lo que

representa que 2855 niños, niñas y adolescentes dejaron de trabajar.

Es importante mencionar que la población a la que se refiere esta encuesta hace alusión a niños, niñas y adolescentes ocupados en la producción económica que realizan cualquier actividad dentro de la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).

Las encuestas de 2014 y 2016 coinciden en los datos referentes al porcentaje de los grupos etarios y el sexo.

En cuanto a las edades, se tiene que el 24.8% de los menores se ubicaron en las edades de 5-9 años, mientras que el 50.7% está comprendido en el grupo de 10-14 años y el 24.4 % correspondió a las edades de 15 a 17 años.

Respecto a la composición por sexo, los datos reflejaron que el 74% de la población en trabajo infantil es masculina, mientras que el 26% correspondió a las mujeres. Esto es interesante, porque la encuesta refleja solo los resultados de trabajos remunerados, no obstante, a la niña y a la adolescente desde edades tempranas se le asignan tareas de trabajo y de cuidado en el hogar que no son remuneradas, pero que, de igual forma, son trabajo.

Para el 2016, la distribución de la población en trabajo infantil, por área geográfica, refleja que el 22% se ubicó en el área urbana, mientras que el 78%, se concentraron en las zonas rurales e indígenas, respectivamente. Este dato aumentó respecto del 2014, ya que la encuesta de ese año reflejó que 75% de las niñas, niños y adolescentes laboraban en el área rural y comarcal, versus un 25% que laboraba en el área urbana. Aunado a ello, la mayoría de las áreas económicas en las que se encuentran laborando es en el área agrícola.

Respecto de las consecuencias del trabajo infantil, se puede afirmar que el mismo es una violación a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, pues les priva de sus derechos a la libertad, a la salud, a la educación, al juego, al esparcimiento, entre otros derechos, ya que le expone a la negligencia, al maltrato y abuso, a la servidumbre, a la explotación sexual y a la trata (Senniaf y UNICEF, 2018).

Además, investigaciones científicas han demostrado que el trabajo infantil peligroso pone en riesgo la vida e integridad de menores, al exponerlos a sufrir accidentes y discapacidades y los predispone a desarrollar múltiples enfermedades (Senniaf y UNICEF, 2018).

Estas afirmaciones son respaldadas por la ETI del 2014 y 2016, las cuales reflejaban que, del total de los 23,885 niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, el 15.5% (3,705) sufrieron algún tipo de lesión, como heridas/ cortaduras (2,986); golpes (420); general como fiebre y gripe (98); fracturas (87); problemas de espalda o columna (63); mordeduras o lesiones por ataque de animales (51).

Estas enfermedades y accidentes fueron sufridos en un 60.1% (2,229) de los casos en el desarrollo de actividades agropecuarias,

forestales y de pesca. Otro 22.4% (831) involucró trabajos no calificados en servicios, minería, construcción y manufactura; 16.11% (597) en trabajos artesanales en minería, construcción y mecánica y 1.3% (48) realizando trabajo técnicos y profesionales de nivel medio.

Si bien el trabajo infantil ha disminuido en el país, aún la cifra es alta, sobre todo en las áreas rurales en donde muchas veces es difícil controlarlo, en virtud de que familias completas se van a vivir a las fincas a trabajar, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes.

7- Medidas de acción afirmativas para restringir y sancionar el trabajo infantil

En el año 2000, Panamá suscribió y ratificó dos Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de suma importancia en el tema de trabajo infantil, que en conjunto a la legislación nacional regula la participación de menores en el mercado laboral; estableciendo la edad mínima de admisión al empleo desde los 14 años y especificando las actividades y condiciones en las que pueden trabajar (La Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña de Naciones Unidas y los Convenios 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el 182 sobre las peores formas de trabajo infantil de OIT).

Por otro lado, desde el plano institucional, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) que fue creada mediante la Ley 14 de 23 de enero de 2009, es la entidad responsable de coordinar, articular y ejecutar las políticas y medidas de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia con participación interinstitucional, de la sociedad civil, sector privado y las familias.

Senniaf cuenta con oficinas en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Colón, Chiriquí, Veraguas, Bocas del Toro, Darién y en el distrito de San Miguelito y una lista de programas que tienen que ver con temas tales como:

- Promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Prevención y erradicación del trabajo infantil.
- Prevención y acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.
- Protección, atención y restablecimiento de la dinámica familiar.
- Familias acogentes, familias unidas y fortalecidas.
- Supervisión y monitoreo de las instituciones de protección y reintegración social de adolescentes en conflicto con la ley con medidas de reeducación social, entre otros programas.

Entre las medidas afirmativas que realizaron en este período para restringir y sancionar el trabajo infantil están:

- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados mediante el Decreto Ejecutivo 393 de 14 de septiembre de 2015. Dentro de estos objetivos se encuentran cuatro que tienen relación con la infancia. Pero, concretamente el objetivo 8 aborda el tema del trabajo infantil.

  El objetivo 8 promueve el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y todas. Y, en su meta 8.7 insta, entre otras cuestiones, a eliminar las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados y, al 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

- Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030, el cual se alinea al Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y los acuerdos e iniciativas del país, con los ODS para hacer más inclusivo el desarrollo de Panamá.

- El Decreto Ejecutivo 1 de 5 de enero de 2016 sobre la protección contra el trabajo infantil que aprueba la lista de trabajo infantil peligroso, en el marco de las peores formas de trabajo infantil.

- Ratificación en el año 2016 del Protocolo sobre Trabajo Forzoso de la OIT.

- Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. Programación Operativa 2016-2019.

- Plan Maestro de Primera Infancia, Niñez y Adolescencia 2016-2025.

8. Mapeo de organizaciones y participación femenina en organizaciones juveniles que promueven el respeto a la dignidad y vida de la niña, la adolescente y joven en diversos ámbitos de su vida

Para la realización de este apartado resultó complejo obtener información relativa a las organizaciones juveniles existentes en Panamá a nivel nacional, dado que muchas de ellas surgen de forma espontánea, sin necesidad de que estén registradas. De hecho, a inicios del año 2018 se ha presentado un anteproyecto de Ley, precisamente para la creación de un registro de las organizaciones juveniles, sin embargo, para el período objeto de este informe, no se cuenta con ello.

De la investigación que se ha realizado, se pudo conocer de la existencia de las siguientes organizaciones juveniles o dirigidas para la protección de la niñez, la adolescencia y la juventud, sin distinción de la cantidad de mujeres y hombres que participan en ellas o son beneficiadas por tales organizaciones [16]:

16 Es importante señalar que este listado no representa a la totalidad, sino que es el resultado de la investigación, por diversos medios. Se entiende, por tanto, que puedan existir más organizaciones no enlistadas, pero que al no haber un registro de las que surgen espontáneamente no se pudo tener conocimiento de ellas.

- Aldeas Infantiles SOS
- Alter Arte Asociación cultural
- Asociación Cristiana de Jóvenes
- Asociación Dame una Oportunidad
- Asociación de Muchachas Guías de Panamá
- Asociación Panameña de Debate
- Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia
- Asociación Pro-juventud de San Felipe
- Asociación Pro-niñez Panameña
- Barrios Panamá
- Cámara Jr. De Panamá
- Casa Esperanza
- Club Activo 2030
- Club de Leones Juvenil
- Club Kiwanis
- Club Rotarac
- Colón Samurai Club
- Consejo de la Juventud Panameña (Conajupa)
- Cooperativismo Juvenil
- Cruz Blanca
- Cruzada Juvenil por la Paz
- Enseña por Panamá
- Fundación Amaneceres
- Fundación Calicanto
- Fundación Crescendo
- Fundación Danilo Pérez
- Fundación del Movimiento del Liderazgo Juvenil Panameño (Fumolijup)
- Fundación Eduardo Morgan
- Fundación Jesús Luz de Oportunidades
- Fundación Judío Panameño (JUPA)
- Fundación Laboral para Jóvenes y Adultos con Discapacidad
- Fundación Nutricional Teresa de Jesús
- Fundación Transición a la Vida
- Fundación Unidos por la Niñez
- Fundación Valórate
- Grupo Génesis

- Movimiento Nueva Generación
  - Muchachas Guías
  - Organización Iberoamericana de Juventud
  - Panamá Verde
  - Pastoral Episcopal, Hosanna, Iglesia Bautista
  - Pastoral Juvenil
  - Proyecto Ecológico Azuero
  - Red Nacional de apoyo a la Niñez y la Adolescencia
  - Red Nacional por los Derechos Sexuales y Reproductivos (Redser)
  - Red Yes Panamá
  - Voluntarios Ambientales

9. Programas para la atención integral de los derechos de la niña, la adolescente y la joven

En el 2014, fue aprobado el Plan Estratégico interinstitucional de juventudes 2015-2019 "Activo de Panamá", con una serie de líneas de acción que se encuentran armonizadas con los derechos civiles, políticos, económicos y sociales en los que se fundamentaba la política pública de juventud del 2004, la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes y el Plan Estratégico del gobierno del presidente Juan Carlos Varela 2015-2019.

El Plan es liderado por el Ministerio de Desarrollo Social, como entidad rectora de las políticas sociales del país, y es implementado en conjunto con otras dependencias del Estado.

El Plan está fundamentado en seis ejes estratégicos y de acción que son: acceso a educación, tecnología y formación laboral de calidad; acceso con calidad a la salud y a un medio ambiente saludable; prevención de la violencia, seguridad ciudadana y accesos a la justicia; identidad, inclusión y participación ciudadana; empleo y vivienda decente, igualdad de oportunidades y acceso al crédito; promoción y acceso a las artes, el deporte y la cultura.

Para el desarrollo de estos ejes se realizó un inventario de los programas existentes destinados a la juventud, que correspondían a cada eje y que dan fe de los programas e iniciativas para la atención integral de los derechos de la adolescencia y la juventud, no obstante, en algunos de los casos se incluye también a la niñez. Es importante señalar, que estos programas son desarrollados de forma general sin que exista una clasificación en atención al género. Se resumen a continuación (Ministerio de Desarrollo Social, UNFPA, PNUD, OIJ, 2015):

Eje 1. Acceso a la educación, tecnología y formación laboral de calidad

- Entidad responsable: MEDUCA
  - » Introducción a la nueva vida estudiantil
  - » Caminando hacia el logro de un exitoso futuro profesional
  - » ¿Cómo estudiar para lograr éxito en mis estudios?
  - » Adaptación escolar a la pre- media y media

- Entidad responsable: Universidad de Panamá
  - » Estudiante-Ayudante (Acuerdo con los órganos de Gobierno)
  - » Programa Institucional de Inducción: Conoce tu universidad
  - » Programa de ayuda a los estudiantes de escasos recursos
  - » Cobertura de internet en todas las instalaciones
  - » Participación estudiantil en redes nacionales e internacionales
  - » Implementación de un equipo de tutores para apoyar a los estudiantes

- Entidad responsable: Universidad Marítima Internacional de Panamá
  - » Investigación de la población estudiantil con discapacidad en la Universidad
  - » Fortalecimiento de la formación integral de los estudiantes
  - » Desarrollo de conocimientos, competencias, destrezas y habilidades requeridas de acuerdo a los perfiles de egreso
  - » Vinculación de la comunidad universitaria en la producción y transferencia del conocimiento
  - » Fortalecimiento de las actividades de apoyo y bienestar estudiantil.

- Entidad responsable: Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí (UNACHI)
  - » Creación y administración del programa de asistencia y bienestar estudiantil
  - » Construcción de un área residencial
  - » Obtención de un sistema de seguimiento de graduados
  - » Potenciar convenios nacionales e internacionales

- Entidad responsable: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt)
  - » Programas de emprendimiento y creación de modalidades nuevas enfocadas a estudiantes
  - » Robótica
  - » Clubes de Ciencia
  - » Programa Jóvenes Científicos
  - » Programa Interinstitucional de Seguimiento de Talento (PISTA)
  - » Programa de Becas-Senacyt-Ifarhu
  - » Apoyo a nuevos investigadores
  - » Generación de capacidades
  - » Apoyo para el fortalecimiento de programas nacionales
  - » Infoplazas

- Entidad responsable: Instituto para la Formación de Capital Humano (IFARHU)
  - » Programa de crédito educativo
  - » Programa de becas
  - » Sub programa de puesto distinguido
  - » Sub programa de concurso general
  - » Sub programa de concurso de becas en centros educativos particulares
  - » Programa de asistencia económica educativa
  - » Programa de auxilios económicos
  - » Programa de beca universal
  - » Centros estudiantiles del Ifarhu
- Entidad responsable: Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)
  - » Plan Nacional de Formación Técnico Profesional
  - » Programa de formación profesional dual en el INADEH
- Entidad responsable: Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (Ipacoop)
  - » Cooperativismo juvenil
- Entidad responsable: Ministerio de Desarrollo Social
  - » Alfabetización con voluntariado juvenil

Eje 2. Acceso con calidad a la salud y a un medio ambiente saludable

A continuación, se resumen los programas y proyectos dirigido a la juventud y población adolescente referentes a los años objeto de estudio.

- Entidad responsable: Ministerio de Salud
  - » Programa de salud integral de niñez y adolescencia
  - » Plan nacional de salud de niñez y adolescencia
  - » Plan nacional de prevención del embarazo en la adolescencia (2015-2020)
  - » Servicios amigables para adolescentes
  - » Programa de red de oportunidades, proyecto de mejora de la equidad y desempeño en salud (Minsa) y Proyecto Mesoamérica.
- Entidad responsable: Universidad de Panamá
  - » Bienestar estudiantil y salud integral
- Entidad responsable: Ministerio de Ambiente
  - » Programa de voluntarios ambientales
  - » Actividades del programa de cultura ambiental y participación ciudadana
- Entidad responsable: Ministerio de Desarrollo Social
  - » Bono familiar para la nutrición a sectores en extrema pobreza, mejorado y

fortificado de los nutrientes del arroz. Concientización de la población sobre la importancia de buenos hábitos alimentarios.

- Entidad responsable: Autoridad de Turismo de Panamá
  - » Programa para áreas protegidas
  - » Programa de Eco Clubes

Eje 3: Prevención de la violencia, seguridad ciudadana y acceso a la justicia

Se enumeran, a continuación, los programas y proyectos dirigidos a la niñez, adolescencia y juventud.

- Entidad responsable: MIDES
  - » Oficina de Desarrollo Social Seguro/ Acciones por una esperanza-
- Entidad responsable: Meduca
  - » Somos triunfadores
  - » Juntos por una comunidad sin violencia

La comunidad educativa formadora de una cultura de paz

- » Fortaleciendo la vida en familia
- » Sensibilización sobre trata de personas
- » Jornadas para directivos, supervisores, docentes, estudiantes y padres de familia

- Entidad responsable: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senniaf)
  - » Desarrollo comunitario y fortalecimiento familiar
  - » Prevención y erradicación del trabajo infantil
  - » Adopciones
  - » Supervisión y monitoreo de albergues
  - » Promoción de los derechos de la niñez
  - » Prevención y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual
  - » Protección al derecho a la convivencia familiar
  - » Medidas reeducativas
  - » Atención y restablecimiento de la dinámica familiar
  - » Toque de queda
  - » Programa "Familia Acogente"
  - » Pasos seguros
  - » Programa social de prevención secundaria "Marca tu huella"
- Entidad responsable: Defensoría del Pueblo
  - » Proyecto: Mujer, conoce tus derechos
- Entidad responsable: Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)
  - » Proyecto: Desarrollo del plan nacional contra violencia doméstica y políticas de convivencia ciudadana a nivel nacional.
- Entidad responsable: Instituto para la Formación de Capital Humano (IFARHU)

- » Sub programa de asistencia económica para la erradicación del trabajo infantil.

- Entidad responsable: ATP

  - » Programa contra el abuso sexual en niños, niñas, adolescentes y jóvenes

- Entidad responsable: Policía Nacional

  - » Niñas (os) seguras (os)
  - » Programa de Prevención de Educación para la Resistencia al Uso y Abuso de las Drogas y la Violencia (D.A.R.E.)
  - » Programa: Educación y Entrenamiento para la Resistencia a las Pandillas (G.R.E.A.T.)
  - » Programa Jóvenes contra el delito (JOCODE)
  - » Promotores Policiales en prevención del uso y abuso de las drogas (PIDRO)

Eje 4: Identidad, inclusión y participación ciudadana

Los programas y proyectos que se desarrollaron bajo el paraguas de este eje son los siguientes:

- Entidad responsable: MIDES

  - » Programa Ángel Guardián
  - » Desarrollo de Política Pública de Juventud
  - » Difusión de Política Pública de los Pueblos Indígenas
  - » Desarrollo de Capacidades Cohesión Social (Cohesal)
  - » Política de igualdad de oportunidades para las mujeres
  - » Red de oportunidades
  - » Desarrollo del servicio nacional de voluntariado
  - » Subsidio para la inversión del capital social
  - » Desarrollo de redes territoriales, fomento de capital social
  - » Centro de atención y orientación (COAL)

- Entidad responsable: Meduca

  - » Centros educativos de participación ciudadana

- Entidad responsable: Tribunal Electoral

  - » Programa de promotores electorales
  - » Cédula juvenil
  - » Programa de asamblea juvenil
  - » Programa de educación cívica electoral

- Entidad responsable: Defensoría del Pueblo

  - » Proyecto: Mujer conoce tus derechos

- Entidad responsable: Inamu

  - » Proyecto: Difusión de la igualdad de oportunidades para las mujeres

- Entidad responsable: Ifarhu

  - » Sub-programa de asistencia económica para corregimientos de mayor pobreza y áreas indígenas
  - » Sub programa de asistencia económica a estudiantes con discapacidad

- Entidad responsable: Senadis
  - » Certificaciones de condición de discapacidad
  - » Subsidios económicos
- Entidad responsable: UMIP
  - » Fortalecimiento de las actividades de apoyo y bienestar estudiantil

Eje 5: Empleo y vivienda decente, igualdad de oportunidades y acceso al crédito

A continuación los programas desarrollados bajo el eje 5.

- Entidad responsable: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel)
  - » Programa de apoyo a la inserción laboral
  - » Panamá pro joven
- Entidad responsable: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)
  - » Fondo solidario de vivienda
  - » Construcción de vivienda
  - » Techos de esperanza
  - » Mensura y legalización
  - » Asistencia habitacional
- Entidad responsable: Mides
  - » Programa de Padrino empresario
- Entidad responsable: Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ampyme)
  - » Capacitación en gestión empresarial
  - » Programa de jóvenes: aprender a emprender
  - » Concurso de oratoria
- Entidad responsable: UMIP
  - » Realización de estudios para evaluación y fortalecimiento de perfiles profesionales y ocupacionales que demanda el sector marítimo y áreas afines.
- Entidad responsable: Ipacoop
  - » Cooperativismo juvenil

Eje 6: Promoción y acceso a las artes, el deporte y la cultura

Los programas desarrollados en este aspecto son:

- Entidad responsable: Meduca
  - » VII Concurso Nacional de tambor
  - » Concurso nacional de niños y niñas "Tocadores de mejorana"
  - » Festival Nacional de Coros Polifónicos
  - » III Concurso Nacional de Orquestas Sinfónicas
  - » Encuentro Nacional de Grupos de Flauta
  - » Festival Nacional de Teatro
  - » Concurso Nacional de Pintura y Grafiti
  - » Cursos de verano

- » Primer festival NACIONAL DE MARCHING BANDS
- » XXX III Festival Nacional Manuel F. Zárate
- » Festival de etnias en Panamá
- » Festival de Danza Indígena
- » Juegos deportivos nacionales estudiantiles
- » Embajadores culturales
- » El arte incluye
- » Festival Nacional de la Mejorana

- Entidad responsable: Universidad de Panamá

  - » Integración estructural de programas de deportes, musicales, coros, plástica, teatro, danza, orquestas, congresos, seminarios, foros y otros
  - » Danza y cultura

- Entidad responsable: Unachi

  - » Actividades académicas, culturales y deportivas

- Entidad responsable: ATP

  - » Programa dirigido a grupos en riesgo de la ciudad de Colón
  - » Programa de cultura turística
  - » Programa dirigido a docentes y estudiantes de centros escolares
  - » Programas con la comunidad de San Felipe, Portobelo y Panamá La Vieja.

- Entidad responsable: Instituto para la Formación de Capital Humano (IFARHU)

  - » Sub programa de becas para estudiantes destacados en el deporte y en las bellas artes.

- Entidad responsable: Ipacoop

  - » Cooperativismo juvenil

II. Conclusiones

Las niñas, las adolescentes y las mujeres jóvenes encuentran factores de riesgo y de peligro ante situaciones de maltrato y de violencia física, sicológica y sexual, que son normalizadas y minimizadas por las personas que tienen la tarea y la responsabilidad de protegerles.

Este riesgo se exacerba por la carencia que tienen las niñas, adolescentes y jóvenes de información relativa a su salud sexual y reproductiva, si tener la posibilidad de identificar acciones que puedan ser lesivas a su integridad física, cuando sean cometidas por parientes cercanos, y accediendo a las relaciones sexuales desde edades tempranas, teniendo como consecuencias: embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual.

El no contar con programas de educación sexual de las escuelas, no impedirá que jóvenes obtengan información sobre sexualidad; sin embargo, las fuentes de esta información no siempre son las más seguras y confiables, razón por la cual los jóvenes sin programas de educación sexual, pese a contar con ciertos conocimientos derivados de sus distintas relaciones sociales, no merman el ser víctimas de embarazos precoces o de infecciones de transmisión sexual.

La educación sexual también permite y aumenta el conocimiento en valores respecto del tipo de pareja que buscan las jóvenes; se expresan mejor lo sentimientos; las mujeres mejoran el amor propio y el valor sobre su cuerpo y adoptan mejores decisiones sexuales; y los varones toman más consciencia sobre el cuidado de su cuerpo y sobre la responsabilidad de su vida sexual.

Si bien se han realizado esfuerzos para reducir el trabajo infantil, hay aún cifras altas que dan cuenta del trabajo de menores de edad, y dentro del mismo, el que realizan las niñas, adolescentes y jóvenes, como cuidadoras del hogar, atendiendo a responsabilidades que por su edad no le corresponden, pero que no es considerado para efectos de los datos estadísticos.

En el país no hay programas dirigidos al fomento de la niña, la adolescente y la joven a estudiar carreras de áreas vinculadas con la ciencia y la tecnología. Es preciso que las mujeres, desde edades tempranas tengan la posibilidad de verse reflejadas en todas las profesiones con programas que las estimulen y les apoyen con programas de becas por mérito, para ello.

III. Recomendaciones

Es preciso incluir la educación integral en sexualidad en las escuelas del país, mediante programas que atiendan a la edad. A mayor conocimiento no solo se retrasan las prácticas sexuales, sino que se reduce el número de parejas sexuales y hay un incremento del uso de los preservativos, a la hora de tener relaciones sexuales, lo cual es una forma de prevención tanto de embarazos como de infecciones de transmisión sexual y del VIH/SIDA.

Se recomienda que la política o estrategia para la niñez, la adolescencia y la juventud esté realmente articulada por todos los actores responsables de implementarla, de manera que haya objetivos claros y así los esfuerzos políticos y económicos sean aprovechados de una mejor manera.

Se hace necesario también incluir en los indicadores de niñez, adolescencia y juventud de todas las entidades, aquellos referentes al género, para poder establecer las necesidades de este sector de la población.

Como parte de la política pública de igualdad de oportunidades, es responsabilidad del Estado panameño promover la participación equitativa de niñas, adolescentes y jóvenes en igualdad de condiciones que los varones, mediante acciones afirmativas que permitan que puedan acceder a estudios vinculados con ciencia y tecnología.

IV. Bibliografía

- Aplafa. (2018). *https://www.aplafapanama.org*. Obtenido de https://www.aplafapanama.org/aplafajoven
- Fundación Huésped. (2018). *Guía sobre salud sexual y reproductiva y diseño de proyectos para organizaciones sociales.* Buenos Aires.
- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda.* Panamá.
- INEC. (2010). *Cuadro 1: Estimación y proyección de la república según sexo y edad al 1 de julio de 2010-2010.* Panamá.
- INEC. (Octubre de 2014). *https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones.* Obtenido de https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones
- INEC. (Octubre de 2016). *https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones.* Obtenido de https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=61&ID_PUBLICACION=803&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5
- Instituto Conmemorativo Gorgas. (2018). *ENASSER Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva Panamá, 2014-2015.* Panamá.
- Ministerio de Desarrollo Social, UNFPA, PNUD, OIJ. (2015). *Plan Estratégico interinstitucional de juventudes 2015 – 2019 "Activo de Panamá".* Panamá: Trópico, ideas y comunicación.
- Ministerio de Salud . (2018). *https://www.minsa.gob.pa*. Obtenido de https://www.minsa.gob.pa/programa/programa-salud-sexual-y-reproductiva
- Ministerio de Salud. (2014, 2015, 2016). *Boletines estadísticos.* Panamá: MINSA.
- Ministerio Público. (21 de Septiembre de 2018). *Estadísticas de Violencia Doméstica.* Obtenido de http://ministeriopublico.gob.pa.
- Organización Mundial de la Salud. (22 de Septiembre de 2018). *http://www.who.int/es*. Obtenido de http://www.who.int/es: http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/child-maltreatment
- Senniaf y UNICEF. (2018). *Estrategia Nacional Multisectorial de Prevención de la*

Violencia contra niños, niñas y adolescentes 2018 -2022. Panamá.

- UNFPA. (17 de Septiembre de 2018). *https://www.unfpa.org*. Obtenido de https://www.unfpa.org/es/salud-sexual-y-reproductiva

- Women in Engineering . (23 de septiembre de 2018). *http://starpanama.org/*. Obtenido de http://starpanama.org/

Capítulo 11.2.

Mujer Adulta Mayor

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER INAMU

I. Introducción

La adulta mayor y cómo responder a sus necesidades han sido de las interrogantes por resolver en el último quinquenio, una comprensión holística y biopsicosocial de la adulta mayor es necesaria para poder reformular las acciones encaminadas a mejorar su calidad de vida y asegurar el acceso a cada servicio de salud, comunitario, social, cultural, etcétera.

En este sentido, resulta crucial reconocer que la adulta mayor puede ser reinsertada socialmente a través de programas de empoderamiento comunitario que reconozcan el potencial de esta población en condición de vulnerabilidad.

Se debe reconocer que un marco de derecho no es suficiente para garantizar la calidad de vida de esta población. Se requiere de medidas para concientizar a esta población sobre sus derechos y deberes, además de generar espacios accesibles y libres de barreras arquitectónicas, para disminuir la incidencia de trastornos o enfermedades degenerativas asociadas al envejecimiento.

El aumento progresivo en las tasas de envejecimiento de la población mundial es una realidad. Al 2015 se estima que 901 millones de personas son adultos y adultas mayores.

Diferentes estudios proyectivos describen este aumento como progresivo y constante, las mediciones realizadas en 2015 estiman que para el 2050 el 21.5% (2,092 millones de personas) serán adultos y adultas mayores a nivel global.

Tabla 47. Estimaciones de tasa de envejecimiento por año

Sexo y edad	Estimación al 1 de julio										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	**1,607,155**	**1,647,521**	**1,688,992**	**1,730,373**	**1,771,806**	**1,813,275**	**1,848,030**	**1,882,580**	**1,916,892**	**1,950,643**	**1,983,962**
15-19	85,722	88,137	90,697	93,305	95,869	98,484	100,587	102,485	104,227	105,874	107,339
20-24	195,097	197,733	200,717	203,852	207,292	211,041	214,651	218,471	222,431	226,202	230,046
25-29	221,679	224,827	228,165	231,502	234,674	237,677	239,579	241,708	244,032	246,668	249,615
30-34	222,040	225,132	228,343	231,437	234,741	238,263	240,624	242,991	245,396	247,602	249,612

35-39	214,086	217,985	221,896	225,584	229,004	232,091	234,374	236,599	238,752	241,108	243,673
40-44	191,719	197,774	203,612	209,034	214,064	218,325	221,445	224,388	227,122	229,556	231,643
45-49	161,566	166,664	171,736	177,278	182,944	189,040	194,241	199,067	203,479	207,459	210,662
50-54	125,986	131,922	137,906	143,395	148,685	153,738	157,954	162,064	166,571	171,131	176,046
55-59	86,834	90,692	94,791	99,129	103,701	108,522	113,212	117,889	122,093	126,073	129,812
60-64	50,737	52,841	55,063	57,435	59,958	62,603	65,198	67,957	70,876	73,944	77,183
65-69	27,717	28,751	29,849	31,004	32,223	33,551	34,924	36,352	37,869	39,480	41,170
70-74	14,246	14,835	15,450	16,087	16,737	17,414	18,098	18,822	19,585	20,398	21,287
75-79	6,529	6,832	7,160	7,502	7,854	8,217	8,580	8,954	9,345	9,741	10,155
80 y más	3,197	3,396	3,607	3,829	4,060	4,309	4,563	4,833	5,114	5,407	5,719
Mujeres	**608,910**	**629,530**	**650,591**	**671,644**	**692,789**	**714,002**	**728,423**	**742,662**	**756,680**	**770,353**	**783,701**
15-19	26,107	27,432	28,817	30,230	31,637	33,073	34,086	35,032	35,922	36,777	37,564
20-24	69,576	71,440	73,426	75,468	77,636	79,937	81,637	83,433	85,285	87,057	88,854
25-29	86,042	88,016	90,059	92,098	94,079	95,994	96,911	97,905	98,965	100,139	101,427
30-34	88,511	90,331	92,213	94,056	96,006	98,070	99,128	100,178	101,234	102,203	103,077
35-39	86,877	88,995	91,125	93,170	95,107	96,904	97,832	98,747	99,640	100,631	101,726
40-44	78,073	81,059	83,959	86,688	89,265	91,533	92,828	94,038	95,152	96,126	96,937
45-49	64,592	67,087	69,578	72,274	75,042	78,007	80,170	82,158	83,951	85,547	86,805
50-54	49,168	51,843	54,564	57,109	59,599	62,012	63,760	65,445	67,276	69,115	71,085
55-59	30,450	32,102	33,841	35,677	37,604	39,631	41,392	43,141	44,703	46,173	47,534
60-64	15,826	16,684	17,582	18,531	19,527	20,563	21,453	22,387	23,354	24,360	25,403
65-69	7,626	8,036	8,459	8,895	9,349	9,835	10,303	10,781	11,277	11,783	12,301
70-74	3,794	4,045	4,303	4,568	4,835	5,106	5,359	5,620	5,886	6,169	6,474
75-79	1,579	1,707	1,844	1,987	2,137	2,293	2,444	2,597	2,754	2,907	3,061
80 y más	689	753	821	893	966	1,044	1,120	1,200	1,281	1,366	1,453

Fuente: *Instituto Nacional de Estadística y Censo. 2016.*

En la tabla que sigue, se observa que en Panamá al 2016 se estimaba que existían 728,423 (39% de la población total estimada), de las cuales que 40,679 (5% del total estimado) representaban mujeres con una edad mayor a los 60 años.

Tabla 48. Población asegurada en la Caja del Seguro Social

Sexo y grupos de edad	Población asegurada en la Caja de Seguro Social (1)				
	2012	2013	2014 (R)	2015	2016 (P)
TOTAL	**1,347,099**	**1,373,659**	**1,411,624**	**1,450,340**	**1,490,101**
55-59	85,850	87,542	89,962	92,429	97,220
60-64	71,915	73,333	75,360	77,427	82,518
65 y más	126,516	129,010	132,576	136,210	138,098
Hombres	**830,166**	**846,540**	**869,931**	**893,790**	**906,789**
55-59	48,309	49,261	50,622	52,010	55,609
60-64	42,022	42,851	44,035	45,243	46,641
65 y más	70,551	71,942	73,931	75,957	73,549
Mujeres	**516,933**	**527,119**	**541,693**	**556,550**	**583,312**
50-54	41,641	42,452	43,626	44,823	47,346
55-59	37,541	38,281	39,340	40,419	41,611
60-64	29,893	30,482	31,325	32,184	35,877
65 y más	55,965	57,068	58,645	60,253	64,549

1 *Se refiere a los cotizantes activos y pensionados.* ***R*** *Cifras revisadas.* ***P*** *Cifras preliminares.*

Fuente: *Caja del Seguro Social. 2016.*

De acuerdo con las cifras presentadas han ido creciendo las mujeres aseguradas cotizantes mayores de 60 años de forma progresiva, en el periodo del año 2014, al año 2016. Esto se vincula de forma directa como justificación del Programa 120 a los 60 descrito posteriormente.

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan el desarrollo de las adultas mayores (costo de la canasta básica y costo de los medicamentos)

Se pueden describir las condiciones socioeconómicas como el conjunto de elementos que inciden de forma directa en los espectros: finanza personal, relaciones interpersonales, adaptabilidad y relaciones intrapersonales en la persona adulta mayor.

Estos elementos, entre otras muchas cosas, permiten predecir la prognosis de enfermedades en la adultez mayor, caracterización de su calidad de vida, expectativas y cambios en las mismas, estado anímico, entre otras.

En cuanto al marco legal, la Constitución de la República de Panamá establece la protección que el Estado debe brindar, en particular a los grupos en condición de vulnerabilidad, entre ellos la población adulta mayor, en específico el artículo 113 señala que: "Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objetos de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan." (Consitución Política de la República de Panamá, 2017)

En el Código de Familia e indica la responsabilidad estatal de proteger dentro de la familia a los grupos más vulnerables, entre estos, las personas adultas mayores.

Asimismo, la Ley 4 del 29 de enero de 1999, que regula la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres para alcanzar la Igualdad de Género, norma que establece en uno de sus apartados los mecanismos de bienestar y seguridad social de las mujeres adultas mayores.

Al 2014 el costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito fue B/.321.65 en diciembre (MEF, Costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito en diciembre de 2014, 2014).

Al 2015 el costo de la canasta básica familiar de Panamá y San Miguelito totalizó B/.303.50 (B/.0.09 o 0.03% más) y la del resto urbano del país, B/.278.20 (B/.0.24 o 0.09% más) (MEF, Costo calórico de la canasta básica familiar

de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito en diciembre de 2015, 2015).

Al 2016 el costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito fue de B/.307.99 y la del resto urbano del país, totalizó la suma de B/.280.94. (MEF, Costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito en diciembre de 2016, 2016).

El abastecimiento farmacológico en el país es un tema de gran relevancia, la Caja del Seguro Social y el Ministerio de Salud no logran abastecer a toda la población, lo que genera dificultades específicas en la población de adultos y adultas mayores, teniendo que acceder, quienes así tienen la posibilidad económica, al sistema privado de salud o farmacias privadas con un precio elevado en comparación a la región.

El abandono en adultos mayores es menos común en mujeres que en hombres. En un gran porcentaje las mujeres adultas mayores dependen de subsidios económicos, entre ellos el "Programa 120 a los 65", el cual representa un ingreso mensual muy por debajo del precio aproximado de la canasta básica o del valor monetario que corresponde a una vida de calidad en el país, y comúnmente es este subsidio el que termina respondiendo a otras necesidades que no corresponden a las necesidades de la mujer adulta mayor.

Un elemento fundamental es reconocer que las mujeres que se mantienen viviendo junto a sus parejas reportan ingresos socioeconómicos mayores y un índice mayor de longevidad.

Gran porcentaje de la población adulta mayor, y en especial las mujeres adultas mayores, dependen de subsidios económicos, entre ellos el "Programa 120 a los 65", el cual representa un ingreso mensual muy por debajo del precio aproximado de la canasta básica o del valor monetario que corresponde a una vida de calidad en el país anteriormente descrito, y comúnmente es este subsidio el que termina respondiendo a otras necesidades familiares que no corresponden a las de la mujer adulta mayor. Un elemento fundamental es reconocer que las mujeres que se mantienen viviendo junto a sus parejas reportan ingresos socioeconómicos mayores y un índice mayor de longevidad (Deindl & Brandt 2017; Rubio y otros, 2015; Oeppen & Vaupel 2002).

El Índice Global de Envejecimiento es una iniciativa global que intenta describir a través de cuatro indicadores generales y específicos los elementos de la seguridad de ingresos, estado de salud, competencias y entornos favorables del adulto mayor. Panamá en su último informe del año 2015 lidera toda la región de América Latina en el puesto No. 20. Aunque en los elementos de seguridad de ingresos y entornos favorables los resultados sugieren riesgo para esta población en condición de vulnerabilidad. Resulta interesante que comparado con la región, Panamá sobresale en los puntajes que obtiene, aun cuando estas cifras, cotejadas con otros países, no sean las más favorables.

2. Situación de la salud física, sexual, mental y emocional de la adulta mayor en el país (incidencia de enfermedades crónicas)

El envejecimiento de la población ocasiona varios impactos en los hogares. Uno de estos es el incremento de miembros de más edad en las familias y hogares, quienes suelen requerir atención y cuidados físicos, psíquicos y afectivos diferentes a los del resto, acorde a su ciclo vital, y sus necesidades de salud y relaciones sociales. Con el aumento de la esperanza de vida, crece la incidencia de enfermedades degenerativas y crónicas, así como el riesgo de presentar trastornos mentales y enfermedades neurológicas. También, las tensiones en la atención del cuidado en esta etapa de alta vulnerabilidad incrementan el maltrato a las personas mayores.

La situación de la salud mental y emocional de la adulta mayor en el país es un tema olvidado en la agenda tanto política como social. Se ve a la adulta mayor como un sujeto cuyo desarrollo cognitivo y psicológico ha finalizado, dejando de lado todo el desarrollo y evolución propio del envejecimiento, además del derecho al envejecimiento saludable involucrando estimulación psicológica y mental. Clubes de cualquier tipo de deporte, de lectura y de oratoria son opciones viables para estas poblaciones. Las agrupaciones de la tercera edad son uno de los pocos alicientes para este tipo de intercambio, el cual resulta fundamental para mantener un estado adecuado de salud biopsicosocial; sin embargo, los mismos se limitan a impulsar y a desarrollar programas, en su mayoría, recreativos y deportivos. Las agrupaciones de la tercera edad son uno de los pocos alicientes para este tipo de intercambio, el cual resulta fundamental para mantener un estado adecuado de salud biopsicosocial, sin embargo, las mismas se limitan a temas recreativos y deportivos.

No existen políticas relacionadas a los derechos del adulto mayor, en específico de la adulta mayor, por el contrario, se le reconoce como una cuidadora secundaria de su descendencia, atribuyéndole una gran responsabilidad o, en el peor de los casos, se le maltrata.

El sistema estadístico panameño no cuenta con información epidemiológica suficiente sobre los riesgos para la salud mental y el padecimiento de trastornos mentales que inciden en el proceso salud-enfermedad. A la fecha, entre los datos disponibles sólo se registra, de manera parcial, la demanda satisfecha por parte del Ministerio de Salud, pero no se cuenta con estadística específica que involucre diferentes factores asociados al desarrollo de psicopatología en la adulta mayor.

El género, como construcción social, es un factor de suma importancia que exacerba la vulnerabilidad biológica y acompaña a la biología en determinar las desigualdades en salud.

La incidencia de enfermedades crónicas en la mujer, sobre todo en la adulta mayor, se

vincula a enfermedades cardiovasculares o pulmonares, además de cáncer. Es más probable que la adulta mayor obtenga tratamiento oportuno y adecuado que un adulto mayor ya que la cultura es un factor protector para las mismas. Es común observar establecimientos de atención de salud repletos de mujeres de edad avanzada; sin embargo, no existe una atención personalizada al tipo de tratamiento o intervención que requieren. No se cuenta con establecimientos especializados en la atención integral de esta población.

3. Situación de la violencia y el abandono. Cómo afecta la salud y vida integral de la adulta mayor

La población adulta mayor en Panamá tiene un alto grado de desprotección. Según cifras del INEC, con base en el Censo de 2010, el 34.1% de la población adulta mayor que habita en viviendas particulares reportó ser jubilado o pensionado por vejez de la Caja de Seguro Social, mientras el 28.5% dijo no tener seguro social o no declaró. El 23.1%, por su parte, declaró ser beneficiario de la Caja de Seguro Social. Los asegurados directos representan el 9% del total (INEC, Envejecimiento Demográfico en Panamá Período 1960-2050, 2015).

Con el aumento de la esperanza de vida, crece la incidencia de enfermedades degenerativas y crónicas, así como el riesgo de presentar trastornos mentales y enfermedades neurológicas. También, las tensiones en la atención del cuidado en esta etapa de alta vulnerabilidad incrementan el maltrato a las personas mayores (INEC, Envejecimiento Demográfico en Panamá Período 1960-2050, 2015).

La desprotección económica es un factor determinante para la calidad de vida de la adulta mayor por lo que existe una relación casi directa entre los ingresos y el nivel de calidad de vida de estas. Un factor preocupante sería la falta de políticas públicas vinculadas a la temática ya que en un modelo tanto económico como de salud asistencial se desmerita el rol central del empoderamiento de estas poblaciones.

Según datos del Ministerio Público, para el 2014, tres de los 39 casos de víctimas de femicidio correspondían a mujeres adultas mayores en la República de Panamá. En el 2015, cinco de los 61 casos de víctimas de femicidio, tenían que ver con mujeres adultas mayores y en 2016, tres de los 31 casos de víctimas femicidio, estaban relacionados con mujeres adultas mayores

Por otro lado, el abandono de la adulta mayor es una verdad silenciada, los roles a los que se le asigna, en su mayoría, implican la necesidad de permanecer dentro del hogar generando un aislamiento inconsciente, este aislamiento aunque comúnmente no se perciba de esa forma es un tipo de abandono y violencia ya que limita y circunscribe al adulto mayor a un lugar específico más allá de sus propios interés o necesidades.

4. Programas y acciones para el uso del tiempo de ocio, beneficios especiales, salud, bienestar social, prestación de servicios y seguridad social, entre otros

El Ministerio de Salud de Panamá cuenta con el Programa Salud del Adulto Mayor, adjunto a la Dirección General de Salud Pública, y el mismo tiene la misión de asegurar la elaboración de las Normas Técnicas y Administrativas, Guías de Manejo y Protocolos de Atención de Salud Integral del Adulto Mayor; así como su cumplimiento a través del monitoreo oportuno en las instalaciones de salud, para contribuir a recuperar la autonomía del adulto mayor y mejorar su calidad de vida. Entre las funciones del programa se encuentran:

- Elaborar junto con el equipo técnico del nivel regional, las normas y procedimientos técnicos para la atención integral de la población adulta mayor.

- Asesorar al personal técnico de los niveles regionales y locales de salud, otras instituciones del Estado y privadas, Organizaciones No Gubernamentales y sociedad civil, en la aplicación y cumplimiento de las normas, Guías de manejo, protocolos y procedimientos de Salud Integral de Adultos y Adultas Mayores.

- Participar en la elaboración y desarrollo del presupuesto, de los planes y proyectos relacionados con la atención de salud integral del adulto mayor.

- Revisar y validar permanentemente, con base en evidencia científica las normas y procedimientos jurídicos y técnicos para la atención integral de la población de adulta mayor.

- Supervisar, vigilar, y evaluar periódicamente el cumplimiento de las regulaciones sanitarias de la población adulta mayor.

- Coordinar las comisiones de trabajo de los expertos en la problemática de las enfermedades del adulto mayor.

- Monitorear de manera conjunta, con el equipo técnico regional, el avance de las actividades relacionadas a la atención integral de la adultez mayor en cuanto a la calidad, resultados y oportunidades.

- Evaluar y vigilar el cumplimiento de las Normas Técnicas y Administrativas, Guías de Manejo y Protocolos de Atención de Salud Integral de Adulto Mayor, según los lineamientos y Políticas de Salud.

- Elaborar las normas de la atención de salud integral de las enfermedades de la población adulta mayor (MINSA, Programa de Salud Adulto Mayor, 2018).

Algunas instancias gubernamentales propician espacios específicos para la adulta mayor, aunque no se acompañan por una educación vinculada al respeto y tolerancia con esta población. Existen asociaciones que trabajan en visibilizar las cosas de las que son capaces las adultas mayores y la utilidad que pueden

tener en la sociedad, aunque no son, en su mayoría, respetadas.

La tasa de asegurados en la República de Panamá es mayor en mujeres que en hombres lo que garantiza el acceso a servicios básicos de salud. La cantidad de personas atendidas en centros hospitalarios oficiales es mayormente adultas mayores.

La ley 36 de 2 de agosto de 2016 establece en su artículo 7 que: "Las personas adultas mayores tienen derecho a una vida digna e independiente que potencie el pleno desarrollo de sus capacidades físicas, mentales, sociales y culturales. Se promoverá el pleno goce del derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, a la cultura, al trabajo, al esparcimiento, a la intimidad, y a la integridad personal, así como a estar libre de toda forma de violencia, manipulación o coacción". La misma Ley, también en su artículo 11, establece los beneficios especiales que se deberán otorgar a las personas adultas mayores.

5. Cumplimiento de la normativa de protección y beneficios especiales para jubiladas, pensionadas, tercera y cuarta edad (transporte, medicamentos, alimentos, barreras arquitectónicas, etc.)

No existe un cumplimiento real de las normativas de protección y beneficios especiales para jubilados. Aunque Panamá cuenta con uno de los marcos legales más extensos sobre los derechos del adulto mayor, no existe una cultura vinculada a la protección de esta población.

Actualmente el país no ha ratificado la Convención de los Derechos del Adulto Mayor, lo que limita la capacidad normativa y de protección a esta población.

El Estado debe prepararse para los desafíos que el proceso de envejecimiento traerá en un futuro próximo, desde los cambios en el sistema de seguridad social, hasta el acceso a los sistemas sanitarios, que brinden a la población salud integral. Esa toma de conciencia también toca la participación de las personas de edades avanzadas en temas nacionales y en lo referente a infraestructura y transporte. Se deben eliminar las barreras arquitectónicas y urbanísticas que impiden el libre desplazamiento de los mismos.

La proporción de personas adultas mayores de 60 años en la República comenzará a incrementarse a partir del 2020 y se espera que continúe su ascenso hasta alcanzar aproximadamente el 24% de la población total en el 2050, esto según los resultados de las estimaciones y proyecciones (INEC, Envejecimiento Demográfico en Panamá Período 1960-2050, 2015).

6. Impacto del Programa "125 a los 60", en el nivel de vida de la adulta mayor

Esta asistencia económica, en sus inicios, consistía en el pago de 100 balboas mensuales,

de manera bimestral. En el 2010, se agregaron criterios de inclusión a las personas beneficiadas con este programa, entre los cuales están la marginalización, pobreza y vulnerabilidad, ya que los requisitos para tener acceso a este beneficio eran: tener 70 años, ser de nacionalidad panameña y no ser ni una persona jubilada ni pensionada.

En el 2013 y mediante la Ley 117 de 11 de diciembre, se cambió el nombre de "100 a los 70" a "120 a los 70", lo que produce un incremento mensual de 20 balboas. Hacia el 2014, y mediante la Ley 15 del 1 de septiembre, se modifica la edad de acceso a dicho programa, quedando como "100 a los 65" y comenzó a ser efectivo desde enero del 2015. Este pago se entrega a la persona adulta mayor seleccionada o a la persona que ejerza representación legal y esté autorizada para ello, en caso de que quien ha resultado beneficiado por el programa, no pueda movilizarse.

Del total de las 126,559 personas beneficiadas a nivel nacional, la mayoría cobra a través de una tarjeta clave social diseñada específicamente para facilitar el método de pago y apoyar el manejo de finanzas por parte de las personas adultas mayores, y así evitar largas filas en los bancos con el sistema antiguo de pago.

En cuanto al proceso de recertificación se realiza en dos métodos: depuración del padrón, mediante el cruce de base de datos administrativos y la aplicación de la Ficha Única de Protección Social (FUPS), por provincias y comarcas del 2014-2108. Se tiene que en el año 2014, recibieron este apoyo 90,124 personas y 7,099 fueron excluidas. En el año 2015, se beneficiaron 126,559 personas y no calificaron 10,878 personas. En el año 2016, se seleccionaron a 126,626 y se excluyeron a 15,388 (MIDES, 2018).

Hasta el momento de esta investigación, no existía estadística por género respecto a las personas beneficiadas de este programa.

7. Aspectos sobre el envejecimiento y variación de la pirámide poblacional

En los próximos años, y según las proyecciones de la población, los adultos mayores serán el grupo que más aumentará en Panamá y ocasionará un crecimiento aún más elevado entre los de edad avanzada, proceso denominado "envejecimiento del envejecimiento". Por ejemplo, mientras la población total se incrementa 21.6% entre 2015 y 2030, la población adulta mayor crece 81.8% y la de 80 años y más, 97.2%. Esta última suele tener altos niveles de dependencia.

Otra característica de este proceso se refiere a la feminización de la vejez, al aumentar la participación femenina en el total de las personas mayores, fenómeno atribuido a la mayor longevidad en las mujeres y la mayor mortalidad en los hombres (PNUD, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

Herrera y Los Santos, a diferencia de las otras provincias, se caracterizan por experimentar

un crecimiento más acelerado en la proporción de su población de adultos mayores, mientras reflejan una importante reducción de la población joven y un estancamiento en la proporción de su población en edad de trabajar. Un análisis de la tasa de dependencia de adultos mayores hacia el 2020, confirma esta dinámica en ambas provincias hacia el aumento en la dependencia de esta población, de 18% a 21 %, para Herrera, y de 22% hasta alcanzar una tasa de 25%, en Los Santos (PNUD, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

En Panamá, en el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (Indicasat AIP), específicamente en el Centro de Neurociencias, bajo la dirección de la Dra. Gabrielle Britton se lleva a cabo un estudio prospectivo sobre el envejecimiento en Panamá, entre sus resultados se encuentran que el deterioro cognitivo comórbido con la depresión, representa un factor de vulnerabilidad en las personas adultas mayores. La demencia se asocia a la multimorbilidad encontrada en la población de adultos mayores que han sido parte del estudio (Britton y otros, 2015; Villareal y otros, 2016). El objetivo del mismo era determinar alguna alternativa para el diagnóstico oportuno y prevención del Alzheimer. Existen proyecciones de involucrar la variable de género y se han realizado análisis en muestras específicas.

8. Impacto de la violencia social y violencia doméstica en la calidad de vida de la adulta mayor

La violencia social y violencia doméstica son constructos que han sido contemplados como normales o esperados en ciertas culturas o sociedades, lo que ha limitado el abordaje integral y objetivo de los mismos. La deuda social y cultural de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, en específico de la adulta mayor es reconocer estos elementos y generar las medidas de protección necesarias.

En un estudio realizado en Brasil y Colombia se demostró que la mujer adulta mayor es una de las víctimas más comunes de violencia, tanto psicológica como físicamente, y además proviene de familiares cercanos a la víctima (hijos, hermanos u otros familiares), lo que se considera como violencia doméstica (Taurino Guedes D y OTROS, 2015). En Panamá no existen estadísticas para los años 2014, 2015 y 2016 por grupo etario sobre los diferentes casos de violencia social o doméstica

En cuanto a las cifras de femicidios en mujeres mayores de 60 años encontramos que las cifras en el periodo del 2014 al 2016 han ido en ascenso, representando el 7.7%, 8.2% y 9.7% respectivamente. (MinisterioPúblico, Número de casos de femicidios registrados en la república de panamá según rango de edad desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, 2015 y 2016, 2014, 2015, 2016).

II. Conclusiones

La finalidad de este capítulo es poder reflejar la realidad de esta población, tanto en la ausencia de indicadores y estadísticas específicas relacionadas con estas mujeres, como de programas comunitarios sostenibles que impulsen el empoderamiento y desarrollo social de los mismos, teniendo en cuenta los datos de incremento de enfermedades mentales y cardiovasculares en esta población, en condición de vulnerabilidad y riesgo social.

La necesidad de políticas públicas y normativas de salud se incrementan con la cantidad de personas adultas mayores en el país. Se debe reconocer que la población panameña está envejeciendo y que lograr mejorar la calidad de vida de esta población permitiéndoles reconocerse como útiles, es crucial.

Se deben comprender los elementos vinculados al abandono familiar ya que este es uno de los flagelos más comúnmente asociados a esta población.

III. Recomendaciones

Se recomienda generar una política pública para atención de servicios de salud y sociales encaminada a mejorar y preservar la calidad de vida de la población adulta mayor, y en específico, la adulta mayor.

Se exhorta a ratificar y a firmar la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Es importante promover la apertura de espacios y programas comunitarios, desde todos los ministerios, dirigidos a la población adulta mayor.

IV. Bibliografía

- Consitución Política de la República de Panamá. (2017). Panamá: Pérez y Pérez Gráficos, S.A.

- INEC. (2015). *Envejecimiento Demográfico en Panamá. Período 1960-2050.* Panamá.

- MEF. (2014). *Costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito, en diciembre de 2014.* Panamá.

- MEF. (2015). *Costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito, en diciembre de 2015.* Panamá.

- MEF. (2016). *Costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito, en diciembre de 2016.* Panamá.

- Ministerio Público. (2014, 2015, 2016). *Número de casos de femicidios registrados en la República de Panamá, según rango de edad, desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, 2015 y 2016.* Panamá.

- MINSA. (2018). *Programa de Salud Adulto Mayor.* Obtenido de www.minsa.gob.pa: www.minsa.gob.pa/programa/programa-salud-adulto-mayor

- PNUD. (2015). *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Taurino Guedes D y OTROS. (2015). *La brecha de género en violencia doméstica en adultos mayores en América Latina: el Estudio IMIAS.* Panamá: Revista panameña de Salud Pública.

Capítulo 11.3.

Mujer privada de libertad

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER INAMU

I. Introducción

El artículo 4 de la Ley 55 de 2003 señala lo siguiente: "Será principio rector de toda actividad penitenciaria el antecedente que el privado de libertad o la privada de libertad se encuentra en una relación de derecho público con el Estado, de manera que, fuera de los derechos suspendidos o limitados por el acto jurisdiccional que le priva de libertad, su condición jurídica es idéntica a la de las personas libres". De este Artículo de la Ley que reorganiza el sistema penitenciario, podemos entender que las privadas de libertad son sujetas de derechos, tal cual lo es cualquier ser humano y que su castigo es solo la privación de libertad.

En Panamá la población penitenciaria femenina, es bastante baja en comparación con la población masculina y a pesar de esto, los problemas y las condiciones bajo las cuales se encuentran no difieren mucho de las condiciones de los varones, con la única diferencia de que son mujeres y como tales tienen necesidades y problemas distintos, los cuales son muy poco atendidos.

La mujer transgresora de la Ley de por sí, es una población estigmatizada, ya que no solo ha transgredido la ley, sino que también su papel de sumisión impuesto dentro en la sociedad.

A la vez no encontramos una política dirigida especialmente a esta población vulnerable, ya que no parecen ser sujetas de derecho a pesar de que lo son tal cual lo señala la Ley.

A diferencia de los hombres, podemos observar varios factores comunes, pero el principal es que ninguna de las mujeres privadas de libertad dirige una banda dedicada al lavado de dinero o el narcotráfico, o una red del crimen organizado. Las mujeres privadas de libertad son madres, esposas, acompañantes y además son agredidas por el sistema que no visualiza sus necesidades dentro de una política integral, de sus compañeras dentro del sistema penitenciario, de las autoridades y custodias dentro del Sistema y de sus familias.

También podremos visualizar que además de ser un grupo vulnerable, existen internamente grupos más vulnerables que otros.

Las mujeres privadas de libertad representan entre el 5 al 6% de la población penitenciaria a nivel nacional, lo cual las hace menos visible dentro de la población penitenciaria. Las mismas se encuentran distribuidas en cinco (5) centros a nivel nacional, de los cuales sólo tres (3) son exclusivamente femeninos, uno (1) es un anexo a un centro penal masculino

y el otro son celdas en un cuartel. La generalidad de estos centros es que no han sido diseñados para atender las necesidades de las mujeres en particular, mucho menos para las necesidades específicas de ciertos grupos especiales como lo son las mujeres embarazada, en periodo de lactancia, madres de infantes, menores de 5 años, discapacitadas, con enfermedades crónicas, ni extranjeras.

También es necesario señalar un grupo especialmente vulnerable compuesto por las adolescentes infractoras. Sólo existe a nivel nacional un centro que se encarga de su atención, que es el Centro de Custodia y Cumplimiento Residencia Femenina, Ubicado en Mañanitas. En dicho Centro no se evidencia hacinamiento en virtud de que la cantidad de menores infractoras ha sido mínima durante el periodo de 2014-2016, a pesar de que en las estadísticas de detenciones de menores, la proporción de infractoras femeninas aumenta, con respecto a los hombres, su confinamiento disminuye.

1. Caracterización de la población femenina privada de libertad (reincidencia, edad, etnia, nacionalidad, número de hijas/os, status civil, educación, procedencia urbana rural, etc.)

Más del 80% de la población femenina en los centros penitenciarios se encuentra allí por procesos relacionados con drogas, cometidos por ellas mismas o por sus parejas. Un 40% de la población no tiene condena o se encuentra en proceso y más del 80% son madres de por lo menos dos niños, que se encuentran al cuidado de un familiar.

La mayoría se reconoce como soltera a pesar de que al momento de ingresar al sistema penitenciario tenían una pareja, la mayoría reconoce que no está con ella, por encontrarse en algún tipo de relación.

Por otro lado, o existe una clasificación dentro de las cárceles de mujeres, debido a que las infraestructuras se encuentran colapsada y no poseen la capacidad de ser separadas por su clasificación, lo que dificulta su tratamiento penitenciario y aunque algunas participan de diversos programas a lo interno de los Centros, la mayoría sale al cumplimiento de su pena, sin que puedan aplicar a la pena, el trabajo o el tiempo que puede ser conmutado.

No existen registros acerca de la reincidencia, sin embargo, las juntas técnicas manejan la información relacionada con la reincidencia que existe, pero proporcionalmente es mucho más baja que la masculina.

En el 2015 se realizó un diagnóstico acerca de la situación de las mujeres privadas de libertad desde un enfoque de género y derecho y en el 2016 se realizó el diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá. Ambos fueron la cuna de varias iniciativas a implementarse a raíz de las necesidades que revelan y de la invisibilización histórica de las mismas.

En Panamá la población femenina privada de libertad no representa ni el 10% de la población total, esto parece justificar la poca atención que se le brinda al tema, ya que a pesar de ser una población pequeña, su problemática sigue siendo la misma que de la población penitenciaria en general, el hacinamiento y la violencia sexual.

2. Caracterización de la participación femenina en la criminalidad (Tipos de delitos cometidos y sanción recibida, fenómeno de las pandillas)

El 84% de la población femenina privada de libertad, se encuentra localizada en el Centro Femenino de Rehabilitación Cecilia Orillac de Chiari. A pesar de que la población penitenciaria ha crecido, la proporción de hombre/mujer, se ha mantenido durante los últimos 10 años.

Durante el período 2014-2016, la población femenina estaba distribuida de la siguiente forma: Centro Femenino de Rehabilitación Doña Cecilia Orillac de Chiari con una población de 866, seguido Los Algarrobos con 82, El Centro Femenino Nueva Esperanza con 50 y Centro femenino de Llano Marín con 26 y Guararé 11 mujeres privadas de libertad (Ministerio De Gobierno, 2018).

El 70 % de las mujeres privadas de libertad se encuentran detenidas por delitos relacionados con drogas, en segundo lugar, se encuentran los delitos contra el patrimonio con un 13% y los delitos contra la vida y la integridad personal con un 10%.

La mayoría de las mujeres que se encuentran en situación de privación de libertad en Panamá lo están por delitos relacionados con drogas. Transportaron pequeñas cantidades de drogas internacionalmente (mulas), introdujeron droga en cárceles donde se encuentran recluidos sus maridos o parejas, vendían pequeñas cantidades de droga en casa, vivían en una casa donde se guardaba droga (siendo ellas conscientes o inconscientes de esto), entre otros (Rodríguez E. , 2015).

Para enero de 2015 el veintidós por ciento (22%) de las privadas de libertad procesadas por droga, eran extranjeras y el setenta y ocho por ciento (78%) del total de la población recluida extranjera, se encontraba recluida por tráfico de drogas. La población extranjera total de mujeres privadas de libertad representa el 18 % de la población en general. El 47% son de nacionalidad colombiana, 9% jamaicanas y un 5% respectivamente son Venezolanas, estadounidenses y dominicanas.

La situación jurídica de más del sesenta por ciento (60%) de las mujeres privadas de libertad durante el periodo objeto de estudio se encontraba en Proceso (sin condena). Sin embargo, durante este período se comenzó a implementar el Sistema Penal Acusatorio, lo cual contribuyó a la disminución de los privados de libertad en proceso, en las provincias en las que se implementó primero.

El 92% de la población femenina recluida, se encuentra en condiciones de hacinamiento.

En cuanto a los tiempos de condena, durante el 2014, 2015 y 2016 es válido señalar las siguientes consideraciones:

- En el 2014 y 2015, entre el 37-40% de la población privada de libertad condenada, era por delitos relacionados con la Seguridad Colectiva, el 72% por posesión de drogas. Un 50.48% a 51.24%, obtuvo una condena entre 2-6 años.

Sin embargo, en el 2016, la cantidad de mujeres condenadas disminuyó, pero la ocupación carcelaria aumentó y los delitos contra la seguridad colectiva representaron un 51.39%. El 65.11 % por posesión de drogas y un 37.45% obtenía una condena entre 2-6 años y un 35.46 % una condena entre 6-11 años.

Aunque pareciera haber una disminución en la cantidad de privadas de libertad condenadas por los delitos relacionados con drogas, se observa un incremento en la pena, condenando casi la misma proporción a una pena superior a los seis años de prisión.

La participación de las mujeres en la Asociación ilícita para delinquir o las pandillas es mucho menos visible y la mayoría se encuentran centradas en el Centro Femenino de Rehabilitación Cecilia Orillac de Chiarí, representando menos del 1% de la población penitenciaria.

3. Situación de los derechos de la mujer privada de libertad (factores de omisión y no consideración de las características de género que diferencia a las mujeres de los hombres)

La falta de consideración de las necesidades de las mujeres son las que más afectan a las mujeres privadas de libertad, ya que las cárceles han sido creadas en su mayoría sin tomar en consideración estas necesidades. A raíz de esto surge el proyecto de construcción de un nuevo centro penitenciario femenino, en las afueras de la Ciudad de Panamá, con el objeto de que sean trasladadas las privadas de libertad del Centro Femenino de Rehabilitación Cecilia Orillac de Chiari.

En este nuevo espacio se encuentran contemplados aquellos espacios, que producto del hacinamiento que existe no pueden ser utilizados como lo son los hogares maternales, las guarderías, los espacios para recibir visitas de sus hijos, hijas u otros familiares y los lugares de esparcimiento. Además de que los espacios no contribuyen a la función rehabilitadora y resocializadora de la reclusión.

El mismo problema se da en aquellos lugares que han sido adaptados como centros femeninos, pero son parte de cuarteles o forman parte de un centro masculino.

En algunos centros se compensa la falta de espacio con un tiempo mayor al aire libre, por lo cual las Privadas de libertad no se sienten

tan encerradas, este es el caso de los Centros de Chiriquí y Panamá.

En algunos centros existe un espacio utilizado como guardería, donde las reclusas pueden ver a sus hijos menores de cinco años, por cuatro horas al día. Sin embargo, es poco utilizado y generalmente son las extranjeras las que hacen uso del mismo.

Solo el Centro de Rehabilitación Cecilia Orilla de Chiari y el Centro de Algarrobos, cuentan con espacios adecuados para las actividades relacionadas con los estudios, lo cual limita el acceso a la educación de las mujeres privadas de libertad en dichos centros.

Otra de las consideraciones inexistentes en el caso de las privadas de libertad son los artículos de higiene personal. La falta de presupuesto según la Administración de los Centros, incide en la falta de insumos básicos como papel higiénico, jabón, cepillo, pasta de dientes, toallas sanitarias y shampoo. Circunstancias que afectan de manera importante a las extranjeras, ya que la mayoría no tiene familiares, ni amigos que puedan proveerles de tales insumos y que en algunas ocasiones tampoco cuentan con el aporte económico para comprarlos dentro del centro, ya que su costo es bastante superior al usual, y dependen de las donaciones que hacen los consulados y las iglesias.

No existen consideraciones con respecto a las necesidades de higiene femenina, no hay espacios, ni se provee de los elementos necesarios.

4. Situación de salud, servicios de infraestructura y medidas para la resocialización

La Salud, después del hacinamiento es la segunda circunstancia que las privadas de libertad, sienten que les afecta más. Además, es señalado por los custodios y por la Defensoría del Pueblo, que la mayoría de las quejas que reciben de manera directa o indirecta tienen que ver con temas relacionados a las condiciones de salud en los Centros.

Todos los centros de salud cuentan con un médico o un paramédico y atienden una cantidad de pacientes limitada, diariamente. Las enfermedades más comunes son las respiratorias, gastrointestinales, diabetes, hipertensión y caries. Por varios temas en la mayoría de los centros no existen expedientes de las pacientes, ni historial de las enfermedades crónicas.

Tampoco existe un perfil de adicciones de las mujeres privadas de libertad, pero se estima que un porcentaje cercano al 70%, consume algún tipo de sustancia psicoactiva.

Una minoría se encuentra en situaciones de salud críticas al encontrarse con el virus de inmunodeficiencia adquirida o SIDA, expresada en un 3%, así como el cáncer, que lo posee un 2% de la población.

Tampoco existen registros de personas con discapacidad, ni se les dan cuidados especiales.

No se pueden realizar pruebas específicas y el acceso a los medicamentos es limitado. En el caso de las especialidades deben ser atendidas en otros centros de salud y en muchas ocasiones pierden las citas por falta de coordinación para transporte y la movilización.

5. Caracterización de la condición familiar (relación de pareja, convivencia con las/los hijas/os, tipo de relación contacto con el grupo familiar, sobreviviente de la violencia)

La mayoría de las mujeres privadas de libertad manifiestan ser solteras, ya sea porque lo eran antes de ingresar al centro, o porque al momento de ingresar, su pareja las abandonó.

El 68% de las mujeres privadas de libertad, manifiesta ser jefas o cabeza de familia y el 81% son madres, por lo cual el impacto sobre el núcleo familiar y sus hijos e hijas es sumamente grave, afectando especialmente a los menores de edad, dado que reportaron que el cuidado de sus hijos e hijas estaba a su cargo.

Sobre los hijos e hijas de las madres privadas de libertad menores de edad, encontramos que un 19% tiene entre los 0 y 5 años, un 30% se encuentran entre los 6 y 10 años; un 24% entre 11 y 15 años y un 16% entre 16 y 20 años. De estos, el 58% son de sexo masculino, y el 42% femenino. (UNICEF, 2015)

6. Situación procesal de las internas, asistencia legal y acceso a la justicia

La mora judicial es uno de los principales problemas que afecta a la mayoría de la población penitenciaria.

Según el Órgano Judicial la media de los procesos es de dos años, aunque algunas mujeres privadas de libertad superan dicho periodo. A pesar de que la privación preventiva, debería ser utilizada en última instancia esa no es la regla en Panamá y más del 60% de la población penitenciaria se encuentra a la espera de proceso.

Importante mencionar que, desde el año 2014 al 2016 se realizaron 6 proyectos de Libertad condicional beneficiándose un total de 151 mujeres y en el periodo comprendido entre 2014 al 2016 de realizaron 4 proyectos de Rebaja de Pena beneficiándose a 153 mujeres. (Ministerio De Gobierno, 2018)

Con la implementación del Sistema Penal acusatorio se espera que el porcentaje de mora judicial baje y esto le dé un desahogo al sistema para implementar acciones concretas a los proyectos que se llevan a cabo dentro de los centros y mejoras a las infraestructuras.

7. Medidas para las visitas conyugales y atención a los/as hijos/as en la primera infancia

De 2014 a 2016, se realizaban visitas conyugales en los centros de Panamá, Llano Marín y los Algarrobos. En el resto de los Centros no se cuenta con los espacios adecuados para las visitas conyugales.

Uno de los principales problemas de esta población es la desvinculación de la comunidad y su familia, ya que al no existir las instalaciones adecuadas para este tipo de convivencia se hace extremadamente difícil para las mujeres mantener las relaciones. Además de que la infraestructura no se encuentra adecuada para la finalidad con la que ha sido creada, también manifiestan las privadas de libertad que sus parejas sienten vergüenza de solicitar las visitas conyugales y ellas establecen otro tipo de vínculos dentro de los Centros Penitenciarios, debido a las carencias que sienten.

En virtud de la necesidad de mantener los vínculos familiares y afectuosos, como iniciativa de la Dirección del Sistema Penitenciario y en coordinación con el SENNIAF, se han realizado actividades muy puntuales en cuanto a la convivencia de madres privadas de libertad y sus hijos e hijas, que se encuentran en Centros de cumplimiento de menores.

Existe muy poca información con respecto a la cantidad de hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad. Para las privadas de libertad este es un factor muy importante y difícil de compartir por temor a que se investigue con quien se encuentran sus hijos y perderlos, por lo cual tienen a mentir en cuanto al número y su edad.

8. Programas para la atención integral de la salud, educación, resocialización e inserción laboral de la mujer privada de libertad

Durante el año 2015 se dio inicio a tres campañas en el sistema penitenciario:

- Un libro para la cárcel, una ventana a la libertad.
- Piénsalo antes: campaña testimonial de hombres y mujeres privados de libertad dirigido a la prevención del delito.
- La Campaña Naranja "ÚNETE" como parte del movimiento que busca poner fin a la violencia contra la mujer.

Esta campaña se ha continuado dando dentro de los centros penitenciarios con reuniones periódicas, en la cual se concientiza a la población de lo que es la violencia de género y cómo las afecta a ellas y a sus familias. Dentro de la misma también se ha incluido programas de autoayuda, que fortalezcan su autoestima y promuevan su crecimiento personal.

- El Programa Mi Voz Para Tus Ojos, en el cual las privadas de libertad participan en la grabación de audio-libros dirigidos a

personas con discapacidad visual, a través de la firma de convenio con la Secretaría Nacional de Discapacidad. Del año 2014 al 2016 el programa Mi Voz contaba con una programación de 8 participantes por año.

Estos estímulos poco a poco han logrado que más del cincuenta por ciento de la población penitenciaria femenina se encuentre involucrada en algún proyecto o programa que contribuye a su resocialización o reinserción. Además de los programas de estudio y trabajo que usualmente se mantienen dentro de los centros.

- Adicionalmente, en octubre de 2016, se hace el lanzamiento de la primera marca penitenciaria en Panamá IntegrArte, que es la marca para todos los productos realizados dentro de los Centros Penitenciarios del país y su comercialización. En ese año se sumaron 27 participantes a dicho programa.

Se realiza la ampliación del Centro Femenino de Rehabilitación Cecilia Orillac de Chiari, con el objetivo de crear más espacio para desarrollo de programas educativos y de trabajo y proveer mejores herramientas para la resocialización y reinserción de las mujeres privadas de libertad.

Para agosto de 2016, 796 mujeres se encontraban involucradas en actividades educativas dentro de los Centros penitenciarios y 357 en actividades laborales intra y extramuros, lo cual representa un incremento significativo en la participación de programas con miras la resocialización y reinserción.

Dentro de estos proyectos educativos, han surgido otras iniciativas como lo fueron las dos primeras ediciones del Libro En Este Lugar, el cual no es más que un compendio de 12 relatos etnográficos, realizados inicialmente para una tarea universitaria, el cual posteriormente se edita y se expone en la Feria del Libro de 2016 y se vende en la Librería Universitaria, despertando gran interés en la población en general.

Durante el 2016, 14 mujeres privadas de libertad obtienen títulos universitarios como: Técnicas en Guía de Turismo Histórico y Cultural y Técnicas de Desarrollo Comunitario. Culminando sus estudios en el Anexo del Centro Femenino de Rehabilitación, Cecilia Orillac de Chiari, dentro de las Instalaciones Universitarias que maneja el Centro Regional Universitario en San Miguelito, de la Universidad de Panamá.

En diciembre de 2016, igualmente se graduaron en distintos niveles educativos (básica general, media y premedia) del sistema académico del Ministerio de Educación, 132 estudiantes del Centro Femenino de Rehabilitación.

En Octubre de 2016, tuvo lugar la Gira de la obra "Detrás del Muro" con la participación de 38 mujeres privadas de libertad, realizando una gira por las escuelas del interior del país y la producción de un documental para la televisión.

-Programas de alfabetización

Con el objetivo de brindar la oportunidad de aprender a leer y escribir a las privadas de libertad, realizó en el Centro Femenino de Rehabilitación Cecilia Orillac de Chiari, el programa "Yo sí puedo". En este programa desarrollado por MIDES en el año 2016 participaron 10 privadas de libertad, se le enseñó a leer y a escribir a través de DVD, lecciones por video y a través de facilitadores, que en esta oportunidad ser capacitaron a 2 privadas de libertad para apoyar a sus compañeras en el proceso de estudio. Este programa que inició el mes de abril llego a su culminación el 31 de agosto con la graduación de las participantes. Este programa constituye una herramienta más para desarrollar las capacidades cognitivas de las mujeres privadas de liberta, aunado a la oferta académica educativa que se ofrece a nivel nacional. (Ministerio De Gobierno, 2018)

- Programas educativos formales e informales

Los programas de educación formal se desarrollar conforme a la estructura del Ministerio de Educación y los lineamientos, en materia de Educación para Adultos, incorporando procesos que promuevan su desarrollo cultural, recreativo, deportivo y espiritual, enmarcado en los Derechos Humanos.

La educación formal académica: Es el proceso integral correlacionado que abarca desde alfabetización, la educación primaria hasta la educación secundaria y educación superior.

En el 2014, 543 privadas de libertad participaron de estudios de educación formal académica. En el 2015, se beneficiaron 677 y en el 2016, 707 privadas.

- Programa, anexo universitario

Es una iniciativa de Rehabilitación encaminada a la resocialización de personas privadas de libertad a través del acceso a la educación superior y a la superación profesional en miras de obtener un título universitario que ofrezca la oportunidad de una efectiva reinserción social.

El Programa Anexo Universitario, nace de la solicitud realizada a inicios del año 2012 por la Universidad de Panamá a través de la extensión Universitaria en San Miguelito, para que estudiantes universitarios pudieran ingresar al Centro Femenino de Rehabilitación a realizar sus prácticas profesionales.

Para la ejecución del Programa Anexo Universitario en los Centros Penitenciarios se suscribió el Convenio Marco de Asistencia Técnica, Científica y Cultural entre el Ministerio de Gobierno y la Universidad de Panamá 2 de julio de 2015 y el Acuerdo de Específico de Cooperación Educativa entre el Ministerio de Gobierno y la Universidad para ofertar y promover la formación educativa a nivel superior para las personas privadas de libertad.

En el año 2016, por primera vez y, marcando un hito en la educación panameña se gradúan 36 nuevas profesionales, 14 mujeres privadas de libertad, recibieron su título universitario en el

acto de graduación celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Panamá, 4 no pudieron asistir al acto por demora en los tramites de los permisos ante las autoridades judiciales y las18 restantes recibieron sus títulos a través de Secretaria General, luego de cumplir con trámites administrativos. (Ministerio De Gobierno, 2018)

- Programas laborales

Se entiende por actividades laborales todas aquellas que integran programas ocupacionales industriales, artesanales, de servicios, agrícolas y pecuarias, orientados a fortalecer en las internas las competencias laborales relacionadas con hábitos, destrezas, habilidades y capacidades como ser productiva.

Trabajo no remunerado intramuros: Es la actividad que realiza la persona privada de libertad dentro del centro penitenciario o en alguna institución pública del Estado con el fin de ofrecer la mano de obra en beneficio de la comunidad.

Trabajo remunerado: Los trabajos remunerados implican una relación de trabajo, obrero patronal, cumpliendo con todos los requerimientos de la normativa laboral panameña. Estas condiciones se regulan para las empresas privadas que oferten a la persona privada de libertad su plaza de trabajo, siempre que cumpla con los requisitos de la Ley 55 que reorganiza el Sistema Penitenciario para poder participar de este programa laboral.

Tabla 49. Cantidad de privadas de libertad en actividades laborales, por año y tipo de actividad

	Laboral Intramuro	Laboral Extramuro comunitario	Laboral Extramuro remunerado	Laboral en talleres productivos	Total
2014	184	2	0	53	239
2015	265	9	0	60	334
2016	289	9	0	128	426
Totales	738	20	0	241	999

Fuente: *Elaboración propia con base en información suministrada por los Centros Penales.*

Se puede apreciar que de estos datos, la mano de obra de las privadas es a título gratuito y que con el pasar de los años, los programas laborales han sumado a más privadas de libertad.

Dentro de las consideraciones de salud de las privadas de libertad, se realizó el primer censo de salud preventiva en el Centro de Rehabilitación Cecilia Orillac de Chiari y se logró la atención primaria de 340 mujeres privadas de libertad. Aunque este programa no es permanente, es el mismo que se le proporciona a la población en general en las comunidades, con la finalidad de proporcionar

servicios de salud y diagnosticar tempranamente algunos padecimientos.

Se realizó la aprobación para finales del año 2016, de la Carrera Penitenciaria, con la finalidad de fortalecer la institucionalización y modernización del sistema. Lo cual debe coadyuvar al buen funcionamiento y organización dentro de los Centros Penitenciarios.

En esta misma dirección se firma un convenio entre el Ministerio de Gobierno, el ministerio de Seguridad, el Instituto de Medicina Legal y la Contraloría General de la República, para la realización del Primer Censo de la Población Penitenciaria, con la finalidad de crear una base de datos, actualizada y confiable.

9. Menores mujeres privadas de libertad

Sólo existe un centro de cumplimiento para la atención de mujeres, la cual cuenta con una población mínima. En el 2016, a diferencia de los centros de rehabilitación o cumplimiento de adultos, este no tiene hacinamiento y tampoco existe mucha información con referencia a los programas llevados a cabo con estas menores infractoras y las circunstancias que las mantienen en estos centros.

La menor privada de libertad no ha sido objeto de estudio, ya que se considera que su población es mínima, sin embargo, las detenciones de mujeres menores de edad son proporcionalmente mayor que las detenciones de mujeres mayores de edad durante el mismo periodo de tiempo. Las mujeres detenidas durante los periodos 2014-2016, representaban el 17.01%, 16.2% y 15% respectivamente, mientras que en las menores de edad estas representaban 12.09%, 23.76% y 23.78%.

Tabla 50. Población de adolescentes mujeres en conflicto con la Ley Penal

Sanciones y Medidas	2014	2015	2016
Medida Cautelar o Sanción Privativa de Libertad	11	8	2
Medida Cautelar Ambulatoria	0	2	12
Medida Socioeducativa	27	30	21
Suspensión en la Ejecución de la Pena	2	5	3

Fuente: *Ministerio De Gobierno, 2018.*

A diferencia de las mujeres adultas, la mayoría de las adolescentes son detenidas por delitos contra el patrimonio.

Durante este período se logró la reactivación de la Consultoría Internacional de Revisión, Evaluación, y Complementación del Modelo

de Intervención Integral para adolescentes privados de libertad.

Y se desarrollaron distintos programas en los centros de cumplimiento a través del INADEH, capacitaciones con COSPAE, FUNDADER, Cáritas y programas de Becas a través de la Fundación Bern. Aunado a ello, programas reparadores y resocializadores como la Participación de PANDEPORTES, dentro de los Centros de cumplimiento para que existan más actividades deportivas y culturales como talleres de pintura con exhibición e incluso una subasta, de obras realizadas por los menores privados de libertad.

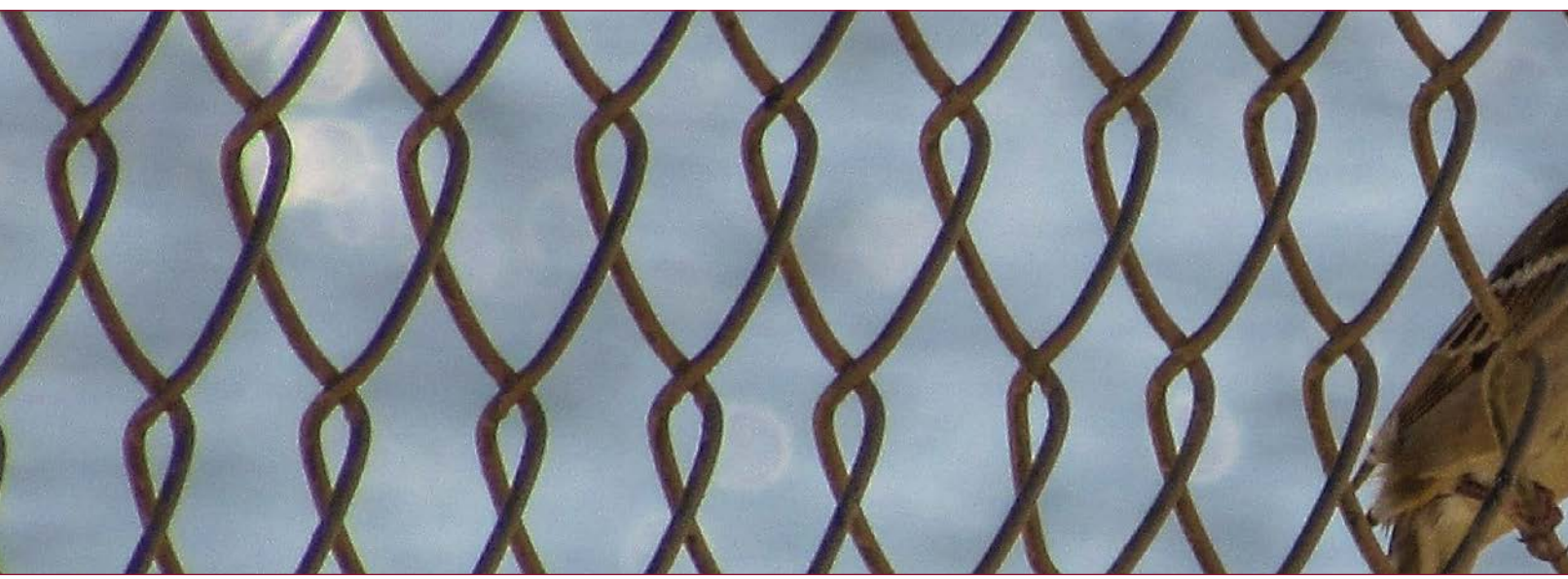
II. Conclusiones

La población femenina es bastante baja y esto incide en el grado de atención y visibilización que tienen, de sus problemas. Las privadas de libertad no cuentan con centros adecuados para sus necesidades; sin embargo, durante este periodo se realizó un avance en cuanto a los estudios diagnósticos a fin de establecer claramente cuáles eran las necesidades urgentes de las mujeres privadas de libertad y sus hijos.

A pesar de que se ha mantenido a través del tiempo que la detención preventiva o la pena de prisión, son sólo la última medida que se debe aplicar y al encontrarse más del 60% de la población recluida, sin condena se puede inferir que las circunstancias de peligrosidad, las circunstancias de los hechos y su entorno familiar no fueron tomados en consideración al momento de determinar estas medidas.

La mayoría de las privadas de libertad se encuentran recluidas por delitos relacionados con drogas y muchas veces, al ser detenidas estas, en algunas ocasiones por tráfico en los centros penitenciarios de varones (Rodríguez E. , 2015).

Inclusive en los casos de tráfico internacional falta documentación a fin de determinar si estas mujeres no solo son infractoras, sino víctimas de trata u otra forma de explotación.



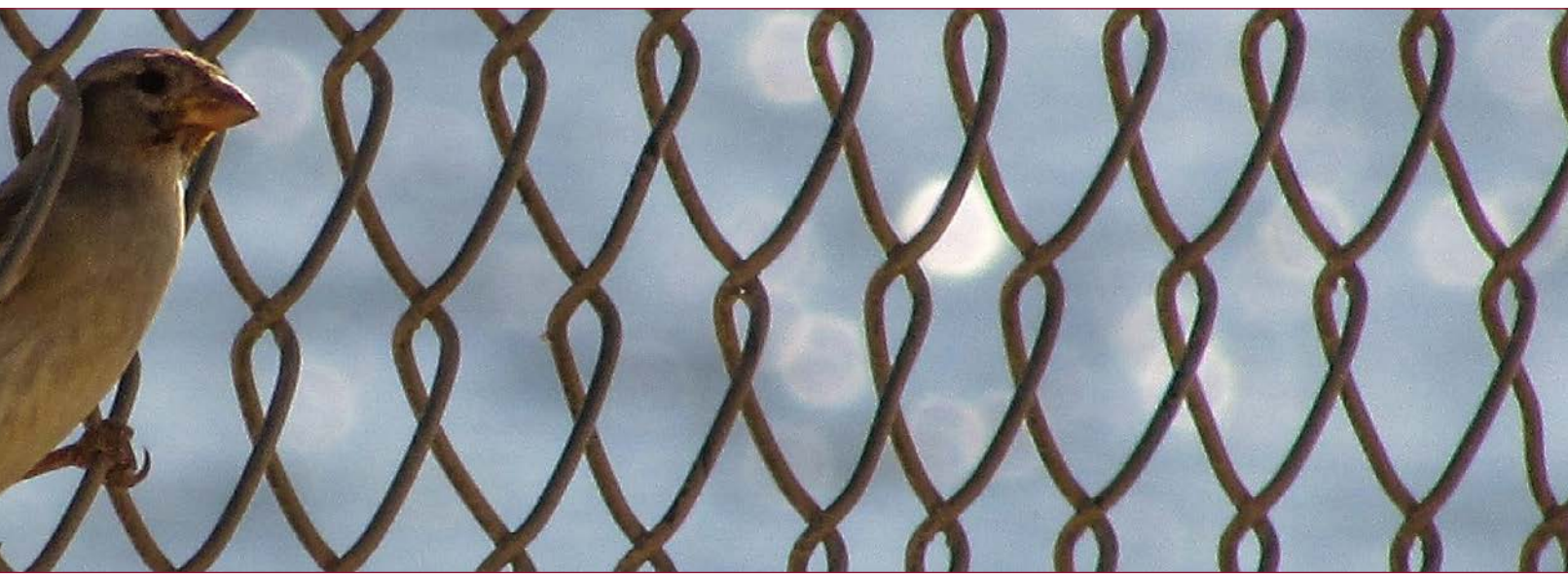
III. Recomendaciones

Es necesario que se emitan las políticas públicas necesarias para que disminuyan los niveles de hacinamiento en los Centros Femeninos de Rehabilitación, de modo que se cumplan los tratados y convenios internacionales en materia del tratamiento de privadas y privados de libertad, y se respete la dignidad de las privadas.

Es necesario que las mujeres privadas de libertad reciban una mejor atención en los Centros Femeninos de Rehabilitación en cuanto a la integración que debe propiciarse entre ellas con sus familiares, sobre todo en el caso de sus hijos e hijas dada la gran cantidad de privadas de libertad que poseen descendencia.

Se sugiere que se aumenten los programas educativos, culturales y de desarrollo personal de las privadas de libertad, para que al momento de salir de los centros puedan tener mejores oportunidades de vida tanto para ellas, como para sus hijos e hijas, dada la alta cifra de mujeres privadas de libertad que son jefas de sus hogares.

Se sugiere contar con mayores datos por parte de las instituciones encargadas de recabar la estadística en materia penitenciaria.



IV. Bibliografía

- Campos, Dayra. (2011). *Estudio sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia privados de cuidados parentales. Ubicados en los Centros de Acogimiento o albergues*. Defensoría del Pueblo-UNICEF-PANAMA. Recuperado: https://www.unicef.org/panama/spanish/Albergues2.pdf

- Cumbrera Diaz, Nelly y Rodriguez Blanco, Eugenia. (2016) *Caracterización de las personas privadas de libertad por delitos de drogas, con enfoque socio-jurídico del diferencial por género en la aplicación de Justicia Penal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Recuperado: https://www.unodc.org/documents/ropan/RESUMEN_ESTUDIO_DROGAS.pdf

- Defensoría del Pueblo. (2011). *Una mirada al sistema penitenciario panameño; análisis y propuestas*. Recuperado: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/images/stories/Transparencia/Defensoria/Articulo26/26.3_UNA_MIRADA.pdf

- Rodriguez Blanco, Eugenia. (2015). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá Desde un enfoque de género y derechos. Panamá*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado: https://www.unodc.org/documents/ropan/Diagnostico_MPL_final.pdf

- UNICEF. (2016). *Los niños, niñas y adolescentes, hijos e hijas de mujeres privadas de libertad en Panamá*. Recuperado: http://www.sistemapenitenciario.gob.pa/sites/default/files/Diagnostico-unicef-Panama-Hijos-asMPL%20%281%29.pdf

- Ministerio de Gobierno. (2016). Memoria Institucional 2015

- Ministerio de Gobierno. (2017). Memoria Institucional 2016

- Estadísticas de Detenciones y Penitenciarias: año 2014. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

- Estadísticas de Detenciones y Penitenciarias: año 2015. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

- Estadísticas de Detenciones y Penitenciarias: año 2016. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

- Volumen II: Estadísticas Penales (Sindicados) y de Niñez y de Adolescencia. Año 2014.

Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

- Volumen II: Estadísticas Penales (Sindicados) y de Niñez y de Adolescencia. Año 2015. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Volumen II: Estadísticas Penales (Sindicados) y de Niñez y de Adolescencia. Año 2016. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Capítulo 11.4.

Mujer con discapacidad

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

A pesar de que nuestro país ha tenido avances en la legislación que beneficia la condición de personas con discapacidad, aún se dificulta un adecuado proceso de inserción en el seno de la sociedad de estas.

Los problemas sociales a los que están sometidas las mujeres se hacen más difíciles de sortear cuando existe una discapacidad porque les cuesta tener igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, salud, empleo, vida comunitaria y otras áreas.

Con el fin de superar las limitaciones en la temática de inclusión, los lineamientos gubernamentales en Panamá son fundamentados en los principios rectores de los Derechos Humanos, la accesibilidad universal, el respeto a la diversidad, la equiparación de oportunidades, la autonomía, vida independiente, y participación ciudadana. En este proceso es importante que los derechos, además de estar consignados en la normativa jurídica nacional e internacional, deben ser plenamente disfrutados para que sean efectivos.

A pesar de la aprobación de las leyes y convenios internacionales y nacionales sobre los derechos de las personas con discapacidad, en Panamá sobre todo para aquellas personas sin recursos económicos, tener una discapacidad es vivir una permanente exclusión, situación que advierten debe cambiar sobre todo en el contexto del sexo femenino.

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan el desarrollo de la mujer con discapacidad

En Panamá, según los datos del Censo de 2010, habitan 97,165 personas con discapacidad, quienes representan el 2.9% del total de la población. La tasa de discapacidad es apenas mayor en la población masculina (30 por cada mil habitantes), que en la población femenina (27 por cada mil habitantes).

Entre los hombres, las mayores tasas de discapacidad se encontraron en la comarca Emberá (57), así como en las provincias de Darién (51), Los Santos (49) y Herrera (48). Mientras que, entre las mujeres, en Los Santos (45), Comarca Emberá (43) y Herrera (43). Dado que la discapacidad es una condición asociada a la edad, es en estos lugares donde precisamente predominan las personas de 50 y más años de edad. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010).

El 28.5% de las personas con discapacidad no cuentan con seguro social. El 23.1%, por

su parte, es beneficiaria de la Caja de Seguro Social. Los asegurados directos representan el 9% del total.

En Panamá, la población de personas con discapacidad va en aumento pasando de 3 % en 2010 a cerca de 10 % de la población en el 2015.

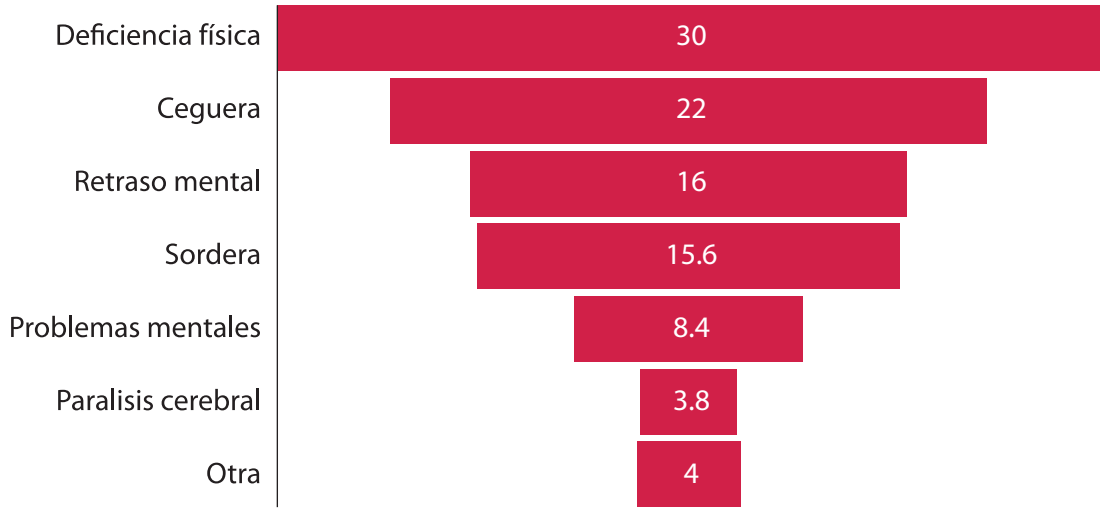
Tabla 51. Prevalencia de discapacidad por sexo, provincia y comarcas indígenas

Provincia	Hombre	Mujer
Bocas del Toro	1,789	2,537
Coclé	14, 942	16, 858
Colón	10, 541	13, 526
Chiriquí	25, 845	27, 538
Darién	4, 345	2, 130
Herrera	7, 847	8, 897
Los Santos	5, 525	6, 066
Panamá	70, 198	82, 178
Veraguas	17, 732	17, 194
C. Guna Yala	184	71
C. Ngäbe-Buglé	8,614	9, 926
Total	**170, 315**	**199, 738**

Fuente: *Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas, 2010.*

Conforme al Censo de 2010, se identificaron seis tipos de discapacidad principales: ceguera, sordera, retraso mental, parálisis cerebral, deficiencia física y problemas mentales. De estos, prevalecieron la deficiencia física (30.1%) y la ceguera (22.0%). Tal como se muestra en el gráfico que se plasma a continuación:

Gráfico 18. Distribución de las personas según tipo de discapacidad: Censo 2010



Fuente: *Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas, 2010.*

Por otro lado, respecto de las condiciones de la actividad económica y de la participación escolar de las mujeres con discapacidad, según el censo del 2010 se tienen los siguientes datos: (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010).

- La población económicamente activa con algún tipo de discapacidad representó el 26.0% del total con discapacidad. La diferencia, 74.0% era inactiva. De cada 100 personas económicamente activas con discapacidad, 92 estaban ocupadas y lo hacían básicamente como trabajadores y trabajadoras no calificadas en servicios, minería, industria, construcción.

- La participación en la actividad económica de hombres fue considerablemente más alta (71.5%) respecto de las mujeres (28.5%). De hecho, por cada mujer ocupada, había 3 hombres en la misma condición, a pesar de que la proporción de mujeres con educación secundaria completa (20.2%) y universitaria (14.4%) fue mayor que la masculina (14.4% y 5.3% respectivamente). Inclusive la proporción de hombres (14.4%) con discapacidad sin grado alguno de instrucción fue el doble que la proporción de mujeres (7.2%).

- Es importante señalar que la legislación establece panameña exige que las entidades públicas y las empresas privadas con 50 o más personas en planilla, tengan al menos el 2% en ella, a personas con discapacidad. Sin embargo, en Panamá esto no se cumple aún.

2. Situación y la condición de la mujer con discapacidad física, sensorial y cognitiva en el país

Como se indicó antes, la taza de discapacidad es ligeramente mayor entre varones a nivel general, respecto de las mujeres, no obstante, a continuación, se establecen los datos relativos a la tasa de discapacidad por provincia y comarca, conforme al censo del año 2010:

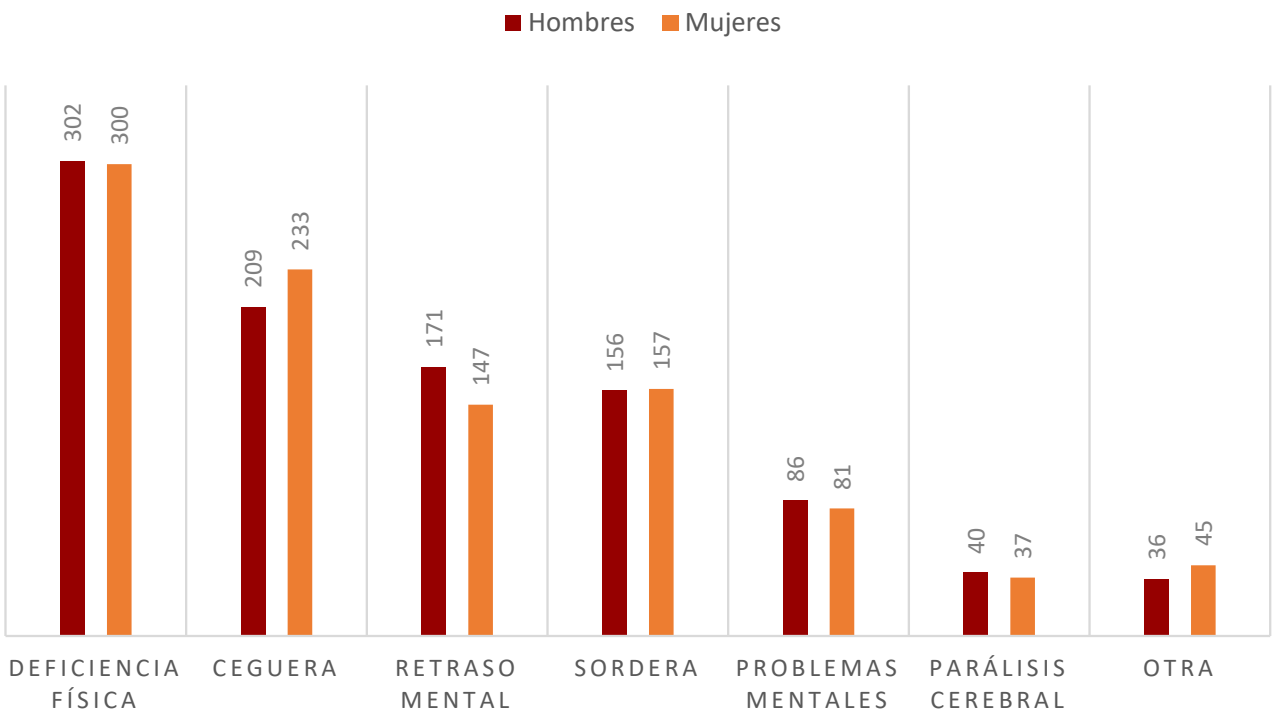
Tabla 52. Personas con discapacidad por sexo, según provincias y comarcas indígenas (Tasa por cada 100 mil habitantes)

	Total	Hombres	Mujeres
Total	29	30	27
Emberá	50	57	43
Los Santos	47	49	45
Herrera	45	48	43
Darién	45	51	38
Veraguas	36	39	33
Coclé	36	38	33
Chiriquí	35	38	33
Bocas del Toro	27	30	25
Ngäbe Buglé	27	28	25
Panamá	24	25	24
Colón	19	19	18
Guna Yala	18	20	16

Fuente: *Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas, 2010*

Por otro lado, en el censo del 2010, sobresalieron la deficiencia física y la ceguera para ambos sexos, como las principales causas de discapacidad. No obstante, hubo 24 casos más de ceguera por cada mil mujeres con discapacidad que por cada mil hombres. Y fueron 24 casos más de retraso mental por cada mil hombres con discapacidad, que por cada mil mujeres. Por lo que no se puede determinar una condición atribuida al sexo de forma específica, pues los datos son bastante similares para ambos sexos, como se refleja a continuación:

Gráfico 19. Personas con discapacidad por cada mil habitantes de cada sexo, según tipo



Fuente: *Censo de 2010.*

3. Impacto del Programa "Ángel Guardián", en el nivel de vida de la mujer con discapacidad

El Programa Ángel Guardián, fue creado mediante la Ley 39 de junio de 2012 para brindar asistencia económica a personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza Extrema, mediante el otorgamiento de un apoyo económico de ochenta dólares mensuales, que les permite tener acceso a sus necesidades básicas, de alimentación, medicamentos y acceso a los servicios.

Para ser beneficiario la persona debe cumplir las siguientes corresponsabilidades:

- Ser de nacionalidad panameña o ser hijo o hija de padre o madre panameña.
- Tener una discapacidad severa en condición de dependencia.
- Encontrarse en condición de pobreza extrema.

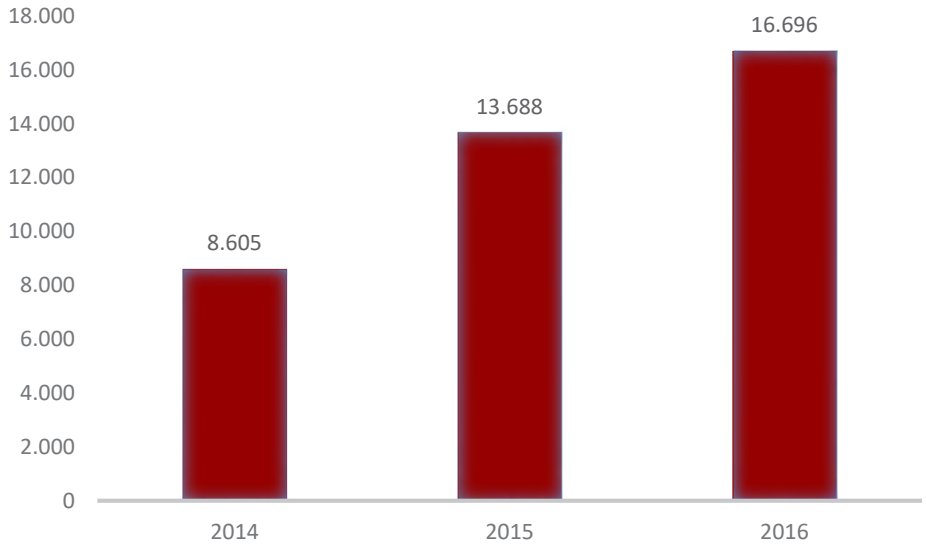
- Completar la encuesta de inscripción, firmada por el beneficiario y/o su representante legal. En caso de que no sepa firmar, se debe estampar su huella digital y la firma a ruego.

- Presentar certificado de nacimiento, cédula de identidad personal o cualquier otro documento que acredite su identidad.

Este programa es administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, entidad que ha promovido la participación en el programa, a través de ferias y jornadas de capacitación y sensibilización a nivel nacional, mediante las cuales aplica encuestas para evaluar a las personas que puedan ser parte integrante del programa.

Entre los años 2014 a 2016 se han inscrito 38,989 personas (Mides, 2016), a nivel nacional, de las cuales el 56% han sido varones y el 44% han sido mujeres. Por año, estas cifras se dividen de la siguiente forma:

Gráfico 20. Población atendida en el programa "Ángel Guardián" a nivel nacional 2014- 2016



Fuente: *Elaboración propia con base en Mides, 2016.*

Si bien el Programa "Ángel Guardián" forma parte de los programas de transferencia monetaria condicionada, que son de carácter asistencialista, se destaca que para su implementación se exigen ciertas condiciones para los tutores y tutoras de las personas con discapacidad severa que tienen un impacto positivo en el conocimiento, cuidado y atención de estas.

En ese sentido, el representante legal de las personas con discapacidad debe:

- Asistir regularmente a los servicios de salud para revisiones periódicas. siempre que la condición de discapacidad severa se lo permita. En caso de que la condición de discapacidad no lo permita, pueden recibir visitas por el equipo técnico.

- Asistir al centro de rehabilitación integral del área, si ha sido referida por las autoridades de salud competentes.

- Acceder a los servicios del sistema educativo, si se trata de menor de edad con discapacidad severa.

- Participar en charlas, cursos y seminarios de orientación psicológica, de salud y de otros, destinados a la atención de la discapacidad, organizados por el Estado en su beneficio y dictados en las áreas cercanas a su residencia o lugar de pago.

Estas condiciones son importantes, porque al ser uno de los requisitos para poder recibir el apoyo económico de este programa, el que las personas con discapacidad severa se encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema, muchas de estas personas no tienen conocimientos básicos sobre cómo atenderles de forma óptima. Razón por la que permite que con estas condiciones los tutores y tutoras se obliguen a aprender de qué forma cuidarles, que tengan controles médicos, en el caso de las mujeres, que puedan atenderse ginecológicamente, que puedan recibir educación, entre otros, factores que les permiten tener una vida más digna.

4. Discriminación y Discapacidad: Políticas y acciones para la inclusión

Se han generado campañas para promover la inclusión de las personas con discapacidad a nivel nacional. Una de esas campañas tiene que ver con la sensibilización que se genera el día 3 de diciembre en el marco del día de las personas con discapacidad, mediante anuncios en cuñas publicitarias y redes sociales, caminatas, actividades en centros educativos, entre otros.

Además, en el 2014 se desarrollaron 160 jornadas de capacitación, sensibilización y concienciación sobre deberes, derechos humanos, dignidad e inclusión social y laboral de las personas con discapacidad, sensibilizando a 5000 ciudadanos y ciudadanas, a través de 72 organizaciones de carácter público y privado (Senadis, 2014).

En el 2015 se ofrecieron 13 cursos básicos de lengua de señas a nivel nacional a distintas entidades, sumando un total de 236 personas beneficiadas. Además, se realizaron jornadas de capacitación dirigidas a familias, empresarios y a las comunidades de provincias y comarcas (Senadis, 2015).

En el año 2016 se realizaron jornadas de sensibilización dirigidas a universidades, funcionarios públicos, estudiantes de segunda enseñanza, relacionistas públicos, guarderías,

sociedad civil, transportistas del sector colectivo y selectivo, beneficiando a 1418 personas. (Senadis, 2016) Además, en ese mismo año, se realizaron seminarios de braille y lengua de señas, beneficiando a 154 personas.

Aunado a ello, en el 2014 se realizó el programa *Yo también incluyo*, con la finalidad de elevar el nivel de concienciación y sensibilización de propietarios y gerentes de establecimientos comerciales y lugares de uso público, como restaurantes, bancos, cines, áreas deportivas y otros espacios.

El proyecto, capacita y asesora con profesionales idóneos, en la adecuación de las infraestructuras, entornos y medios de comunicación e información, para que sean accesibles a personas con discapacidad, generando como incentivo para dichos locales, una captación a los mismos de un segmento de la población que no asiste a dichos lugares por no ser accesibles (Senadis, 2014) Este programa se continuó replicando en los años 2015 y 2016.

Es importante señalar también que, como una medida afirmativa de inclusión para las personas con discapacidad, está la emisión de carnés y permisos de estacionamientos, emitidos a nivel nacional. Siendo que en el año 2014 se expidieron 1413 permisos de estacionamientos, entre los meses de enero a septiembre. (Senadis, 2014) Para el año 2015, estas certificaciones ascendieron a la suma de 1456. En el año 2016, se emitieron 1851 permisos de estacionamientos. (Senadis, 2016)

Un programa especial que se realizó también con ánimos de fomentar la inclusión laboral es el Programa Ágora, el cual es una iniciativa de la Fundación Once para la solidaridad con Personas Ciegas en América Latina (FOAL), cuya sede se encuentra en España.

Este programa promueve la integración laboral y social de los ciegos, ciegas y deficientes visuales, con nacionalidad de países latinoamericanos.

En el año 2014, se convocó a 124 personas, para que asistieran a las entrevistas laborales, de las cuales asistieron 26 y 9 fueron insertadas al mercado laboral. Para ese año, no se tiene la clasificación en atención al género.

Por su parte, de enero a octubre del 2015, 54 personas con discapacidad visual fueron insertadas laboralmente, de las cuales 38 fueron hombres y 16 fueron mujeres. Para el año 2016, las personas beneficiadas por el programa Ágora fueron 106 (Senadis, 2016). Por lo que se aprecia como un avance positivo el que más empresas hayan permitido la inclusión laboral de las personas con discapacidad visual.

5. Revisión de la legislación nacional que contiene normas de no discriminación de las personas con discapacidad

Con respecto a la normativa que protege a las personas con discapacidad, se tienen las siguientes:

- Ley 23 de 2007 por la cual se crea la Secretaría Nacional de Discapacidad.

- Ley 25 de 2007 por la cual se aprueban la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención.

- La Ley 42 de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

- Decreto Ejecutivo 88 de 2002 por medio del cual se reglamenta la Ley 42 de 1999.

- La Ley 15 del 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 del 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y sus familias donde se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad, en igualdad de condición de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes que el resto de la sociedad, con miras a su realización personal y total integración social, eliminando toda forma de discriminación por discapacidad, género, creencia religión, política o cultural.

Estos ajustes se basan en el principio de equiparación de oportunidades, definido en la Ley 42 de 1999, como "El proceso mediante el cual, el sistema general de la sociedad, incluyendo el medio físico e intelectual, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la información, la comunicación, la vida cultural y social, las instalaciones deportivas, de recreo y demás esparcimientos sean accesibles para todos y todas".

6. Cumplimiento de la normativa de protección y beneficios especiales para la mujer con discapacidad (comunicación, empleo, educación, barreras arquitectónicas, etc.)

Conforme a la información recopilada para este informe se aprecia que la mayoría de las acciones de protección y beneficios especiales para las personas con discapacidad han sido de forma general, por lo que no hay en el país una política de género para las personas discapacitadas, que sea integral y de forma transversal a otros grupos que pueden aumentar la situación de vulnerabilidad, como son las personas discapacitadas de las etnias indígenas, afro panameñas, de pobreza y pobreza extrema, entre otras.

Por lo anterior, no hay datos que permitan el desarrollo de este apartado.

7. Discapacidad e inclusión y programas para la atención integral a niñas y mujeres con algún tipo de discapacidad en la salud, educación, trabajo, situación socioeconómica, crédito y seguridad social, entre otras)

Para el período objeto de este estudio, se desarrollaron los programas: Fondo Rotativo de

Discapacidad, y el programa de subsidios de Senadis. A continuación se explican ambos:

7.1. Fondo Rotativo de Discapacidad (FODIS)

La finalidad del FODIS es destinar y administrar fondos del Estado, dirigidos al financiamiento, adquisición y otorgamiento de ayudas técnicas para personas con discapacidad que lo necesiten y lo soliciten, mediante una serie de requisitos y documentos básicos para garantizar la transparencia.

Este financiamiento puede ser total o parcial y ofrece ayudas y/o auxiliares técnicos a las personas con discapacidad con el objetivo de que éstas mejoren su funcionalidad. Entre los apoyos técnicos que se pueden ofrecer están: apoyos económicos para cirugías, audífonos, camas, computadoras, exámenes, licencia jaws, médica, ortesis, prótesis y sillas de ruedas.

Tabla 53. Servicio de FODIS brindados a mujeres en la República de Panamá. Años 2014-2016

Programa	Total	Años		
		2014	2015	2016
FODI	123	47	31	45

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

Si se analizan estos datos por provincias, se observa que la relación de la cantidad de apoyos brindados a través de este programa es bastante pareja, por provincias, pese a la diferencia poblacional de las mismas. Salvo en la provincia de Panamá en donde el número aumenta, tal como se aprecia en el cuadro que sigue:

Tabla 54. Programa FODIS brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia: Años 2014 - 2016

Provincia	AÑOS		
	2014	2015	2016
Bocas del Toro	4	1	5
Coclé	2	3	2
Colón	1	1	0
Chiriquí	2	1	3

Darién	0	0	1
Herrera	2	2	3
Los Santos	2	2	2
Panamá	23	13	17
Panamá Oeste	9	7	7
Veraguas	2	1	3
Comarca Guna Yala	0	0	1
Comarca Ngäbe-Buglé	0	0	1

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

A continuación, se plasma la distribución de la población femenina, por rango de edad, que se ha beneficiado con el programa FODIS:

Tabla 55. Programa FODIS brindado a mujeres en la República de Panamá, según rango de edad. Años 2014-2016

Rango de edad	AÑOS		
	2014	2015	2016
Menores de 5 años	3	1	0
5 a 9 años	7	3	7
10 a 19 años	14	4	9
20 a 39 años	7	7	12
40 a 64	11	8	8
65 y más	5	8	9

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

7.2. Apoyo económico (subsidios)

Este proyecto apoya a las personas con discapacidad con un subsidio de B/.150.00 trimestral por un año, para la compra de medicinas, alimentos y el pago de transporte para que el beneficiario así lo requiera conveniente. El objetivo de este proyecto es incluir a las personas con discapacidad y sus familias al ámbito social y económico en condiciones más favorables.

Tabla 56. Servicio de subsidio económico brindado a mujeres en la República de Panamá. Años 2014-2016

Servicio	Total	Años		
		2014	2015	2016
Subsidio económico	1374	497	387	487

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

De los programas que lleva Senadis, el programa de subsidios ha sido el que más solicitudes y mujeres con discapacidad beneficiadas ha tenido. Siendo, las provincias de Panamá y Panamá Oeste de donde ha habido más subsidios, tal como se muestra a continuación.

Tabla 57. Servicio de subsidio económico brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia. Años 2014-2016

Provincia	AÑOS		
	2014	2015	2016
Bocas del Toro	24	29	13
Coclé	34	31	28
Colón	44	51	71
Chiriquí	37	60	66
Darién	6	2	16
Herrera	32	20	17
Los Santos	36	18	13
Panamá	178	93	135
Panamá Oeste	59	40	53
Veraguas	37	34	65
Comarca Guna Yala	7	7	6
Comarca Ngäbe Buglé	3	2	4

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

A continuación, se plasma la distribución de la población femenina, por rango de edad, que se ha beneficiado con el programa de subsidios del Senadis.

Tabla 58. Servicio de subsidio económico brindado a mujeres en la República de Panamá, según intervalo de edad: años 2014 - 2016

Rango de edad	AÑOS		
	2014	2015	2016
Menores de 5 años	56	30	30
5 a 9 años	149	48	34
10 a 19 años	52	89	108
20 a 39 años	88	84	128
40 a 64	123	116	157
65 y más	29	20	30

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis*

8. Emprendimiento económico de la mujer con discapacidad y acceso al Crédito

Senadis desarrolla el programa Fami-Empresas (Senadis, 2018) con la finalidad de motivar el emprendimiento de personas con discapacidad. Está diseñado de forma general, para hombres y para mujeres.

Este programa surge, dando cumplimiento a la Ley 42 de equiparación de oportunidades la cual establece en su Artículo 13 que: "Cuando la familia carezca de recursos para atender las necesidades y derechos de algún miembro que presente discapacidad, corresponde al Estado, mediante los organismos pertinentes, proporcionar subsidios a quienes, por la naturaleza de la discapacidad, estén inhabilitados para ejercer tareas de carácter remunerativo".

A través de este programa se orienta, capacita y propicia la creación de pequeñas empresas familiares en los sectores agropecuarios, comerciales y de servicios, dirigido a las personas con discapacidad y sus familias que viven en áreas rurales, urbano marginales y de difícil acceso, con el propósito de lograr su inserción al sistema productivo del país, el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento familiar.

Para que una persona pueda ser seleccionada en este proyecto debe cumplir con lo siguiente:

- Quienes apliquen deben ser personas con discapacidad o familias que cuenten entre sus miembros con alguna persona con discapacidad.
- Que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

- Que hayan realizado un programa de capacitación.

A continuación, se muestra el número de mujeres que han participado del proyecto FAMI Empresa en la República de Panamá: años 2014 – 2016:

Tabla 59. Proyecto Fami Empresa brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia. Años 2014 - 2016

Servicio	Total	Años		
		2014	2015	2016
Fami empresa	398	100	132	166

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

Este programa permite que personas con discapacidad o sus familiares, tengan la posibilidad de obtener un ingreso propio, y que puedan ser sostenibles, considerando los elevados médicos y de movilidad que se generan por la discapacidad.

Tabla 60. Proyecto Fami Empresa brindado a mujeres en la República de Panamá, según provincia. Años 2014-2016

Provincia	AÑOS		
	2014	2015	2016
Bocas del Toro	**440**	**19**	**21**
Coclé	21	0	8
Colón	15	5	2
Chiriquí	69	23	27
Darién	29	7	10
Herrera	40	9	17
Los Santos	8	4	0
Panamá	28	17	2
Panamá Oeste	19	7	8
Veraguas	34	1	6
Comarca Emberá Wounaán	5	0	4
Comarca Guna Yala	15	0	14
Comarca Ngäbe Buglé	74	8	47

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

Las mujeres beneficiadas por el programa Fami-empresa, se distribuyen por rango de edad, de la siguiente forma:

Tabla 61. Proyecto Fami-Empresa brindado a mujeres en la República de Panamá, según rango de edad. Años 2014-2016

Rango de edad	AÑOS		
	2014	2015	2016
Menores de 5 años	9	13	11
5 a 9 años	19	28	19
10 a 19 años	26	24	50
20 a 39 años	15	39	51
40 a 64	26	27	26
65 y más	5	1	9

Fuente: *Expedientes de programas y proyectos de Senadis.*

9. Manifestaciones de violencia en el ámbito público y privado que afectan con mayor intensidad a la mujer con discapacidad

La Ley 82 de 2013, establece de manera taxativa, como un derecho a las mujeres a recibir, en el caso de mujeres con discapacidad, privadas de libertad o pertenecientes a cualquier otro grupo de personas en situación de especial vulnerabilidad, un trato digno e igualitario con todos los miembros de la familia, a tener espacios adecuados y condiciones de equidad, de oportunidades y autonomía para que puedan ejercer sus derechos, así como a que se les garantice su participación en los asuntos relacionados con su entorno familiar y social.

No obstante, pese a esta disposición, los esfuerzos que ha habido en materia de personas con discapacidad no llevan implícitos una perspectiva de género de forma transversal, razón por la que las mujeres con discapacidad pueden tener un grado de vulnerabilidad mayor.

De hecho, según la Asociación Americana de Psicología, las mujeres con discapacidad tienen un 40% más de probabilidades de violencia por parte de la pareja que las mujeres sin discapacidad. Ello se debe a que las mujeres con discapacidad pueden experimentar formas únicas de abuso que son difíciles de reconocer, lo que hace aún más complejo obtener el tipo de ayuda que necesitan (Terreros, 2018).

Para el período de este informe, las autoridades del país no llevan datos estadísticos de violencia doméstica o maltrato a menores, desagrados por la condición de discapacidad. Razón por la que no es posible valorar el impacto que tiene la violencia en las personas con discapacidad.

10. Políticas públicas que incentivan la inserción laboral y social de la mujer con discapacidad

La Ley 4 de 29 de enero de 1999 se instituye la Igualdad de Oportunidades para las mujeres, y establece en su Art. 28: La política pública que el Estado panameño debe establecer para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres con discapacidad. Dicha política comprende:

- Eliminar la forma de conducta discriminatoria hacia las mujeres con discapacidad, como la indiferencia, segregación y aislamiento; las barreras arquitectónicas; la explotación laboral, la adjetivación, humillación, utilización como objeto de burla, vejamen o degradación, o cualquier trato que degrade su condición humana.

- Promocionar la inserción laboral de las mujeres con discapacidad mediante programas adecuados de capacitación, habilitación y rehabilitación.

- Promocionar programas de reubicación laboral tendientes a permitir la reinserción de mujeres que presentan discapacidad por accidentes o enfermedades.

Por otro lado, en el año 2015, se presentó el Plan Estratégico Nacional de la Secretaría Nacional de Discapacidad 2015-2019, hace referencia en sus diferentes ejes estratégicos y a sus respectivas líneas de acción, que son:

- Incorporación y divulgación de la perspectiva de género, para una atención diferenciada y específica, en salud, de las personas con discapacidad, especialmente a las de atención temprana.

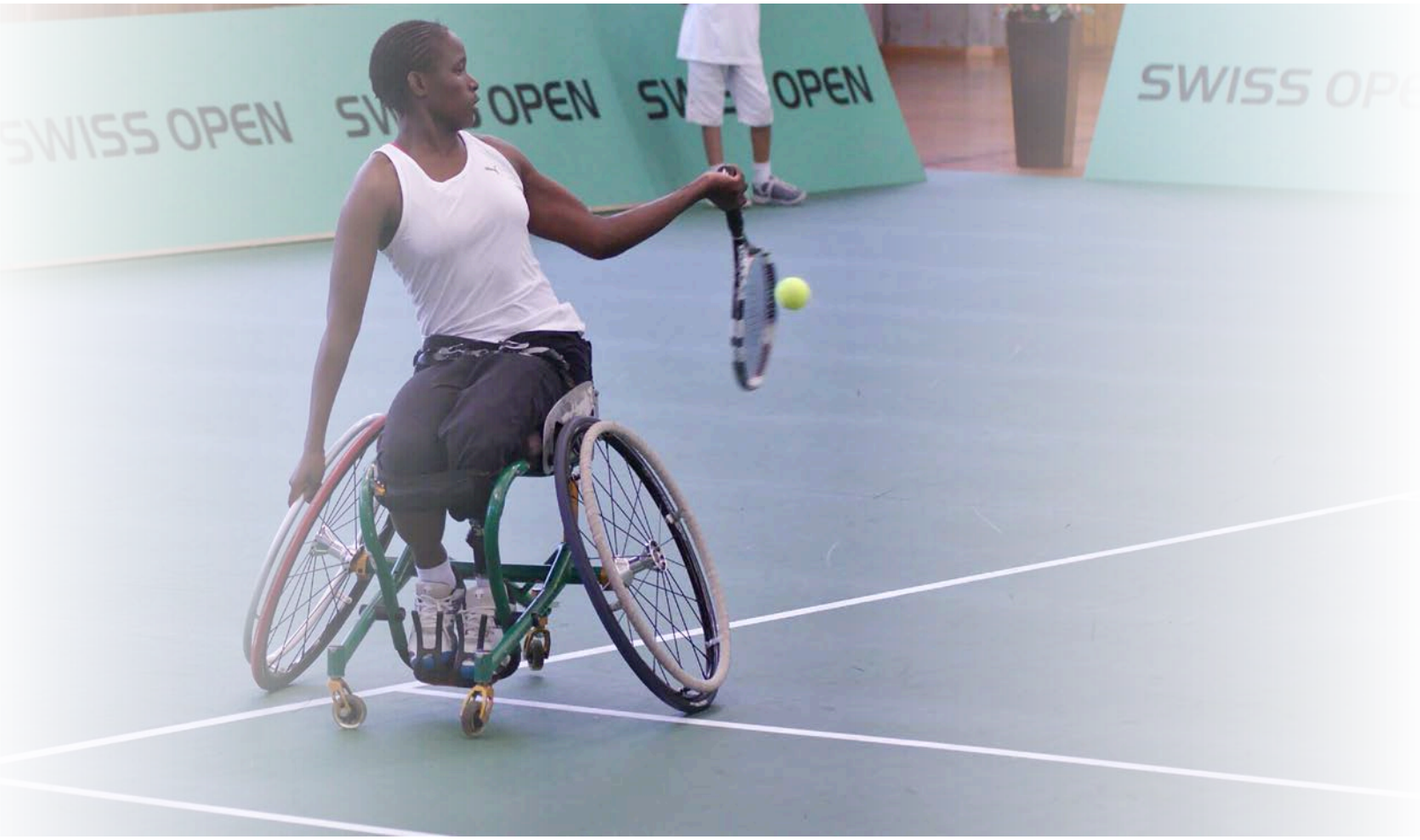
- Desarrollo de campañas de información y sensibilización en las empresas, incluidas las PYMES, con el fin de promover una cultura empresarial favorable a las personas con discapacidad y sus familias, que incorpore la perspectiva de género y de derechos humanos.

- Adecuación ergonómica de los puestos de trabajo y promoción de la robótica, según la condición de discapacidad, considerando la perspectiva de género.

- Recomendaciones específicas para que se incluya la perspectiva de género y discapacidad, en la futura ley de salud sexual y reproductiva.

- Diseño de cursos para reducir las tasas de inactividad laboral de las mujeres con discapacidad.

- Diseño de cursos de formación en materia de igualdad de oportunidades y discapacidad, dirigidos a formadores/as, y a quienes desarrollan labores de intermediación laboral, incorporando la perspectiva de género, para reducir las tasas de desempleo de las mujeres con discapacidad.
- Atención preventiva de mujeres y niños con discapacidad en albergues, víctimas de violencia, explotación, abandono y abuso.
- Recomendaciones para la revisión de la normativa relacionada con la violencia de género y abuso infantil de la población con discapacidad.



II. Conclusiones

Panamá aún se encuentra en un período transitorio entre la comprensión de esta condición como un tema de carácter médico a como un tema social que implica la integración en la vida social y económica del país, que involucre una perspectiva de derechos humanos y de género. Es por ello, que si bien se han iniciado esfuerzos para esa integración, el porcentaje de la población con discapacidad integrada al sistema educativo, al campo laboral, a la participación activa en la sociedad, entre otros, es muy baja.

La ceguera y la discapacidad física son las principales causas de discapacidad del país. Y existe una proporción ligeramente mayor de hombres con discapacidad que de las mujeres. No obstante, en el caso concreto de la discapacidad por ceguera, las mujeres poseen mayor cantidad de discapacidad visual que los hombres.

El programa Ángel Guardián permite que personas con discapacidad en condiciones de pobreza y pobreza extrema, no solo obtengan un beneficio económico, a través de esta transferencia monetaria, sino que permite que las mismas personas con discapacidad o sus representantes legales, tengan la posibilidad de fortalecer los conocimientos para la comprensión de la discapacidad, y ofrecer una atención más completa e integral, cuidando su salud y permitiendo también una inclusión social más efectiva.

Panamá ha avanzado en materia legislativa, mediante la aprobación de leyes y la adopción de convenios internacionales de las personas con discapacidad, no obstante, aún es tarea pendiente la comprensión de la necesidad de una real inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad, mediante la adopción de políticas pública que permitan que los porcentajes de personas con discapacidad insertas en la vida social sean mayores.

Se reconocen como positivos, los programas que desarrolla Senadis y el Mides, no obstante, la mayoría de estos son de carácter asistencialista y, en la mayoría de los casos, benefician a menos del 1% de la población con discapacidad en Panamá. Es necesario que las personas con discapacidad tengan la posibilidad de ser partícipes de programas que les permitan un empoderamiento real y efectivo, y también una independencia mayor, sobre todo en los casos de las discapacidades que les permiten ser independientes.

III. Recomendaciones

Incluir la perspectiva de género y de Derechos Humanos en las políticas de país, para, por un lado, identificar y atender las problemáticas que presenta la mujer con discapacidad, y por el otro lado, superar la concepción de la discapacidad de ser un tema médico a un tema de derechos.

Desarrollar políticas de prevención de la violencia contra las mujeres con discapacidad e indicadores, incluyendo a las mujeres indígenas y afrodescendientes con discapacidad, en las regiones urbanas, rurales, y en las comarcas indígenas

Mejorar la infraestructura que permita una mejora en la accesibilidad de edificios y espacios públicos, en el transporte público, terminales áreas y terrestres, sitios turísticos, y edificios gubernamentales, incluido para las personas con movilidad reducida, personas sordas, personas con discapacidad visual y personas con discapacidad intelectual.

Implementar un plan con indicadores medibles para asegurar la accesibilidad en el transporte, las edificaciones e instalaciones públicas, la información y la comunicación, incluidas las tecnologías de la información y comunicación, tanto en las ciudades como en las áreas rurales.

Que el Estado cumpla con la fiscalización del cumplimiento de la cuota del 2% de personas con discapacidad en la esfera laboral y que haya estadísticas al respecto.

Se reconoce el esfuerzo de Senadis en tener estadísticas generales, atendiendo al sexo, en los diferentes programas que maneja. Se recomienda incluir, como complemento, indicadores como el origen étnico, situación económica, entre otras.

IV. Bibliografía

- Mides. (2016). *Memoria 2016.* Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2010). *Atlas social de Panamá: Situación de las personas con discapacidad.* Panamá.
- Senadis. (2014). *Memoria 2014.* Panamá.
- Senadis. (2015). *Memoria 2015.* Panamá.
- Senadis. (2016). *Memoria 2016.* Panamá.
- Senadis. (2018). *http://www.senadis.gob.pa*. Obtenido de http://www.senadis.gob.pa/famiempresas.html
- Terreros, N. (29 de marzo de 2018). Las mujeres con discapacidad y la violencia. *La Estrella de Panamá*.

Capítulo 11.5.

Mujer indígena

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

En la Agenda 2030 existen seis referencias directas a los pueblos indígenas, tales como la producción agrícola de los agricultores indígenas a pequeña escala (Objetivo 2) y la igualdad de acceso a la educación para los niños indígenas (Objetivo 4). Asimismo, la Agenda 2030 convoca a los pueblos indígenas a participar activamente en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en el seguimiento y la revisión de estos a nivel nacional.

En el marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas respectivas se han incluido indicadores importantes para los pueblos indígenas, particularmente los relacionados con la dimensión colectiva de los derechos sobre la tierra (meta 1.4 y 5.a), los ingresos de las agricultoras y los agricultores a pequeña escala (meta 2.3), el acceso de las niñas y niños indígenas a la educación (meta 4.5) y la no discriminación (meta 10.3), aunado al objetivo 5 de igualdad de género, que abarca también a las niñas indígenas.

Bajo este contexto, es importante resaltar que los pueblos indígenas de Panamá no cuentan con la aprobación del Convenio 169, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde 1991, el cual se fundamenta en el respeto a las culturas y a las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.

Es un Convenio que busca superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas, sin embargo, no ha sido ratificado por la República de Panamá pese a las presiones de los grupos indígenas en que el gobierno lo firme, en aras de un respeto a la autonomía de los pueblos indígenas y a los países con los que se comprometieron, a través de los objetivos de desarrollos sostenible.

Este eje tuvo la dificultad de la consecución de los datos desagregados por sexo y etnia en varios de los subpuntos a desarrollar, en virtud de que en ocasiones no están desagrados por sexo y en otras, las estadísticas mezclan a las poblaciones rurales con las indígenas, identificándolas como una sola. Aunado a que las entidades no mantienen los mismos indicadores cada año, siendo que, en algunos casos, no pueden hacerse los comparativos de los tres años objeto del estudio, por falta de los datos.

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan la situación de la mujer indígena (desagregados por pueblos indígenas)

Conforme al Censo de 2010, en el país existen 417 559 indígenas de 3.4 millones de la cifra total de habitantes del país, lo que representa el 12% del total de la población de la República de Panamá. De ese total, el 49% corresponde a mujeres (205,108) y el 51% a hombres (212,451).

Los pueblos indígenas en Panamá están representados por siete grupos étnicos distintos: Ngäbe, Buglé, Emberá, Wounaán, Guna, Naso-Tjerdi y Bribri.

De los siete grupos indígenas existen cinco comarcas reconocidas legalmente, con su sistema de administración propio: Comarca Guna Yala, Guna de Madungandí, Guna de Wargandí; Emberá-Wounaán y Ngäbe-Buglé.

A los pueblos Naso y BriBri, se les reconoce como propiedades de tierras colectivas. No tienen la categoría de comarca por su número de habitantes, el cual es reducido.

A continuación, se plasman los totales de la población de los pueblos indígenas de Panamá por sexo.

Tabla 62. Pueblos indígenas de Panamá, según pueblo, comarca y género

Pueblos indígenas en Panamá	Población total	Hombres	Mujeres
Bokota	1959	1015	944
Bribrí	1068	537	531
Buglé	24912	13266	11646
Emberá	31284	16126	15158
Guna	80526	40142	40384
Naso - Tjër Di	4046	2083	1963
Ngäbe	260058	132242	127816
Wounaán	7279	3772	3507
Totales	411132	209183	201949

Fuente: *INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010.*

Las comarcas indígenas con mayor población son las comarcas Ngäbe, Guna y Emberá.

Es importante señalar que los pueblos indígenas son las áreas territoriales en donde se concentran la mayor cantidad de personas

pobres del país. Esta situación, afecta considerablemente a las mujeres, dado que en la cultura indígena la mujer es considerada el pilar fundamental de la vida, la fuerza y la armonía y es en esta filosofía que descansa todo el sistema tradicional. La responsabilidad de transmitir los conocimientos y sabiduría ancestral y valores de la dignidad humana de manera sostenible recae en la mujer y en la comunidad. En ese contexto, esa concepción de dualidad afecta no sólo al mundo natural sino a la organización política y social de la comunidad (Bill, 2012).

En ese sentido, se tienen los siguientes indicadores de pobreza, proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas para el año 2014 y 2015 [17].

Tabla 63. Proporción de personas pobres según provincia y comarcas indígenas. Años 2014-2015

Años	2014	2015
TOTAL	**25.8**	**23**
Provincias	**21.7**	**18.9**
Bocas del Toro	51.1	48.1
Coclé	34.3	31.6
Colón	17.3	15.2
Chiriquí	26.5	24.4
Darién	50.9	47.6
Herrera	20.9	18.1
Los Santos	16.6	13.8
Panamá	16.6	13.1
Panamá Oeste		8.6
Veraguas	41.2	37.9
Comarcas	**86.9**	**84.6**
Guna Yala	80.7	78.5
Emberá – Wounaán	70.9	68.5
Ngäbe – Buglé	89.2	86.8

Fuente: *Ministerio de Economía y Finanzas, 2016.*

17 Para el año 2016 no se mantuvieron los mismos indicadores, razón por la que no se pudo esbozar tales datos.

Como se puede apreciar de cada 100 personas indígenas 85 estaban en condiciones de pobreza en los años 2014 y 2015, siendo la comarca Ngäbe-Buglé la que tiene más pobres.

Estos datos coinciden con el índice de desarrollo humano de Panamá (IDHP)[18], el cual refleja el rezago que tienen las comarcas indígenas de Panamá, siendo que las comarcas: Emberá - Wounaán, está justo en el límite de desarrollo humano bajo (0.5); en tanto Guna Yala y Ngäbe-Buglé se ubican por debajo de ese límite. Siendo las poblaciones en donde se vive más desigualdad en el país, ya que el promedio nacional fue de 0.8 (PNUD, ATLAS de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

Si bien no se cuentan con datos desagregados por sexo, respecto de los niveles de pobreza, los estudios cualitativos refieren el impacto que tiene la pobreza sobre todo en las mujeres, por el importante rol que tienen dentro de su comunidad.

2. Educación e igualdad en la mujer indígena

La provincia de Bocas del Toro y las Comarcas Emberá-Wounaán, Guna Yala y Ngäbe - Buglé, presentan una estructura de edad joven, en la que el grupo de edades de 0-14 representa entre el 38 y 44% de su población y hacia el 2020, se espera que siga en un nivel alto, manteniéndose arriba del 35%.

Pese a que las comarcas indígenas cuentan con un alto número de población joven también es importante destacar que a su vez poseen las tasas más bajas de personas alfabetas. En el país, para el 2014, la tasa de alfabetismo superó el 90% en la mayoría de las provincias, con la excepción de Bocas del Toro y Darién, en tanto las comarcas se ubican bajo el 80% de alfabetismo. (PNUD, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

Aunado a ello, la asistencia escolar en las comarcas se ubica entre 70 y 80% con una media nacional de 75%.

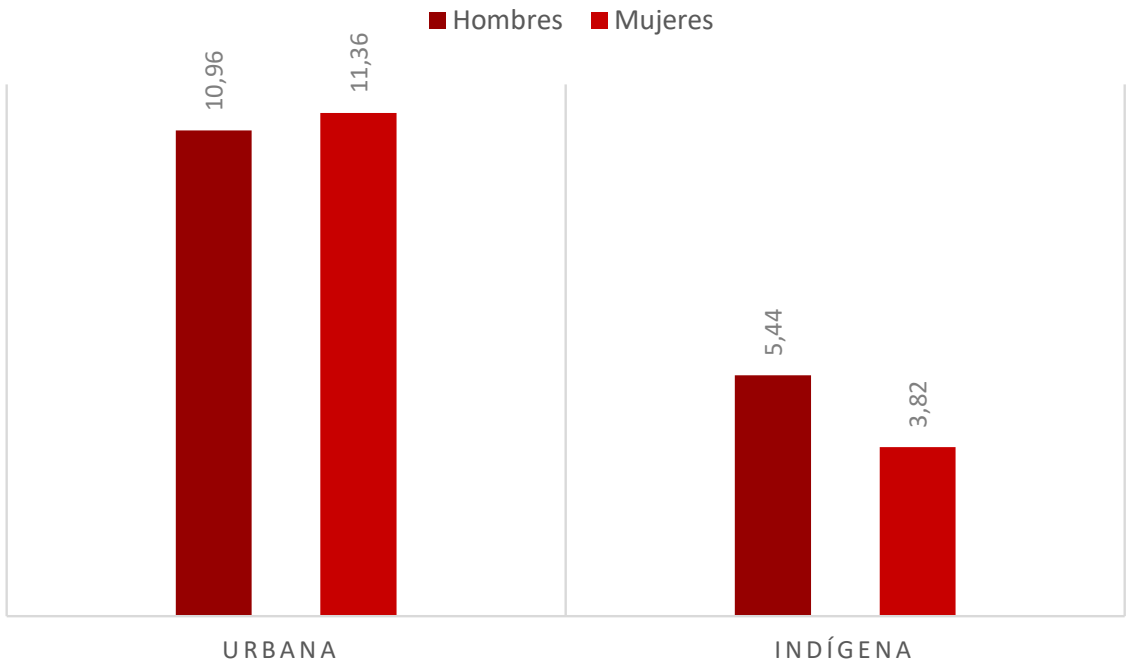
En el 2014, los años de escolaridad presentaron valores menores a 6 años para las comarcas y entre 7 y 9 para la mayor parte de las provincias, sobresaliendo Colón con 10 y Panamá con 11 años de educación en promedio. Esto se debe, en gran parte, a la menor cobertura a nivel secundario en áreas rurales e indígenas y al ingreso temprano al mercado laboral (PNUD, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

En este contexto, el rezago que las poblaciones indígenas poseen en cuanto a los niveles de pobreza se ve reflejado en el tema de la educación, afectando mucho más a las mujeres. En ese sentido, si bien en el área urbana las mujeres sobrepasan años promedio de escolaridad a los hombres, en las comarcas esta situación es distinta. Si se compara la

18 El índice presenta valores de 0 a 1, en el que 1 indica el valor más alto en desarrollo humano.

población urbana versus la población indígena se tiene que esta posee 5 años menos de escolaridad promedio entre los hombres y 7 años menos de escolaridad promedio entre las mujeres.

Gráfico 21. Comparativo de promedio de años de estudio para la población de 15 años y más por sexo. Año 2015



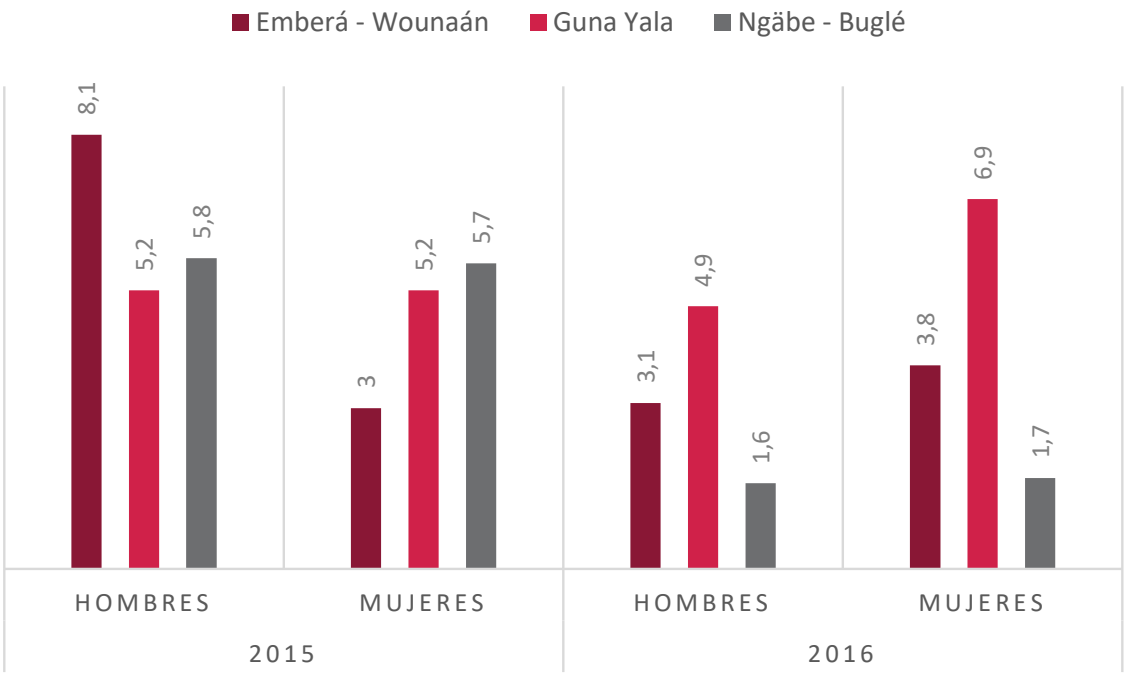
Fuente: *Encuesta Propósitos Múltiples, marzo 2015.*

Por otro lado, en cuanto a la deserción escolar de estudiantes en las comarcas indígenas, a nivel de pre-media, según información proporcionada por el Ministerio de Educación en donde se analizan tres comarcas, se tiene que, para el año 2015, en el caso de la comarca Emberá-Wounaán, fue de cinco puntos porcentuales más en los varones que en las mujeres. En la comarca Guna Yala, por su parte, la deserción fue en la misma proporción entre estudiantes mujeres y varones, y en el caso de la comarca Ngäbe – Buglé, los varones desertaron un poco más que las estudiantes mujeres, por diferencia de un punto porcentual, tal como se muestra en el gráfico que sigue.

Estos datos, fueron diferentes en el año 2016, siendo que en las tres comarcas de las que se obtuvieron datos, las mujeres desertaron más que los varones.

A continuación, se expresan estos datos:

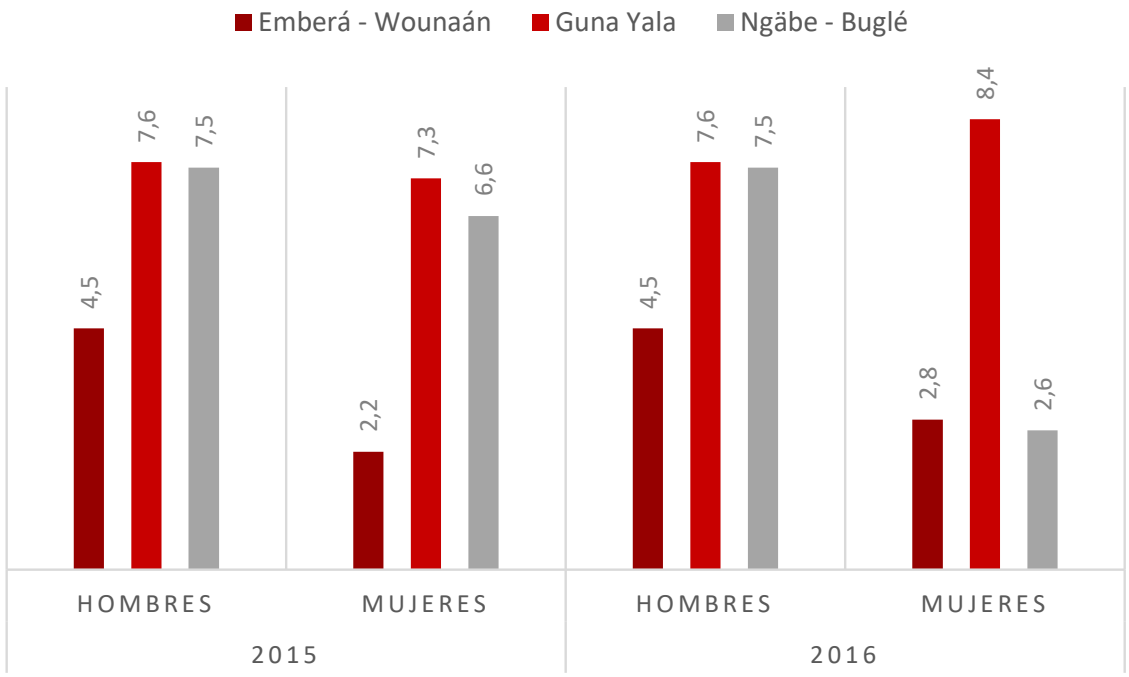
Gráfico 22. Tasa de deserción en educación premedia, por sexo y por comarca 2015-2016



Fuente: *Departamento de estadística del Ministerio de Educación.*

En cuanto a la educación media, ocurre el fenómeno de que, en el 2015, los varones tuvieron más deserciones escolares que las mujeres en todas las comarcas. Asimismo, en el 2016, salvo en la comarca Guna Yala, las mujeres desertaron menos que los varones.

Gráfico 23. Tasa de deserción en educación media por sexo y por comarca 2015-2016



Fuente: *Departamento de estadística del Ministerio de Educación.*

Aunado a lo anterior, el acceso a computadora e Internet presenta una brecha altísima en las comarcas respecto del resto de las provincias. Así se tiene que para el 2014 en Panamá y Colón el acceso estaba en torno al 50% de la población, pero en las comarcas es inferior al 20%, incluso menor al 10% en la comarca Ngäbe-Buglé. (PNUD, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

Por otro lado, es importante destacar que la mujer indígena no suele acudir ni completar estudios de carácter universitario. Esta información se sostiene con base en el Censo del año 2010, en el cual se refleja que los porcentajes de mujeres indígenas con títulos universitarios son sumamente bajos. Así, de la comarca Guna Yala, solo el 4.5 de las mujeres posee título de la universidad; en la comarca Emberá-Wounaán el 4.2%; y, en la comarca Ngäbe-Buglé, el 1.5% (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010).

La falta de acceso a la educación de las mujeres indígenas acrecienta la vulnerabilidad de su grupo, truncan oportunidades de desarrollo tanto en su vida y auto empoderamiento como en el de su familia y el de su comunidad.

3. Impacto de los Programas "Red de Oportunidades y Beca Universal", en el nivel de vida de las mujeres indígenas

Conforme a los informes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la pobreza en Panamá disminuyó a partir del 2015, como se apreció en el primer capítulo de este informe, esa disminución continuó en el 2016. Se afirma que esta merma se debió en parte gracias a los programas de transferencia monetaria condicionada, entre los que están la red de oportunidades y la beca universal.

Según el MEF, la proporción de la población pobre disminuyó más en las áreas rurales e indígenas, que en las urbanas, por lo que se infiere que el impacto en la vida de hombres y de mujeres indígenas de estos programas ha sido positivo, no solo por un tema estadístico, sino porque, en el caso de la red de oportunidades, las personas que aplican reciben cincuenta dólares mensuales, bajo la condicionante de cumplir con ciertas corresponsabilidades en materia de salud, educación y desarrollo de capacidades productivas, lo que les permite ir saliendo poco a poco de sus condiciones de pobreza y dependencia.

En el caso de la beca universal se obliga a los estudiantes a estar inscritos e inscritas en una escuela y a tener un promedio mínimo de 3.0, que implica la aprobación con el mínimo del curso de estudios. La beca universal tiene una asignación anual de acuerdo con el nivel de enseñanza, por cada estudiante beneficiario, así:

- Doscientos setenta balboas (B/.270.00) para educación primaria.
- Trescientos sesenta balboas (B/.360.00) para educación premedia.
- Cuatrocientos cincuenta balboas (B/.450.00) para educación media. (Artículo 2 de la Ley 40, 2010)

En ambos casos, no se cuenta con una división por sexo de las personas que han resultado elegibles para recibir los fondos de estos dos programas, no obstante, se precisa información respecto de que entre las regiones del país a las cuales se les ha realizado una mayor entrega de estos, están las regiones comarcales. Así se tiene que, en el año 2015, el porcentaje de personas beneficiadas a nivel de provincias, a través de la red de oportunidades fue de 14.2%, mientras que el de las comarcas fue de 55.8%. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016)

Por otro lado, en el caso de la beca universal, se entregó un porcentaje del 47.7% a estudiantes de las provincias y un porcentaje de 70.95% a estudiantes de las comarcas. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016)

Los esfuerzos de combate a la pobreza son importantes y las transferencias monetarias condicionadas se convierten en una herramienta que busca considerar a las mismas como una inversión social y no como un gasto contable. Sin embargo, la corresponsabilidad de estas debe ser evaluada y fiscalizada con la finalidad

de conseguir que estas personas realmente salgan de la pobreza económica y cultural.

4. Calidad de los servicios de salud y su impacto en la mujer indígena

En cuanto a las instalaciones hospitalarias se tiene que la cobertura hospitalaria con la que cuentan las comarcas no es completa y sin duda alguna merma la salud tanto de hombres como de mujeres. Así se tiene que en la Comarca Guna Yala para el 2016 había 20 instalaciones del Ministerio de Salud y ninguna de la Caja del Seguro Social. Estas instalaciones consistían en 6 centros de salud, seis subcentros de salud, 6 puestos de salud y 2 hospitales. (Ministerio de Salud, 2016).

Por su parte, en la Comarca Ngäbe-Buglé existía 1 hospital, 10 centros de salud, 2 subcentros de salud y 94 puestos de salud, de los cuales 14 no funcionaban. Todas estas instalaciones son del Ministerio de Salud. (Ministerio de Salud, 2016)

La ausencia de las instalaciones de la Caja del Seguro Social en las comarcas explica el hecho de que las comarcas Guna Yala, Emberá - Wounaán y Ngäbe - Buglé presentan una cobertura de seguridad social menor al 10%.

Por su parte, la esperanza de vida en el país oscila entre los 75 años los varones y 80 años las mujeres, no obstante, en las poblaciones indígenas la esperanza de vida es menor. En ese sentido, para los hombres, en promedio la esperanza es de 68 años y en las mujeres de 73, es decir, la esperanza de vida en hombres y en mujeres indígenas es de 7 años menos respecto de las áreas no indígenas.

Tabla 64. Esperanza de vida en las comarcas indígenas por sexo y año

Comarca	2014		2015		2016	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Guna Yala	68.2	74.75	68.43	75.03	68.76	75.32
Emberá – Wounaán	67.89	72.36	68.22	72.66	68.54	72.99
Ngäbe - Buglé	68.02	72.08	68.45	72.42	68.71	72.76

Fuente: *Boletines estadísticos del Ministerio de Salud de los años 2014, 2015 y 2016 Ministerio de salud, 2014, 20115, 2016.*

Sobre la tasa de mortalidad por cada mil habitantes se tienen los siguientes datos:

Tabla 65. Tasa de mortalidad o defunciones por año y sexo

Comarca	2014		2015		2016	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Guna Yala	123	131	93	102	112	109
Ngäbe – Buglé	333	281	411	272	404	285

Fuente: *Boletines estadísticos del Ministerio de Salud de los años 2014, 2015 y 2016 Ministerio de salud, 2014, 20115, 2016.*

En promedio, en la comarca Guna Yala las mujeres mueren en mayor proporción que los hombres, a diferencia de la comarca Ngäbe-Buglé, en donde la situación fue a la inversa.

Respecto de la cobertura de salud de las adolescentes embarazadas se tienen los siguientes datos: En el año 2014, en la comarca Guna Yala, ingresaron al control en instalaciones del Ministerio de Salud 915 mujeres embarazadas, de las cuales 265 tenían entre 10 y 19 años. En la Comarca Ngäbe-Buglé la cifra es muy elevada, al grado que ingresaron a control 5138 mujeres indígenas embarazadas, de las cuales 1544 eran adolescentes.

Asimismo, en el año 2015, de la comarca Guna Yala ingresaron 895 mujeres indígenas de las que 263 eran madres adolescentes. Y en la comarca Ngäbe-Buglé ingresaron a control 4709, de las que 1479 eran adolescentes.

En el año 2016, se reportó en Guna Yala un ingreso de 813 mujeres a las salas de control, de las que 214 eran adolescentes. Por su parte, en la comarca Ngäbe-Buglé se contabilizaron 5037 de las cuales 1591 fueron adolescentes.

Estos datos reflejan que en promedio el 30% de las mujeres indígenas atendidas en estado de embarazo eran adolescentes entre 10 y 19 años.

4.1. Mercado de trabajo y migración laboral

Las brechas de género a lo interno de las comarcas indígenas encuentran su expresión en lo que respecta al acceso que tienen hombres y mujeres al mercado laboral, en virtud de que, a través del trabajo, las personas tienen la posibilidad de auto realizarse socialmente, realizando aportes a la comunidad, empoderándose y generar un sentido de independencia personal y familiar.

Datos ofrecidos por la Controlaría General de la República en los años 2015 y 2016 dan cuenta de esta brecha de género en materia laboral. [19]

19 No se pudo comparar el 2014 porque los indicadores para ese año eran distintos y no estaban desagregados por comarca y por sexo, sino que eran generales. No obstante, en esa generalidad, la diferencia en cuanto a la brecha de género era proporcionalmente igual.

Tabla 66. Tasas de participación económica de la población de 15 y más años de edad en la República de Panamá, por sexo, según comarca. Agosto de 2015 y 2016

Comarca	Agosto 2015		Agosto 2016	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Guna Yala	85.5	52.7	87.5	50.9
Emberá-Wounaán	91.3	67.4	88.3	63.4
Ngäbe-Buglé	83.2	64.8	85.9	64

Fuente: *INEC, 2016.*

En la comarca en la que hay menor participación de la mujer en la economía es en la comarca Guna Yala en donde en los dos años las diferencias participativas entre hombres y mujeres oscilan entre los 33 y 37 puntos porcentuales en el 2015 y en el 2016, respectivamente.

En el caso de la comarca Emberá-Wounaán, la diferencia es menor respecto de la comarca Guna Yala, pero igual es alta. Así se tiene que la diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a la actividad económica fue de 23.9 puntos porcentuales más para los hombres en el 2015 y de 24.9 en el 2016, siendo menor la participación de las mujeres Emberá -Wounaán en ese año.

Por su parte, en lo que respecta a la comarca Ngäbe-Buglé, se observa que las mujeres participan más en la economía que en el resto de las comarcas, en donde la diferencia de género fue de 18.4 en el 2015 y de 21.9 en el 2016.

En las tres comarcas, la diferencia de género aumentó en el año 2016.

Se tienen datos del año 2014 en cuanto al tema del desempleo, siendo que en la comarca Guna Yala los hombres tuvieron una tasa de desempleo del 0.4% versus un 1.3% de las mujeres. En lo que respecta a la comarca Ngäbe-Buglé la tasa de desempleo es de 0.2 en los hombres versus un 1.1 % en las mujeres (INEC, 2014) [20]

Respecto de la migración de la mujer indígena por temas laborales se tiene que la migración de las mujeres indígenas es un fenómeno relativamente nuevo, que merece atención; por las condiciones de vida y de trabajo en las que ésta se desarrolla, así como por las consecuencias que tiene sobre ellas y sus familias en los lugares de origen. Una de las principales conclusiones surgidas de las escasas aproximaciones al tema reconoce que, si bien la mujer indígena está expuesta a una triple vulnerabilidad -étnica, de clase y de género-,

20 En los años 2015 y 2016 el mismo informe no genera la clasificación con los indicadores del 2014, siendo que solo se establecen las tasas de desempleo general sin ser desagregadas y comparadas por sexo y por área.

la migración le agrega un cuarto riesgo: el de ser migrantes. (Cepal, 2014)

En Panamá, las tendencias migratorias de las mujeres indígenas, ya sea en familia o solas, presentan tres principales causas, que actúan como factores de migración de sus lugares de origen y atracción en el lugar de destino:

- Búsqueda de ingresos económicos
- Acceso a servicios de educación
- Acceso a servicios de salud

Estas tres causas conducen a inferir que la mujer indígena migra para mejorar su condición de vida, desarrollarse como persona y romper los roles de género en los cuales suele vivir.

Es importante resaltar que las mujeres indígenas migran, principalmente, a las provincias de Panamá (43%), Bocas del Toro (21%) y Chiriquí (15%). A Panamá, migran especialmente mujeres gunas y emberás, fundamentalmente a los distritos de Panamá (45%) y Arraiján (29%), mientras que a las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí migran mayoritariamente mujeres de la etnia Ngäbe, fundamentalmente a los distritos de San Miguelito y La Chorrera.

Los otros movimientos transfronterizos, hacia Costa Rica, son protagonizados por mujeres ngäbe y bri-bri. En el caso de las ngäbe, de forma temporal para la cosecha del café en dicho país. Y en el caso de las bri-bri, para acceder a servicios de salud y educación con mayor cobertura y accesibilidad. (Rodríguez, 2015)

4.2. Normativa y protección de derechos de la mujer indígena

Entre las normas que protegen los derechos de la mujer indígena, vigente o que se emitieron en este período se encuentran:

- Ley No.4 de enero 29 de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. En su artículo 25 señala que "la política pública que el Estado desarrollará para promover la oportunidad de igualdades para las mujeres indígenas será la siguiente: Incorporar, en las diversas legislaciones del sistema jurídico, el carácter pluricultural y pluriétnico de la nación panameña.

  Sobre el particular se reconocen los esfuerzos del Instituto Nacional de la Mujer en la creación de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU) en las comarcas, con personal profesional indígena, que conozca y comprenda la identidad cultural de las comarcas y se pueda comunicar en su lengua.

- Ley 9 de 31 de marzo de 2015, declara el 5 de septiembre de cada año como el día de la mujer indígena, con el objetivo de resaltar y promover los valores, virtudes, cultura y tradiciones que la mujer indígena aporta al país.

Para lograr lo anterior, la Ley dispone que el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Cultura, la Autoridad Nacional de Turismo y el Instituto Nacional de la Mujer debe garantizar su cumplimiento

- Ley 37 de 2 de agosto de 2016, por la cual se establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos colectivos, entendiendo como estos sus tierras, territorios, recursos, modo de vida y cultura.

4.3. Trata laboral y explotación sexual comercial

Lamentablemente el país no cuenta con datos ni registros desagregados por etnia que reflejen la cantidad de víctimas de trata que pertenecen a las áreas indígenas, lo que refleja una necesidad para poder determinar acciones específicas en contra de este delito que va en aumento y en favor de las potenciales víctimas.

4.4. Emprendimiento económico de la mujer indígena y acceso al Crédito.

A nivel nacional son pocas las iniciativas de emprendimiento generados para la población indígena en Panamá. Muchos menos son las que son destinadas a las mujeres. Sin embargo, se enlistan a continuación datos sobre algunas gestiones en este sentido:

2015 [21]

- Se realizó el programa de capacitación "Buscando llegar a las diversas comunidades del país en donde también existes personas emprendedoras". Bajo este programa, AMPYME programó giras de trabajo, pudiendo lograr asesorar a 253 indígenas de las comunidades de Soledad María, Isla Maquina, Río Sidra y Mammartupu de la Comarca de Guna Yala, con respecto a los programas y servicios que brinda la autoridad. (AMPYME, 2015).

- El programa de capital semilla está dirigido a apoyar emprendimientos certificados de capital semilla, no obstante, no existe una desagregación de la información por etnia y sexo 2015.

2016

- En el 2016 se firmó un el Acuerdo de Cooperación con la Universidad Especializada de Las Américas (UDELAS), tendiente a ejecutar de forma conjunta un Proyecto denominado "*mi comarca emprendedora*", cuyo objetivo es formar a personas de las Comarcas y áreas indígenas del país, en desarrollo personal, cultura emprendedora y gestión empresarial para los Programas Iniciar mi Negocio, y Mejorando mi Negocio, con la finalidad de transformarlos en

21 No hay datos respecto del año 2014

generadores de empleo y que alcancen. (AMPYME, 2016).

4.5. Participación en organismos de gobierno y posiciones de liderazgo en la toma de decisión (congresos, cacica, sailas, etc.)

En el proceso electoral del año 2014, salieron elegidas 13 diputadas, de las cuales una, pertenecía al circuito 12-3 en la Comarca Ngäbe Bugle en calidad de principal y otra en calidad de suplente. (Tribunal Electoral , 2014)

Aunado a ello, como consecuencia de ese proceso electoral, salieron electas a nivel nacional 192 personas indígenas, de las cuales 56 fueron mujeres (29.1%) y 136 fueron hombres (70.8%). La mayoría de los cargos ocupados por mujeres fueron en carácter de suplencia, tal como se refleja a continuación (Tribunal Electoral , 2014).

Tabla 67. Indígenas electas a nivel nacional por comarca, sexo y cargo de elección popular

Comarca	Ngäbe–Buglé		Emberá-Wounaán		Guna Yala	
Cargo	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Hombre	Mujer
Diputada/o	1	2	0	0	0	2
Suplente	1	2	0	0	0	2
Alcaldeza/e	2	7	0	2	0	0
Suplente	4	5	0	2	0	0
Representante de corregimiento	10	59	0	5	1	3
Suplente	31	38	4	1	2	2
Totales	49	113	4	10	3	9

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.*

Estas cifras evidencian las desigualdades de género persistentes en las comarcas, en donde la mujer tiene una casi nula participación en la toma de decisiones internas y nacionales.

Por otro lado, se destaca que desde el año 2010, por primera vez el Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé eligió a una mujer para que ocupara el cargo de Cacica General de la referida comarca.

Resulta importante evidenciar las principales causas de poca participación de las mujeres indígenas en el ámbito político, en ese sentido, conforme a un diagnóstico realizado en el 2014, se pudieron conocer como causas las siguientes: (PNUD, 2016).

- Las cargas domésticas y familiares relativas a la división sexual del trabajo, propia de la sociedad androcéntrica.

- Cargas productivas relacionadas al trabajo agrícola en los contextos rurales,

- Resistencias entre sectores tradicionales y con poder, normalmente varones, pero también aquellas personas de su mismo género, quienes consideran que la política es cosa de hombres.

- El machismo.

4.6. Activismos de la mujer indígena en organizaciones de todo tipo

En 1993 fue fundada la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), para reunir a través de esta organización a mujeres de los siete pueblos indígenas con los objetivos de:

- Fortalecer la participación, identidad de las mujeres indígenas:

- Rescatar el liderazgo de la espiritualidad de las mujeres indígenas

- Elevar el nivel derechos humanos económicos de la mujer indígena, de su familia y su comunidad.

Durante los años 2014 a 2016 la CONAMUIP realizó distintas actividades de toda índole en pro del cumplimiento de los objetivos antes planteados y del empoderamiento de las mujeres de los pueblos indígenas de Panamá. Entre tales actividades se encuentran: fortalecimiento de sus conocimientos, como comunidades locales y regionales a través de jornadas de formación de en Panamá y fuera de Panamá. Han dictado charlas de sensibilización y capacitación a mujeres sobre salud sexual y reproductiva; titulación de las tierras, seguridad alimentaria; nutrición y salud en general; entre otros.

Además, desde la iniciativa de la CONAMUIP se han gestionado distintas actividades de producción artística y cultural en favor de mujeres indígenas, mediante obras de teatros, pasarelas, exposición de artesanías, danzas, recitales, cantos, entre otros. (Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá, 2018)

Por otro lado, a nivel político, es importante destacar que en el período de 2014 a 2016 inició el proceso de formalización del primer sindicato de trabajadoras domésticas, denominado: Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar.

Si bien el sindicato tuvo una fecha posterior a la creación de este informe, el proceso de diálogo y capacitación a mujeres trabajadoras del hogar, inició en este período de tiempo.

Se destaca que la mayor cantidad de trabajadoras domésticas que asistían a estos espacios de diálogo y de exposición de las necesidades y dificultades comunes en que vivían, eran de la comarca Ngäbe-Buglé.

4.7. Racismo y discriminación en el mercado de trabajo

Las mujeres indígenas son discriminadas en el mercado laboral por dos razones: etnia y género. La discriminación en materia de empleo y ocupación afecta a hombres y mujeres indígenas de manera diferente y el género puede constituir una causa adicional de discriminación de las mujeres indígenas. En el mercado laboral, las mujeres indígenas son discriminadas en mayor magnitud que los hombres indígenas y las mujeres no indígenas. Los mecanismos discriminatorios más comunes del mercado laboral, y que alcanzan a un mayor número de personas son los basados en el origen étnico y en el sexo, lo que sugiere que el entrecruzamiento de estas variables deja a las mujeres afrodescendientes e indígenas en la posición más vulnerable (PNUD, 2016).

En este sentido, tal y como se mostró en los datos supra, la inserción laboral de la población indígena es menor a la de la población urbana y en el caso de las mujeres es menor que la de los hombres. Por lo que la relación laboral de la mujer indígena está marcada por la discriminación y marginación, tanto de origen étnico como de género, por lo que las mujeres indígenas se encuentran en las peores situaciones y condiciones laborales.

En general se observa una baja inserción en ocupaciones remuneradas, salarios bajos -incluso inferiores al salario mínimo en cada país-, largas jornadas de trabajo, falta de protección legal y seguridad social, y condiciones de explotación, presentando una importante brecha en la implementación de derechos, acentuada entre mujeres indígenas y no indígenas, así como entre mujeres y hombres indígenas.

Además de ello, como se reflejó en los datos arriba señalados, el perfil profesional de las indígenas suele ser poco competitivo en el mercado laboral femenino. Una de las características que menos les favorece es su nivel educativo, inferior en términos generales al de la media de la población femenina no indígena.

De ese modo, los menores niveles de educación formal las ubican en desventaja en relación a las no indígenas a la hora de buscar y encontrar trabajo, sobre todo en el medio urbano. Aquí entra en juego un tercer nivel de discriminación que enfrentan las mujeres en el mercado laboral: el de ser migrantes. (Rodríguez, Eugenia y Herrera, Francisco, 2015).

4.8. Medidas afirmativas y políticas públicas

La política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres (PPIOM) incluye en uno de sus ejes temáticos a las poblaciones indígenas, rurales, afrodescendientes y con discapacidad. Y dentro de sus lineamientos estratégicos están promover la no discriminación, el respeto de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la equidad y el desarrollo integral de las mujeres indígenas, rurales, afrodescendientes y con discapacidad.

Entre los objetivos de este eje se pueden mencionar:

- Promover la igualdad de oportunidades, la equidad y la eliminación de todas las formas de discriminación en el ámbito social, económico, político, recreativo y de acceso a la justicia para las mujeres indígenas (...)

- Promover el acceso a los recursos necesarios de rehabilitación, ayudas técnicas y sanitarias para las niñas y mujeres indígenas (...)

- Fomentar el empoderamiento de las mujeres indígenas en cuanto al conocimiento de sus derechos y normativas (...)

- Desarrollar campañas dirigidas a eliminar los estereotipos y eliminar la discriminación y la exclusión como formas de violencia contra las mujeres por razones de etnia y otras condiciones.

- Fomentar el desarrollo de investigaciones, a fin de evidenciar la situación de las niñas y mujeres indígenas (...)

- Promover la coordinación con todos los sectores, para ampliar políticas y programas de capacitación y sensibilización sobre los derechos de las niñas y mujeres indígenas (...)

- Impulsar la revisión permanente de la legislación penal sustantiva y procesal, para establecer penas más enérgicas en los casos de violencia contra la mujer, en la que la etnia haya constituido un factor relevante de la agresión.

- Promover el acceso de las mujeres, en especial los pueblos indígenas, a los medios de comunicación masiva, a través de programas que incorporen el idioma y las identidades culturales propias, en espacios comunitarios radiales y audiovisuales.

- Impulsar investigaciones, destinadas a proporcionar datos estadísticos desagregados por sexo, sobre la situación específica de los grupos de mujeres indígenas, entre otros.

- Promover programas, para el empoderamiento de la mujer indígena. (INAMU, 2012)

Por otro lado, existe el Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual constituye la pública del Estado panameño para los pueblos indígenas, con la finalidad principal de fortalecer los territorios indígenas sobre una visión de desarrollo que contempla la pertenencia de cultura y el acceso a los servicios públicos.

Este plan inició en cuanto a su proceso de elaboración en el 2012 y a fines de 2013 e inicios de enero de 2014 fue aprobado, para la revisión de las autoridades indígenas. De la revisión que se hizo del plan se tiene que en sus principios y objetivos no se incluyó la perspectiva de género como prioridad.

II. Conclusiones

Conforme al Censo de 2010, en el país existen 417 559 indígenas de 3.4 millones de la cifra total de habitantes del país, lo que representa el 12% del total de la población de la República de Panamá. De ese total, el 49% corresponde a mujeres (205,108) y el 51% a hombres (212,451).

Los pueblos indígenas son las áreas territoriales en donde se concentran la mayor cantidad de personas pobres del país. Esta situación, afecta considerablemente a las mujeres, dado que en la cultura indígena la mujer es considerada el pilar fundamental de la vida, la fuerza y la armonía y es en esta filosofía que descansa todo el sistema tradicional.

De cada 100 personas indígenas 85 estaban en condiciones de pobreza en los años 2014 y 2015, siendo la comarca Ngäbe–Buglé la que tiene más pobres.

El rezago que las poblaciones indígenas poseen en cuanto a los niveles de pobreza se ve reflejado en el tema de la educación, afectando mucho más a las mujeres. Si se compara la población urbana versus la población indígena se tiene que esta posee 5 años menos de escolaridad promedio entre los hombres y 7 años menos de escolaridad promedio entre las mujeres.

Los porcentajes de mujeres indígenas con títulos universitarios son sumamente bajos. Así, de la comarca Guna Yala, solo el 4.5 de las mujeres posee título de la universidad; en la comarca Emberá-Wounaán el 4.2%; y, en la comarca Ngäbe-Buglé, el 1.5%.

La cobertura hospitalaria con la que cuentan las comarcas no es completa, en la Comarca Guna Yala para el 2016 había 20 instalaciones del Ministerio de Salud y ninguna de la Caja del Seguro Social. Estas instalaciones consistían en 6 centros de salud, 6 subcentros de salud, 6 puestos de salud y 2 hospitales

En promedio el 30% de las mujeres indígenas atendidas en estado de embarazo eran adolescentes entre 10 y 19 años.

En el proceso electoral del año 2014, salieron elegidas 13 diputadas, de las cuales una, pertenecía al circuito 12-3 en la Comarca Ngäbe-Bugle en calidad de principal y otra en calidad de suplente.

En el proceso electoral de 2014, salieron electas a nivel nacional 192 personas indígenas, de las cuales 56 fueron mujeres (29.1%) y 136 fueron hombres (70.8%). La mayoría de los cargos ocupados por mujeres fueron en carácter de suplencia.

III. Recomendaciones

Se sugiere que los departamentos de estadística de las distintas oficinas lleven registros desagregados por sexo y por etnia de las poblaciones indígenas, para así poder accionar de forma clara y efectiva en el desarrollo de políticas públicas que permitan el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas.

IV. Bibliografía

- AMPYME. (2015). *Memoria*. Panamá.
- AMPYME. (2016). *Memoria 2016*. Panamá.
- Artículo 2 de la Ley 40. (23 de agosto de 2010). Panamá.
- Bill, D. (2012). *Situación de la mujer indígena en Panamá*. Anuario Hojas de Warmi. No. 17.
- Cepal. (2014). *Mujeres indígenas, nuevas protagonistas para nuevas políticas*.
- Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá. (Septiembre de 2018). https://www.facebook.com/Coordinadora-Nacional-de-Mujeres-Indígenasde Panamá. Obtenido de https://www.facebook.com/Coordinadora-Nacional-de-Mujeres-Ind%C3%ADgenas-de-Panam%C3%A1-CONAMUIP-127159760719976/
- INAMU. (2012). *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*.
- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Panamá.
- INEC. (2014). *Situación del mercado laboral*. Panamá.
- INEC. (2016). *Situación del mercado laboral*. Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Actualización de las líneas de pobreza. Panamá.*
- Ministerio de salud. (2014, 20115, 2016). Boletín estadístico. Panamá.
- Ministerio de Salud. (2016). Boletín estadístico. Panamá.
- PNUD. (2015). *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2015). *ATLAS de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015*. Panamá.
- PNUD. (2016). Situación de las mujeres indígenas en Panamá. Panamá.
- Rodríguez, E. (2015). *La feminización de la migración indígena en Panamá: Patrones, narrativas e impactos*. Dialnet, 26.
- Rodríguez, Eugenia y Herrera, Francisco. (2015). *Mujeres indígenas en la ciudad de Panamá: Cambios y permanencias en sus identidades étnicas y de género*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Tribunal Electoral. (2014). *Estadísticas de los comicios del 2014*. Panamá.

CAPÍTULO 11.6.

Mujer afrodescendiente

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

En este capítulo se analiza la situación de la mujer afrodescendiente desde la transversalidad de los enfoques de derecho y género, poniendo en contexto una variable tan sensible como la "etnia". Es necesario intersectar estas perspectivas para visibilizar las desigualdades, no solo entre los sexos, sino también en el interior de ellos y hacia grupos poblacionales específicos, ya que las inequidades se profundizan cuando interactúan con patrones étnico-raciales.

Eugenia Rodríguez y Ane Iturmendi, en el estudio sobre igualdad de Género e Interculturalidad, plantean que el debate hacia el reconocimiento de los derechos de las mujeres se complejiza cuando se intersectan la identidad de género y la etnia, la discriminación interactúa con graves consecuencias para la igualdad, han argumentado que: *"De dichas interacciones emergen las mujeres indígenas y afrodescendientes reclamándose como sujetos de derechos. Son ellas quienes, desde su identidad étnica y de género, plantean el reto de combatir el sexismo y el etnocentrismo de una manera combinada"* (Eugenia Rodríguez y Ane Iturmendi, 2013).

La dualidad categórica que encierra la condición biológica y étnica ahonda las brechas que tienen que enfrentar las mujeres que pertenecen a grupos étnicos, debido a que la discriminación racial y de género vulnera con mayor intensidad sus derechos humanos. Advierte la CEPAL que la discriminación hacia las mujeres en interacción con patrones racistas está estrechamente relacionada a situaciones de pobreza y marginación, lo que ha obstaculizado el desarrollo en América Latina. Aunque han habido progresos en materia de derechos humanos, aún falta mucho por saldar deudas de injusticia, discriminación y marginación contra las mujeres afrodescendientes e indígenas, el reconocimiento de sus derechos étnicos y de género, se traduce en un mecanismo necesario, para enfrentar no solo la discriminación sexista heredada del sistema patriarcal, sino también la discriminación racial heredada del proceso de colonización esclavita, arraigada en el tejido social hasta nuestros días.

1. Visibilidad estadística, identidad, discriminación racial en panamá

La visibilidad, la identidad y el racismo son aspectos que deben abordarse de manera integral, para explicar la situación de discriminación que afecta a los afropanameños y a las afropanameñas. El argumento generalizado de considerar a los grupos afrodescendientes e indígenas como "minorías étnicas", tiene

relación con la acentuada discriminación y marginación de las que han sido víctimas históricas, colocándolos incluso, en situación de invisibilidad estadística, por varias décadas, aun cuando el origen de la sociedad panameña está cimentado sobre la existencia de estas etnias de larga data y de marcada presencia en el país, visibilizarlos, es el reto de la modernidad como tema de derecho humano y justicia social.

Panamá presenta limitaciones en la generación de los datos estadísticos sobre las y los afrodescendientes, de allí que la visibilidad estadística, con transversalidad de género, interculturalidad y derecho, es primordial para el avance de estos grupos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con todos los mandatos internacionales de los que el país es signatario. Los Organismos Internacionales demandan de los Estados partes, la necesidad de visibilizar en las fuentes oficiales, a todos los grupos poblacionales vulnerables, para la consecuente formulación de la política pública, con miras a hacer efectivos los derechos humanos y la inclusión de todas y todos, en igualdad de condiciones, en ese sentido el Objetivo 10, meta 10.2 de los ODS expresa: *"De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión, situación económica u otra condición".* (Naciones Unidas, CEPAL, 2016).

Acercarse a esta meta, implica contar con datos robustos sobre la condición socioeconómica de toda la población, incluida la afrodescendiente. Es emergente la generación integral de información que permita visibilizarlos en todo el ámbito de la producción estadística nacional. Panamá ha incorporado las preguntas étnicas en las fuentes estadísticas oficiales (censos de población y encuestas de hogares), para identificar a los grupos étnicos utilizando la metodología del "autorreconocimiento", ya que es el criterio que más se aproxima al concepto de etnia. Sin embargo, la discriminación racial que se matiza con patrones de mestizaje ha legitimado el subregistro de la población que se reconoce como afrodescendiente en Panamá, lo que se traduce en un problema "identitario", que afecta la identificación real de su condición socioeconómica. Un informe sobre visibilidad estadística realizado por el PNUD, señala: *"uno de los requisitos fundamentales para el reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente, es su visibilidad estadística, a fin de poder diseñar, implementar y evaluar en forma adecuada las políticas públicas orientadas a este grupo de población. De acuerdo con Fabiana Del Popolo, es posible considerar al menos cuatro dimensiones para determinar si una persona es afrodescendiente: "i) el reconocimiento de la identidad, ii) el origen común, que refiere a la descendencia de ancestros comunes, iii) la territorialidad, y iv) la dimensión lingüístico-cultural"* (PNUD, 2012).

Panamá cuenta con importantes antecedentes sobre la construcción de la variable étnica "afro", enmarcada en sus inicios bajo una connotación racial, más que en un tema de derecho. Los censos de población de 1911, 1920, 1930 y 1940,

investigaban la variable étnica (antes denominada raza), que luego desaparece de las estadísticas nacionales. El hecho obedece a la Constitución Nacional de 1941, que introdujo patrones discriminatorios que clasificaba a los afroantillanos(as) como "inmigrantes prohibidos". El cuadro que sigue muestra que el porcentaje de la población "negra" para el censo de1911, fue de 14.5%, luego aumentó a 18.0% en 1920, hacia 1930 llegó a alcanzar 19.7% y en 1940 disminuyó a 13.3%.

Después de 60 años de invisibilidad en las estadísticas nacionales, se incorporó la variable étnica "afro" en los censos de 2010, producto de las luchas reivindicativas de las propias organizaciones afrodescendientes. El Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá, también la incluyó de manera permanente en las encuestas de hogares, a partir del año 2015 (los años 2011 a 2014, no cuentan con este dato). Los nuevos datos basados en la "autoidentificación", reportaron el porcentaje más bajo de "población negra" registrado en la historia censal, este fue de 9.2%. La inserción de la pregunta en las encuestas de hogares reportó para el año 2015, que el 14.9% de la población se declaró afrodescendiente y para el 2016 el 17.2%, cifras muy similares a las que resultaron de los dos primeros censos de población (1911 y 1920). El siguiente cuadro, también demuestra cómo la opción "mestizo" va en aumento progresivo de 57.0% en 1911, hasta 65.3% en 1940. No es casualidad la disminución del porcentaje de la población identificada como negra, ello obedece a los intereses políticos de la época y al patrón de blanqueamiento impuesto como política de "mestizaje". En el nuevo milenio, no se utiliza la categoría "mestizo", pero puede considerarse dentro de esta, a la mayor parte de la población que se declaró "no afro y no indígena", ese grupo registra el mayor peso; en el censo 2010 representó el 78.5%, mientras que en las encuestas de hogares de 2015 y 2016, esta población fue de 70.5% y 68.3%, respectivamente.

Tabla 68. Evolución histórica de la variable étnica: censos 1911-2010 y encuestas de hogares 2015-2016, respectivamente

Población	Años censales							
	1911	%	1920	%	1930	%	1940	%
TOTAL	**336,742**	**100.0**	**446,098**	**100.0**	**467,459**	**100.0**	**622,576**	**100.0**
Total negros(as)	48,967	14.5	80,473	18	92,028	19,7	82,871	13,3
Total blancos(as)	46,323	13.8	30,490	6.8	78,813	16,9	68,897	11,1
Total mestizos(as)	191,933	57	135,349	30.3	249,583	53.4	406,814	65,3
Total indios(as)	11,028	3.3	15,374	3.4	42,897	9,2		

Total amarillos(as)	2,313	0.7	2,874	0.6	4,138	0,9		
Total otras razas			184	0.0			8,007	1.3
0tros casos	36,178	10.7	181,354	40.7			55,987	9
Hombres	**155,136**		**135,378**		**239,499**		**290,782**	
Negros	27,923	8.3	42,907	9.6	48,502	10,4	43,646	7
Blancos	23,503		14,890		38,862		36,104	
Mestizos	95,810		66,972		125,055		204,893	
Indios	5,770		7,955		23,730			
Amarillos	2,130		2,476		3,350			
Otras razas			178				6,139	
Mujeres	**145,428**		**129,366**		**227,960**		**275,807**	
Negras	21,044	6.2	37,566	8.4	43,526	9.3	39,225	6,3
Blancas	22,820		15,600		39,951		32,793	
Mestizas	96,123		68,377		124,528		201,921	
Indias	5,258		7,419		19,167			
Amarillas	183		398		788			
Otras razas			6				1,868	

Población	Censo 2010	%	Encuestas de hogares			
			2015	%	2016	%
TOTAL	3,405,813	100.0	3,931,744	100.0	4,006,203	100.0
Total afrodescendientes	313,289	9,2	586,221	14,9	690,584	17.2
Total indígenas	417,559	12,3	572,707	14,6	579,693	14.5
Total no indig/no afrodescendientes	2,674,965	78,5	2,772,816	70,5	2,735,926	68.3
Hombres	1.712,584		1,938,913		1,970,975	
Afrodescendientes	163,109	4,8	285,397	7,3	338,499	8.4
Indígenas	212,451		285,301		279,961	

No indig/no afrodesc	1,337,024		1,368,215		1,352,515	
Mujeres	1,693,229		1,992,831		2,035,228	
Afrodescendientes	150,180	4,4	300,824	7,7	352,085	8.8
Indígenas	205,108		287,406		299,732	
No indig/no afrodesc	1,337,941		1,404,601		1,383,411	

Fuente: *Elaboración propia, con base en registros de los censos 1911 a 2010 y datos de las encuestas de hogares de marzo 2015-16. INEC. No se cuenta con datos del año 2014*.*

2. Caracterización de las condiciones sociodemográficas y económicas de las mujeres afrodescendientes

La caracterización de las condiciones sociodemográficas y económicas de las mujeres afrodescendientes pone de manifiesto los desafíos pendientes y los principales obstáculos que frenan su empoderamiento y autonomía, siendo uno de ellos, la insuficiente información estadística. Aunque existen estudios especializados que tratan las desigualdades de género, pocos reflejan la intersección étnico-racial.

Como se expuso en un capítulo precedente, el Atlas de Desarrollo Humano de 2015, estimó que el IDG en el país, se elevó de 0.56 en el 2009 a 0.58 en el 2014, donde cero (0) refiere a la igualdad y uno (1) sugiere que las mujeres tienen las peores condiciones en las dimensiones estudiadas: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Dicho índice no generó datos sobre las mujeres afrodescendientes, aunque no es difícil suponer que las condiciones de desigualdad también las afecta. (PNUD, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

La investigación también ensayó la medición de la pobreza multidimensional (PM), sobre la base de los censos de 2010. El índice identificó que las mujeres en pobreza multidimensional y en condición de vulnerabilidad, sumaron un 22.2%. Para la población afrodescendiente no se contó con un registro completo, pero dentro de los hogares que se "autoidentificaron" como afrodescendientes se registró un 12.3% de población en PM y en condiciones de vulnerabilidad. (PNUD, ATLAS de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, 2015).

La cifra sobre la PM "afro" se muestra en apariencia baja, sin embargo, está relacionada directamente con el tema de la frágil autoidentificación étnica.

El informe sobre pobreza por ingresos del año 2016, del MEF, muestra los niveles de bienestar de la población que participa en el mercado de trabajo y señala: *"Las menores tasas de participación laboral se dieron entre los pobres (56.9%) y pobres extremos (56.1%), en estas dos condiciones la diferencia entre las tasas de hombres (77.9% y 80.4%) y mujeres (39.8% y 46.0) para cada condición, se acentúan más,*

38.1 y 34.4 puntos porcentuales, respectivamente". (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

Es decir, son las mujeres pobres las que presentan mayores brechas de desigualdad en la actividad económica. Se han explorado aproximaciones a la realidad de las mujeres afrodescendientes, a partir de la construcción de datos estadísticos extraídos de los censos de 2010 y las encuestas de hogares de los años 2015 y 2016 (el año 2014 no cuenta con la variable "afro"), la información que se presenta no es oficial y es importante resaltar que son estimaciones construidas por la investigadora.

3. Algunos aspectos sociodemográficos y económicos de las mujeres afrodescendientes, según censos 2010 y encuestas de hogares 2015-16

3.1. Transición demográfica y envejecimiento

Las mujeres juegan un papel fundamental en los estudios demográficos, se estima que Panamá está en plena transición demográfica, debido a la disminución de la natalidad y la mortalidad. Además del censo, los "componentes demográficos" se pueden recopilar en los registros administrativos que recogen los "hechos vitales" relevantes para el estudio de la población. Actualmente, los registros administrativos no contemplan la variable étnica afro, por lo tanto, no existen estadísticas vitales actualizadas, sobre las mujeres afrodescendientes, la fuente más completa que refiere información sobre la población "afro", es el censo de 2010.

La estructura por edad y sexo de la pirámide de la población afrodescendiente, evidenció una marcada tendencia hacia el envejecimiento. La base de la pirámide presentó una contracción importante en las edades más jóvenes, lo que explica el descenso de la fecundidad en esa población. Se observa un ensanchamiento en las edades productivas, lo que sugiere que un peso importante de la población "afro", transita el "bono demográfico". Esto se traduce en una ventana de oportunidades para fortalecer la política de inserción laboral y fuentes de empleo, en tanto existan las capacidades productivas en el país. Se evidencia una importante ampliación en la cúspide de la pirámide donde se ubican las edades más avanzadas. Esto responde al aumento de la esperanza de vida, principalmente en las mujeres, donde las más envejecidas son las afrodescendientes, (ver cuadro siguiente). Este análisis también requiere mirar con detenimiento las características etarias de la población que se reconoció "afro" en el censo.

Información más reciente, extraída de la base de datos de la encuesta de hogares de marzo de 2016, permitió estimar la estructura de la población afrodescendiente, por grandes grupos de edad. [22]

Seis años después del censo, se observa que el porcentaje de la población "afro" menor de 15 años, aumentó ligeramente de casi 22% a

22 Este dato no es oficial, es elaboración de la investigadora, que permite una aproximación.

23%, especialmente en la población masculina. También se observa que el porcentaje de la población en edades productivas de 15 a 64 años disminuyó en hombres y mujeres, en tanto que el porcentaje de la población en edades más maduras de 65 y más años de edad, aumentó, especialmente en las mujeres afrodescendientes, hasta alcanzar un 10.1%. Ver siguiente cuadro.

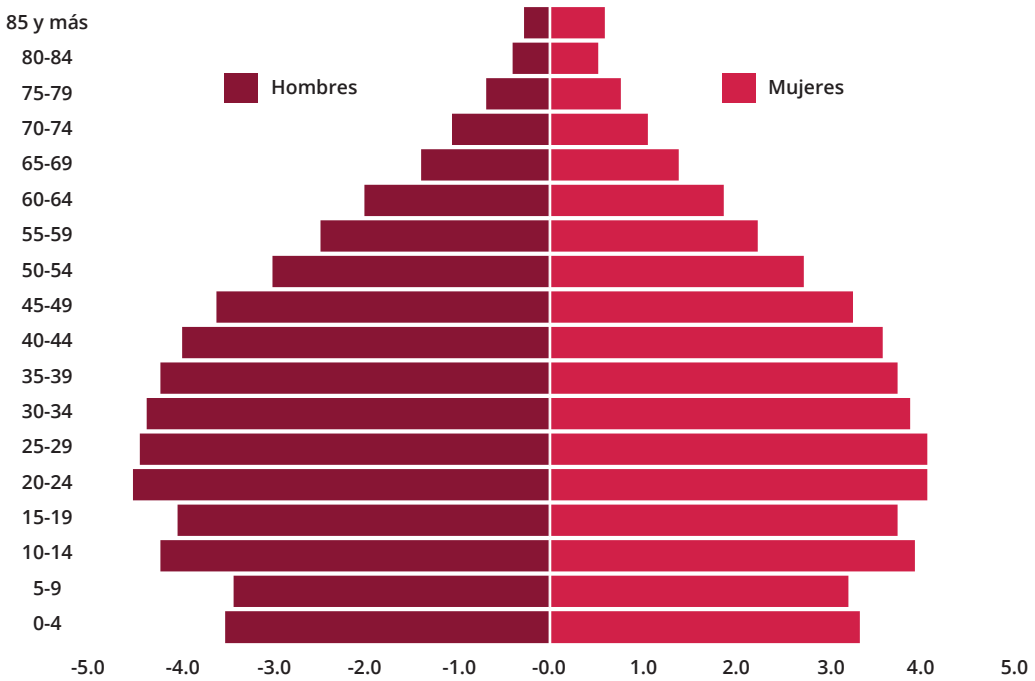
Esta aproximación permite analizar la relación de dependencia (R.D.) en las afrodescendientes. Esta se obtiene al relacionar la población joven, más la adulta mayor, respecto a la población productiva. Se estima que hay 47 mujeres afrodescendientes dependientes, por cada 100 mujeres afrodescendientes en edades productivas. Si se analiza contra el periodo censal, la relación de dependencia ha aumentado y esto se debe a que el porcentaje de mujeres "afros" en las edades más maduras se ha incrementado. Otro indicador relevante es el índice de envejecimiento (I.E.), el cual se obtiene al relacionar la población adulta mayor, sobre la población menor de 15 años. Se estima que hay 45 mujeres afrodescendientes adultas mayores por cada 100 mujeres "afro" menores de 15 años, clara tendencia de la transición demográfica y el envejecimiento.

El envejecimiento es un proceso irreversible que amerita puntual atención, es preciso mencionar que la esperanza de vida de la población del país en el 2016, fue de 77.9 años, siendo la masculina de 75 y la femenina de 81. La demanda de servicios de salud, protección social, instalaciones, entre otras, crecerá vertiginosamente, por lo que se requieren medidas de prevención efectivas que permitan enfrentar las vulnerabilidades económicas, etarias, de género y étnico-raciales que afectan de manera particular a las mujeres afrodescendientes, muchas de ellas envejecidas y pobres.

Tabla 69. Algunos indicadores demográficos y estructura de la población afrodescendiente: censo 2010 y encuesta de hogares de marzo 2016

Indicadores demográficos	Total	Hombres	Mujeres
CENSO 2010	**100.0**	**52.1**	**47.9**
Menor de 15 años	21.7	21.4	21.9
15 a 64 años	70.0	70.8	69.2
65 y más años de edad	8.3	7.8	8.9
Relación de dependencia	43.0	41.0	44.0
Índice de Envejecimiento	38.4	36.3	50.6
E.H.MARZO 2016	**100.0**	**49.0**	**51.0**

Menor de 15 años	22.9	23.6	22.2
15 a 64 años	67.3	66.9	67.7
65 y más años de edad	9.8	9.5	10.1
Relación de dependencia	48.5	49.4	47.7
Índice de Envejecimiento	42.7	40.2	45.3



Fuente: *Elaboración propia con base en los censos 2010 y la encuesta de hogares de marzo 2016 del INEC.*

3.2. Composición de los hogares, seguridad social y nivel de escolaridad en las afrodescendientes

La composición de los hogares muestra una creciente heterogeneidad que se relaciona con las diversas etapas de la transición demográfica. En los últimos años han aumentado los hogares con jefatura femenina y uniparentales, que guardan relación con el modelo de disolución de uniones, debido al incremento de las separaciones y divorcios. Según datos del boletín de estadísticas vitales, volumen 1 del INEC, en el periodo 2014-16, el comportamiento de la tasa de nupcialidad fue menor a 4 por ciento, en tanto que la tasa de divorcio sobrepasó el 10 por ciento. A pesar de que este hecho demográfico, no presenta la desagregación por sexo y etnia, permite relacionarlo con la incidencia en el aumento de las jefaturas femeninas en los hogares panameños, es decir, mujeres sin parejas que son jefas de hogar, (ver datos en el siguiente).

De las bases de datos de las encuestas de hogares de marzo 2015-2016, se estimó, para cada periodo, que el 22.5% y 23.8% de los jefes de hogares eran mujeres afrodescendientes, cifra más elevada respecto al porcentaje de varones afrodescendientes jefes de hogar, 17.4% y 20.1%, respectivamente. Si se observa la tendencia entre los hombres y mujeres no afrodescendientes, jefes(as) de hogar (ver datos del siguiente cuadro), es notorio que los varones superan a las mujeres en porcentaje, situación que es contraria en las y los afrodescendientes. Esta evidencia numérica pudiera sugerir que las tasas de divorcio o separación son más altas en las mujeres "afros" quienes están al frente de los hogares, solas y probablemente a cargo de los hijos(as).

Para complementar el análisis, se tomó de la encuesta de hogares de marzo 2016, la variable estado conyugal, fusionando las categorías "separado(a) de unión, separado(a) de matrimonio y divorciado(a)", para construir el indicador, porcentaje de separaciones y divorcios, por cruce de sexo y etnia. Los resultados revelaron que el porcentaje de personas separadas o divorciadas es mucho más elevado en las mujeres, quienes duplican la cifra de los hombres en la misma condición. Esto pudiera sugerir que el aumento de mujeres afrodescendientes jefas de hogar, está relacionado con el alto porcentaje de separaciones o divorcios que reflejan, lo que podría implicar una condición de vulnerabilidad y tendencia a la pobreza en aquellos hogares encabezados por mujeres afrodescendientes, solas y a cargo de la responsabilidad del hogar y de los(as) hijos(as). La construcción del indicador solo permite una aproximación al análisis de la composición de los hogares con jefatura femenina afrodescendiente.

Otro indicador relevante para el estudio de la vulnerabilidad de las mujeres, es el acceso a la seguridad social. La Organización Internacional del Trabajo, la define como: *"La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos(as)".* (Seguridad social, 2012).

La seguridad social es un mecanismo de protección que puede ser utilizado a corto plazo como respaldo para el acceso a la salud y a largo plazo, como garantía del retiro (jubilación) de las mujeres que generan su propia fuente de trabajo, de allí su importancia como indicador que da cuenta de la condición de vida de las mujeres. En el siguiente cuadro, se muestra el porcentaje de las(os) aseguradas(os) directas(os), es decir, personas que trabajan y cotizan en el seguro social, el indicador es ligeramente mayor en las mujeres afrodescendientes, respecto a los hombres de su mismo grupo étnico.

Ahora bien, ello no significa necesariamente que las condiciones en cuanto a seguridad social, son más favorables en las afrodescendientes, hay que considerar el comportamiento de la muestra, ya que las mujeres "afro" aseguradas directas representan alrededor del 20% de

la población que trabaja y cotiza en el seguro, este porcentaje es bajísimo si se compara con el grupo no afro que tiene acceso a la seguridad social, tanto al interior de los sexos como entre ellos, la diferencia es marcada, la brecha supera los 50 puntos porcentuales, para ambos años.

Tabla 70. Algunos indicadores demográficos y sociales por sexo, según grupo afrodescendiente y no afro: encuesta de hogares de marzo de 2015 - 2016

Población	Porcentaje de jefes(as) de hogar			Porcentaje de personas aseguradas directas		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
EPM 2015	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Afrodescendiente	19.0	17.4	22.5	19.3	18.9	19.8
No afrodescendiente	81.0	82.6	77.5	80.7	81.1	80.2
EPM 2016	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Afrodescendiente	21.2	20.1	23.8	21.5	20.8	22.4
No afrodescendiente	78.8	79.9	76.2	78.5	79.2	77.6

Población	Encuesta de hogares de marzo de 2016					
	Numero de separaciones y divorcios			Porcentaje de separaciones y divorcios		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	416,527	137,571	278,956	100.0	33.0	67.0
Afrodescendiente	95,056	32,229	62,827	100.0	33.9	66.1
No afrodescendiente	321,471	105,342	216,129	100.0	32.8	67.2

Fuente: *Elaboración propia con base en las E.H. de marzo 2015-16. INEC. El estado conyugal incluye las categorías separadoa de unión, separadoa de matrimonio y divorciadoa. La pregunta estado conyugal no se investigó en la encuesta de 2015.*

Referente al nivel educativo, se obtuvo de la base de datos de la encuesta de hogares de marzo 2016, el porcentaje de la población de 5 y más años de edad afrodescendiente y no afrodescendiente, que se ubica en los diferentes niveles académicos.

Se observa que la población total se concentra en los niveles académicos correspondientes a la primaria y secundaria, lo mismo ocurre con la población no afrodescendiente.

Al referir a la población "afro", el peso de este grupo se centra en el nivel secundario y universitario, destacando las mujeres afrodescendientes, es decir, que estas se ubican en los niveles académicos más altos. Aunque es importante resaltar que las mujeres en general, tienden a tener mejor preparación académica que los hombres, las afrodescendientes son las que más destacan en este indicador educativo.

Tabla 71. Porcentaje de la población de cinco y más años, por sexo, según nivel académico y grupo afrodescendiente y no afro

Nivel academico	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL			
Ningún grado	8.0	7.8	8.1
No Universitaria	0.4	0.3	0.5
Primaria	31.7	33.6	29.8
Secundaria	40.7	41.9	39.5
Universitaria	18.5	15.6	21.2
Vocacional	0.7	0.7	0.8
Afrodescendiente			
Ningún grado	4.4	4.7	4.2
No Universitaria	0.6	0.5	0.6
Primaria	24.3	25.9	22.8
Secundaria	47.7	50.3	45.3
Universitaria	21.7	17.5	25.6
Vocacional	1.2	1.0	1.4
No Afrodescendiente			
Ningún grado	8.6	8.3	8.9
No Universitaria	0.4	0.3	0.5
Primaria	33.0	35.0	31.1
Secundaria	39.4	40.4	38.5
Universitaria	17.9	15.3	20.4
Vocacional	0.6	0.7	0.6

Fuente: *Elaboración propia con base en los censos 2010 y la Encuesta de hogares de marzo 2016. INEC.*

4. Mujer afrodescendiente y mercado laboral

Los datos referidos al mercado de trabajo revelan las desigualdades de género en la participación de las mujeres en la actividad económica, la cual es mucho más baja, respecto de los hombres. Lo mismo ocurre con los ingresos que perciben, mientras que los niveles de desempleo son más elevados.

Esta situación pone de relieve los obstáculos que enfrentan las mujeres para hacer efectiva su autonomía económica, entendiéndola "como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios, a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres". Para la CEPAL, el trabajo es la llave maestra de la igualdad y constituye una de las vías privilegiadas para la inclusión. Además, es el principal motor para la superación de la pobreza y el mecanismo fundamental para la construcción de la autonomía, la identidad, la dignidad personal y la ampliación de la ciudadanía. (CELADE, 2017).

En relación con lo anterior, es necesario centrar el análisis en las desigualdades étnico-raciales que se reproducen en el mercado de trabajo, para ello se han generado algunos indicadores a partir de la fuente de datos especializada en este tema, la encuesta de mercado laboral. El cuadro siguiente es básico para mirar el comportamiento de la tasa de actividad económica de la población (ocupados + desocupados).

Se presenta información desde el censo 2010, hasta las encuestas de hogares para los años 2015 y 2016, lo que permite analizar la evolución de este indicador en el tiempo. Los datos evidencian brechas de desigualdad de género y etnia, en la participación económica, que se profundizan en la desocupación de la población afrodescendiente, especialmente en las mujeres. Para el año 2010, 53 de cada 100 mujeres afrodescendientes en edades productivas, participaban en el mercado de trabajo, versus 76 de cada 100 hombres afrodescendientes. Respecto al resto de las mujeres de la población, las afrodescendientes evidenciaron mayor participación en el mercado laboral, superándolas en una proporción de casi 11 mujeres, aunque en comparación con los hombres, la brecha fue de casi 23 puntos porcentuales, en ese mismo año.

Para el periodo 2015-16, se observa que la participación aumenta, 57 de cada 100 mujeres afrodescendientes participaban en la actividad económica, en tanto que 79 de cada 100 hombres del mismo grupo étnico, lo hacían.

La desigualdad en la participación económica de hombres y mujeres es significativa, la brecha es de casi 22 puntos porcentuales en detrimento de las mujeres, sin embargo, las afrodescendientes superaron al resto de las mujeres en la participación en el mercado laboral. Para ambos periodos, el comportamiento fue muy similar. Ahora bien, si se observa la tasa de desocupación de las mujeres afrodescendientes, versus la del resto de las mujeres, la desocupación en las mujeres

"afro", es mayor (7.7% y 9.3%, respectivamente), lo que significa que aquella participación sobresaliente en la actividad económica correspondía a mujeres afrodescendientes desempleadas o desocupadas que estaban en búsqueda de trabajo. Cabe mencionar que la tasa de desocupación del periodo en mención es más alta en las mujeres y los hombres afrodescendientes, si se les compara con el grupo no afro, lo que evidencia desventajas para la población "afro" dentro de la actividad económica.

Como indicador relevante para el análisis, también se seleccionó la mediana de salario para evaluar a la población femenina con ingresos propios, periodo (2015-2016). Este dato solo incluye a las personas que tienen la categoría de empleadas.

En el lapso de un año, se observa un aumento en la mediana salarial tanto de hombres como de mujeres, y se evidencia que entre sexos, el salario es mayor en los hombres. Al relacionar las poblaciones, resultó que la mediana de salario de la población "afro" es más alta que la de la población no afro, incluso la mujer afrodescendiente presentó mejor mediana salarial que los hombres del grupo no afro.

Este comportamiento está relacionado con las características particulares de la muestra investigada, si se observa el cuadro 5, el total de personas empleadas en el país para la encuesta de 2015, fue de 1,156,536 personas, de las cuales 210,684 eran afrodescendientes, es decir, solo el 18% de este grupo étnico eran personas asalariadas. Este peso porcentual es muy bajo para estimarlo como un dato que favorece los ingresos de todas las afrodescendientes. Es importante mencionar que para el resto de las personas ocupadas no se presenta el ingreso lo que limita la aproximación al indicador de ingresos propios de las mujeres afrodescendientes.

Si se observa el indicador por área, las mujeres "afros" que residen en áreas urbanas tienen mejores medianas salariales que las mujeres "afros" rurales, tendencia que refleja que las brechas se profundizan, cuando además de la etnia y el género, se intersecta lo rural, la vulnerabilidad aumenta. La diferencia salarial para el año 2016, fue de casi B/ 200.00 entre las mujeres afros urbanas versus rurales.

Tabla 72. Algunos indicadores económicos de la población total y afrodescendiente de 15 y más años, por año, sexo y etnia: Censo 2010 y encuesta de hogares 2015-2016

Condición de actividad, sexo y etnia	Tasa de participación económica		
	Censo 2010	Encuestas de hogares	
		2015	2016
PEA TOTAL	**58.9**	**64.9**	**64.7**
Hombres	76.0	79.5	78.9
Mujeres	42.0	51.2	51.5
PEA Afro Total	**64.7**	**68.2**	**68.0**
Hombres	75.9	79.9	79.1
Mujeres	52.9	57.2	57.5
Desocupación total	**7.2**	**5.2**	**5.6**
Hombres	6.3	4.2	4.6
Mujeres	8.8	6.6	7.1
Desocup. afro total	**8.4**	**6.2**	**7.3**
Hombres	7.2	5.2	5.7
Mujeres	10.3	7.7	9.3

Sexo, etnia y area	EPM 2015		EPM 2016	
	Total empleados	Mediana de salario	Total empleados	Mediana de salario
TOTAL	**1,156,536**	**580.5**	**1,142,659**	**625.3**
Hombres	675,055	584.0	666,498	632.5
Mujeres	481,481	575.5	476,161	612.3
Afro	**210,684**	**620.9**	**236,527**	**680.3**
Hombres	120,220	641.1	132,460	695.8
Mujeres	90,464	593.6	104,067	655.2
Urbana	**1 83,460**	**649.5**	**205,263**	**706.2**
Hombres	99,970	680.9	111,987	724.6

Mujeres	83,490	601.4	93,276	678.1
Rural afro	**27,224**	**478.2**	**31,264**	**501.3**
Hombres	20,250	469.4	20,473	506.0
Mujeres	6,974	504.2	10,791	494.6

Fuente: *Elaboración propia en base a la E.H. de marzo 2015-16. INEC. PEA= Población Económicamente Activa.*

4.1. Emprendimiento económico y acceso al crédito

Este aspecto es relevante para el estudio de la autonomía económica de las mujeres y es el que menos avance refleja. No hay suficientes datos estadísticos que permitan construir un indicador robusto, sobre el emprendimiento económico y el acceso al crédito de las mujeres. La informalidad, la insuficiente estructura contable y la baja formación empresarial, son elementos que afectan el financiamiento de la banca tradicional, hacia aquellas mujeres que, a pesar de tener capacidad para generar sus propios ingresos, no son sujetas de crédito, por la condición de su fuente de trabajo (generalmente informal). No se encontró datos sobre la tenencia de la propiedad (acceso a la tierra, viviendas propias), desagregados por sexo, ni etnia, lo que pone de manifiesto las asimetrías sociales que colocan a las mujeres en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, considerando que la dinámica demográfica apunta al aumento de hogares uniparentales, encabezados por mujeres. Como referente para el análisis del emprendimiento económico y acceso al crédito, un estudio elaborado para la Agenda Económica de las Mujeres (PNUD-UNIFEM), plantea las dificultades que enfrentan las mujeres que aspiran entrar al sector microempresarial en Panamá. A pesar de que existen iniciativas y fomento de políticas públicas que crean las entidades encargadas de esta materia, no se establecen tratamientos con enfoque de género que generen mayores oportunidades para las mujeres y en igualdad de condiciones con los hombres.

La Superintendencia de Bancos es la entidad encargada de supervisar la constitución de entidades micro financieras, la normativa aplicada, es la misma del sistema financiero tradicional que no considera como sujetos(as) de crédito, a hombres y mujeres emprendedores(as), carentes de activos para garantizar el retorno del crédito, lo que obstaculiza el emprendimiento de muchas mujeres. (PNUD-UNIFEM, 2007).

En el proceso de recopilación, solo el Banco de Desarrollo Agropecuario proporcionó estadísticas desagregadas por sexo, para el periodo en estudio. Aunque hay que mencionar que no se considera la variable étnica, por lo que no existen datos para las mujeres afrodescendientes. El cuadro que sigue contiene información que revela las abismales brechas de desigualdad, en el acceso al crédito específicamente agropecuario, el número y monto de los préstamos otorgados a los hombres, casi quintuplica, las cantidades otorgadas a las mujeres emprendedoras. Resulta un desafío enorme acortar estas

brechas y más aún, contar con el cruce étnico-racial, para visibilizar la situación de las mujeres afrodescendientes que aspiran al emprendimiento económico y al crédito.

Tabla 73. Número de préstamos y montos aprobados, según sexo y sector agropecuario: BDA. Años 2014,2015 y 2016

Sexo y sector	2014		2015		2016	
	Número de préstamos	Monto Aprobado	Número de préstamos	Monto Aprobado	Número de préstamos	Monto Aprobado
TOTAL	**1,404**	**18,704,881.82**	**2,016**	**29,357,102.48**	**2,326**	**45,287,117.45**
Hombres	1,176	15.321,579.77	1,695	25,029,272.40	1,927	38,365,778.74
Mujeres	228	3,383,302.05	321	4,327,830.08	399	6,921,338.71
AGRÍCOLA	**399**	**3,873,802.28**	**630**	**8,140,484.11**	**650**	**10,141,461.73**
Hombres	326	3,252,747.58	510	6,765,943.95	514	8,347,854.29
Mujeres	73	62,1.054.70	120	1,374,540.16	136	1,793,607. 44
PECUARIA	**644**	**9,760,699.97**	**790**	**12,956,555.89**	**802**	**16,524,569.48**
Hombres	549	8,174,664.56	677	11,028,345.70	676	13,793,710.87
Mujeres	95	1,586,035.41	113	1,928,210.19	126	2,730,858.61
OTRAS ACTIVIDADES	**361**	**5,070,379.57**	**596**	**8,260,062.48**	**874**	**18,621,086.24**
Hombres	301	3,894,167.63	508	7,234,982.75	737	16,224,213.58
Mujeres	60	1,176,211.94	88	1,025,079.73	137	2,396,872.66

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del Banco de Desarrollo Agropecuario de Panamá. Excluye las personerías legales, ya que ese dato no está desagregado por sexo.*

5. Logros y avances de la participación ciudadana y política de las mujeres afrodescendientes

"La autonomía de las mujeres en la toma de decisiones tiene relación con su presencia en los distintos niveles de los poderes del Estado y con su participación plena en la vida pública, en los espacios de participación, elaboración y definición de políticas. Se refiere, así, al derecho de acceder a cargos de representación en entidades públicas, en las estructuras de poder de los partidos políticos y en organizaciones ciudadanas. Este ámbito de la autonomía de las mujeres "debe concebirse desde una perspectiva interseccional que permita comprender las dificultades que enfrentan las mujeres -dentro de su especificidad y diversidad- para acceder a puestos de decisión y que reconozca su identidad plural". (CEPAL, 2018).

Esta dimensión de la autonomía de las mujeres marca especial interés en las agendas de desarrollo y es de relevancia para los mecanismos que impulsan el adelanto de las mujeres.

En Panamá existe la normativa que promueve la participación de las mujeres en puestos de toma de decisiones, el marco legal para la política pública con enfoque de género, lo constituye la ley 4 de 29 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades y establece las acciones que el Estado debe desarrollar, para estimular la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en la política. En su título II, capítulo II, artículo 7, expresa: "5. Establecer la obligación de los partidos políticos de reglamentar el artículo 196 del código electoral, con el fin de garantizar la participación de por lo menos, el 30% de mujeres en las listas electorales y en los cargos internos del partido. 6. Establecer la obligación para los gobiernos de garantizar la participación de por lo menos el 30% de mujeres como ministras, viceministras y directoras de entidades autónomos y semiautónomas y demás entidades gubernamentales". (PNUD-INAMU, 2016).

Lo antes expuesto, pone de manifiesto la letra muerta de la legislación, basta una mirada a la composición del Estado donde se distribuye el poder: en la Asamblea Nacional, menos del 20% de los cargos principales están ocupados por mujeres diputadas. En los puestos ministeriales las mujeres están cerca del 20%, las alcaldesas aproximan el 15%, y las magistradas cerca del 11%. Uno de los porcentajes más bajo de participación política, ocurre en los puestos de poder local, ya que estos requieren mayor autonomía o poder de decisión y concentran mayores recursos.

A pesar de que en la última década ha aumentado el número de mujeres en altos cargos, lograr un mínimo de paridad, ha sido casi imposible. Es importante señalar que los porcentajes de participación de las mujeres se calcularon en base al conteo de todas las personas que componen cada dimensión del poder estatal, según el último periodo electoral (2014-2019). Intersectar la etnia requiere aplicar la pregunta de "autorreconocimiento" estas(os) funcionarias(os), aún es un saldo pendiente referenciar la participación política de las mujeres negras en puestos de altos mandos.

Para ampliar el análisis, se trató de aproximar la participación política de las mujeres afrodescendientes en puestos de toma de decisiones, construyendo el indicador "proxi", porcentaje de la población femenina afro que ocupa cargos directivos y gerenciales. La categoría seleccionada incluye todos los altos cargos ocupados en el sector público, en el privado, organizaciones de interés social, entre otras. La brecha de desigualdad en las mujeres "afros" e indígenas, es significativa, si se compara con las mujeres que se declararon no afrodescendientes, ni indígenas. De acuerdo con los datos del cuadro anterior, la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres es profunda. El porcentaje de la población femenina que participa en la actividad económica del país, ocupando cargos de toma de decisiones, oscila entre el 43% (censo) y 44% (encuesta), es decir, 44 de cada cien mujeres

ocupaba un cargo importante, versus 55 de cada cien hombres, la brecha es de 12 puntos porcentuales. Al intersectar este indicador con la variable étnica, se observa que las mujeres afrodescendientes están en mayor desventaja respecto a los hombres y las mujeres que no pertenecen a grupos étnicos. En el año 2010, 5 mujeres "afro" por cada 100 mujeres no indígenas, ni negras, ocupaban puestos jerárquicos. Para el periodo de las encuestas 2015-16, el indicador aumenta, sin embargo, frente al total de las mujeres, el porcentaje de las afrodescendientes que ocupan cargos de decisión, es irrisorio (8.2% y 7.9%, respectivamente). Las cifras dejan ver las desigualdades étnicas en la participación política y en puestos de altos mandos, de las mujeres afrodescendientes, situación que se agrava en las indígenas.

Tabla 74. Población económicamente activa de 15 y más años en la República, por tipo de ocupación que realiza, según sexo y etnia

Sexo y etnia	Censo 2010		EPM 2015		EPM 2016	
	Directores y gerentes de ls sectores público, privado y de organizaciones de interés social	%	Directores y gerentes de ls sectores público, privado y de organizaciones de interés social	%	Directores y gerentes de ls sectores público, privado y de organizaciones de interés social	%
TOTAL	**73,702**	**100.0**	**101,661**	**100.0**	**116,895**	**100.0**
Hombres	41,857	56.8	56,586	55.7	64,953	55.6
Mujeres	31,845	43.2	45,075	44.3	51,942	44.4
Afrodescendientes	**9,104**	**12.4**	**17,050**	**16.8**	**20,000**	**17.1**
Hombres	4,999	6.8	8,688	8.5	11,018	9.4
Mujeres	4,105	5.6	8,362	8.2	8,982	7.7
Indígena	**1,372**	**1.9**	**502**	**0.5**	**585**	**0.5**
Hombres	1,049	1.4	207	0.2	166	0.1
Mujeres	323	0.4	295	0.3	419	**0.4**
No Indig/No afro	**63,226**	**85.8**	**84,109**	**82.7**	**96,310**	**82.4**
Hombres	35,809	48.6	47,691	46.9	53,769	46.0
Muieres	27,417	37.2	36,418	35.8	42,541	**36.4**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del instituto Nacional de Estadística y Censo. Censos 2010 y encuesta de hogares de marzo 2015-16. Los Datos del censo 2010 fueron generados por REDATAM*

6. Normativa y protección de los derechos de las mujeres afrodescendientes

El Estado Panameño, ha adquirido compromisos internacionales, mediante acuerdos que garantizan la igualdad de los derechos humanos y la dignidad humana de hombres y mujeres. Así, se han hecho grandes esfuerzos, mediante la ratificación de diversos convenios, con el fin de sentar las bases, para garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y dar seguimiento a los acuerdos adoptados. Acciones bajo la formulación de políticas públicas que incorporen a las mujeres en el proceso de desarrollo nacional. Panamá cuenta con la ratificación del Protocolo de la CEDAW, con una Ley de Igualdad de Oportunidades, con el Instituto Nacional de la Mujer, el Consejo Nacional paritario entre el gobierno y la sociedad civil (CONAMU), un segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM II), un Sistema de Indicadores con Enfoque de Género (aprobado mediante Decreto Ejecutivo N° 89, de 3 de noviembre de 2002) para la producción de estadísticas nacionales, un Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las mujeres 2016-2019, entre otros avances institucionales, que han fortalecido el enfoque de género en la agenda política; sin embargo, hace falta articular estos logros institucionales, con mecanismos que permitan su plena transversalidad.

El Decreto Ejecutivo No. 53 del 25 de junio 2002, establece normas, para aplicar la Ley 4 de 29 de enero de 1999, sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres, los compromisos internacionales del país, como: la Declaración de los Derechos Humanos, la Plataforma de Acción de Beijing 1995, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo, son parte de los componentes principales en la agenda de Estado. A pesar de que Panamá cuenta con un marco normativo amplio que protege los derechos de las mujeres, aún tiene profundas limitaciones en la generación de datos estadísticos que permitan visibilizar la situación de las mujeres afrodescendientes, lo que aún las sigue colocando en desventaja, respecto al resto de las mujeres.

Se enlistan, algunos instrumentos internacionales normativos contra la discriminación y de los que Panamá es signatario:

- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.
- La Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban (Sudáfrica) en 2001.
- Programa de Acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes establecido por las Naciones Unidas para el período 2015-2024. Ello "marca un derrotero fundamental para concretar los compromisos y obligaciones que tienen los

Estados y la sociedad civil en la resolución de los problemas estructurales que siguen reproduciendo, en el mundo y en América Latina, la exclusión y la discriminación de las poblaciones afrodescendientes".

- En el ámbito regional, se destaca el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013).

- La Agenda Regional de Género, constituida a lo largo de 40 años de Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, también incorpora de manera robusta la temática de las mujeres afrodescendientes y de la interseccionalidad étnico-racial y de género.

- La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2016). (CEPAL, 2018).

- La Agenda 2030: Plan Panamá y ODS.

El país cuenta con el Plan Panamá 2030, que recoge los compromisos adquiridos con la agenda de desarrollo 2030 y concilia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en orientación al desarrollo nacional. *"La Secretaría Ejecutiva del Consejo del CCND, en el marco de la elaboración del Plan Panamá 2030, consideró pertinente revisar en detalle cada uno de los 17 ODS y su vínculo con: los objetivos estratégicos de la Concertación Nacional, aprobados en 2007; los objetivos del Marco Estratégico "Panamá 2027", elaborados en 2015; los 709 acuerdos originalmente alcanzados en el 2007; y las 99 iniciativas, asociadas a los acuerdos priorizados, contenidas en el Marco Estratégico "Panamá 2027". Ese trabajo de alineamiento permitió concluir que existe total concordancia entre los objetivos estratégicos, acuerdos e iniciativas de la Concertación con los ODS acordados en Naciones Unidas, y que ambos contienen las dimensiones económicas, sociales y ambientales que hacen más inclusivo el desarrollo de Panamá".* (PNUD, 2017).

El Plan Nacional 2030 contempla la igualdad de oportunidades como un elemento necesario para el desarrollo, a pesar de que se expresa y entiende la importancia de transversalizar los enfoques de género, derecho e interculturalidad, para hacer políticas públicas efectivas, aún se percibe débil el abordaje de las y los afrodescendientes como tema de particular interés dentro de las estrategias del desarrollo nacional. Se mencionan brevemente los aspectos en los que se señala el tema étnico. De los cinco objetivos meta, el eje estratégico Buena vida para todos, plantea que para el año 2030, se debe garantizar el desarrollo humano sostenible de la población, según sus características étnicas, sociales y económicas. Dentro de las líneas transversales de los objetivos metas para el año 2030, se considera la igualdad de oportunidades (como una condición necesaria para alcanzar el desarrollo humano) y la interculturalidad (como aspecto importante para adecuar el desarrollo a las necesidades de las diferentes culturas).

El eje estratégico sobre democracia, institucionalidad y gobernanza, aborda el tema de la discriminación. Se explica que los factores culturales, sociales y geográficos son condicionantes de una sociedad cada vez más centrada en la diversidad, aunque todavía no se expresa claramente en la política pública, se menciona que para el periodo 2014-2019 se propone garantizar los derechos de las y los afrodescendientes acogiendo la propuesta de crear una Secretaría para el desarrollo de políticas y acciones relevantes en materia de inclusión social". (PNUD, 2017).

7. Medidas afirmativas y políticas públicas para la igualdad racial

- La ley 4 de 29 enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, en su título II, capítulo XII, sección VI:

  - Artículo 27. La política pública que el Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres afropanameñas, comprende:

  1. Adoptar las medidas y acciones para eliminar los prejuicios y estereotipos raciales en los contenidos, textos y programas educativos.

  2. Promover a través de la educación formal y no formal, los valores y prácticas culturales de la población afropanañema.

  3. Fomentar el estudio de las raíces e historia de la población afropanameña.

  4. Crear los mecanismos pertinentes para presentar denuncias que surjan como consecuencia de la discriminación racial contra la población afropanameña.

  5. Investigar las manifestaciones y prácticas racistas que atenten contra la dignidad y los derechos de las mujeres afropanameñas.

- La ley 9 de 30 de mayo de 2000, por la que se instituye el día de la Etnia Negra.

- Ley 17 de 28 de marzo de 2001. Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

- Ley 16 de 2002, crea la Comisión Nacional contra la discriminación

- Decreto Ejecutivo 116, crea el Consejo Nacional de la Etnia Negra (CONEN).

- Decreto Ejecutivo 244 de 18 de diciembre de 2012, que adopta la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

- Ley 64 de 6 de diciembre de 2016, que crea la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro panameños (SENADAP).

8. Desafíos para las mujeres afrodescendientes para ser atendidos en el Decenio Internacional de las y los Afrodescendientes 2015-2024

El diagnóstico más reciente elaborado por CEPAL, sobre la situación de las personas afrodescendientes en América Latina, expresa tácitamente los desafíos a enfrentar en el decenio 2015-2024, situación que atañe directamente a Panamá, se señala:

"El avance del marco internacional de derechos para las personas afrodescendientes se expresa en las demandas de reconocimiento, justicia y desarrollo y tiene como corolario el Programa de Acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes establecido por las Naciones Unidas para el período 2015-2024. En América Latina, se suman los acuerdos de la Agenda Regional de Género y las propuestas de las organizaciones de mujeres afrodescendientes y de la diáspora de la región, que reflejan una agenda que no puede transitarse sin visibilizar la participación de grupos de mujeres que han sido excluidas de la toma de decisiones sobre sus vidas. De esta manera, se obliga a los Estados a formular políticas públicas de igualdad de género en una perspectiva interseccional en que se valore y reconozca la diversidad étnico-racial existente en la región, como una condición para el desarrollo sostenible con igualdad. La visibilidad estadística de las personas afrodescendientes es un reto en la región*, que pone en evidencia las dificultades de reconocimiento que estas tienen, lo que se agrava ante la escasez de datos desagregados por sexo, que no permite contar con información socio estadística que revele en detalle la desigualdad que experimentan las mujeres afrodescendientes en diferentes ámbitos".* (CEPAL, 2018).

II. Conclusiones

A pesar de la normativa existente y los mecanismos de adelanto para la igualdad de género y étnico-racial, hace falta articular y reforzar la perspectiva étnica en todos los ámbitos institucionales, la generación de datos a favor de la visibilidad de las y los afrodescendientes es urgente y un desafío aún pendiente.

Panamá cuenta con la SENADAP como el mecanismo de adelanto de la población afrodescendiente, lucha alcanzada por las organizaciones "afro" de la sociedad civil. Vale destacar que esta entidad está liderizada por una mujer afropanameña, lo que representa un logro para el empoderamiento de género y étnico.

Transformar la "conciencia identitaria", es un reto pendiente, tarea adelantada por las mismas organizaciones afrodescendientes, a través de sus luchas reivindicativas. El nuevo censo 2020, representa un enorme desafío, para incidir en la mejora del indicador "porcentaje de población que se reconoce negra o afrodescendiente". Fortalecer la "autoidentificación étnica" es una tarea necesaria para la visibilización e identificación de las y los afrodescendientes, desde lo cual se puede orientar la política pública afirmativa.

No existen datos estadísticos robustos y actualizados sobre la población afrodescendiente. Hasta ahora, el censo del 2010 es la única fuente completa de información, sin embargo, los datos se quedan desfasados debido a la cantidad de años transcurridos, por ello, se ha requerido revisar otras fuentes más recientes como las encuestas de hogares, que a pesar de que consideran la variable étnica "afro", tienen la limitante de que son muestras que responden a un objetivo específico (mercado laboral) y no necesariamente a otras variables como la etnia.

No es posible la comparabilidad estadística entre un censo y una encuesta, ya que la estructura poblacional es muy distinta, un censo investiga el universo de la población, mientras que una encuesta representa solo una muestra, sin embargo, los datos pueden revelar avances o retrocesos en el indicador de interés. Solo la autoidentificación efectiva de la población afrodescendiente permitirá obtener datos robustos, para su visibilización y posterior formulación de políticas públicas efectivas.

III. Recomendaciones

Actualizar las bases de datos del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá y transversalizar la perspectiva étnica, para ello se requiere incorporar la variable étnica "afro", en todos los instrumentos de recolección de datos estadísticos. Hace falta la inclusión de la pregunta étnica "afro" en todos los registros administrativos.

Aprovechar los escenarios coyunturales que se intersectan en el nuevo decenio de las y los afrodescendientes para empoderar a la población "afro". En el próximo periodo electoral 2019, se debe ampliar la participación política de las mujeres afrodescendientes, con miras a impulsar políticas públicas a favor de esta población y reivindicar saldos sociales pendientes. El otro escenario importante es el relevamiento de los censos de la ronda 2020, para mejorar la pregunta étnica "afro" y sensibilizar a la población para su efectivo autorreconocimiento.

Procurar la realización de una encuesta étnica continua, que permita obtener datos relevantes y actualizados sobre la situación de la población afrodescendiente en Panamá.

IV. Bibliografía

- Ábrego, J. E. (2014). *Población, economía y sociedad en Panamá, Tomo 2, vol I.* Panamá: Editorial universitaria, Carlos M. Gasteazoro.
- Beltrán, E. P. (2004). *Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CELADE. (2017). *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2018). *Mujeres Afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Dirección de la oficina del Censo. (1920). *Censo de Población, boletín I.* Panamá.
- Dirección de la Oficina del Censo. (1940). *Censo de Población, volumen X.* Panamá.
- e. (s.f.).
- Eugenia Rodríguez y Ane Iturmendi. (2013). *Igualdad de Género e Interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate.* PNUD.
- Meneses, E. (2010). *Informe sombra ante el CERD Panamá .* Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Pobreza e indigencia por ingresos y características socioeconómicas.* Panamá.
- Naciones Unidas, CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile.
- Periódico La Estrella de Panamá. (23 de agosto de 2018). Acceso al crédito, talón de Aquiles en emprendimientos.
- PNUD. (2012). *Visibilidad estadística: Datos sobre población afrodescendiente en censos y encuestas de hogares de América Latina.* Panamá.
- PNUD. (2015). *ATLAS de Desarrollo Humano Local:Panamá 2015.* Panamá.
- PNUD. (2017). *Plan Estratégico Nacional con visión de Estado: Panamá 2030.* Panamá.
- PNUD-INAMU. (2016). *Legislación relativa a las mujeres.* Panamá: Naciones Unidas.

- PNUD-UNIFEM. (2007). *Estudio sobre: Emprendimiento económico de mujeres y acceso al crédito en Panamá.* Panamá.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2013). *Percepciones y autopercepciones de la población afropanameña: identidad y desarrollo.* Panamá.

- *Seguridad social*. (4 de Agosto de 2012). Obtenido de https://www.importancia.org/seguridad-social.php

Capítulo 11.7.

Mujer rural

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

En este apartado nos referiremos a la mujer rural o campesina y procuraremos hacer un acercamiento de manera general a las diversas situaciones y condiciones socioeconómicas que afectan a las mujeres en el área rural, la normativa existente para la protección en cuanto a la tenencia de la tierra, vivienda, empleo, participación política y ciudadana; así como la representación de esta en diversos espacios de liderazgo y toma de decisiones.

El desarrollo y la participación plena de la mujer rural en condiciones de igualdad se mantiene aún como un importante reto a nivel nacional, a pesar de los esfuerzos realizado por los gobiernos en identificar las necesidades de este sector y crear políticas públicas que permitan mitigar las condiciones de desigualdad que se recrudecen dentro de la población rural, afectando en mayor escala a niñas, jóvenes, mujeres adultas mayores, afrodescendientes, indígenas, migrantes y/o personas con algún tipo de discapacidad.

Las necesidades de las mujeres rurales varían según su ubicación geográfica, la condición socioeconómica y el acceso a los servicios públicos, situaciones que agrava las condiciones y la calidad de vida de éstas, lo que afecta directamente en los ciclos de pobreza que se intentan combatir con la creación de programas de subsidios que pretenden no sólo aportar un apoyo a las familias en áreas rurales, sino utilizando estos programas como monitoreo para el cumplimiento de condiciones que permitan o promueven de alguna manera crear condiciones de vida digna, procurando una población alimentada, sana y con estudios.

Más adelante se verán los compromisos que ha adquirido el Estado panameño en cumplimiento de lo acordado en el Consenso de Montevideo, que se realizó el 15 de agosto de 2013, el cual pretende reforzar la implementación de los asuntos de población y desarrollo después del año 2014, entre uno de los ejes de trabajo prioritarios está la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos, igualdad de género, salud sexual y reproductiva, entre otros.

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan la situación de la mujer rural

La Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, en su sección quinta establece la promoción del desarrollo integral de las mujeres del sector campesino por medio de acciones dirigidas a crear las fuentes de trabajo,

fortalecer la educación, facilitarles el acceso a la tierra, a la tecnología y capacitación; garantizarle el acceso al agua potable, mejores servicios de salud, incluyendo la planificación familiar; promover las organizaciones comunitarias, la igualdad de oportunidades con respecto a los hombres, el empoderamiento y elevar su autoestima. Esta Ley está debidamente reglamentada pero la ejecución no ha sido la más adecuada, sobre todo por la carencia de los recursos económicos.

Para el desarrollo de los procesos que incluyen todas las garantías que se han establecido a través de normas nacionales, en cumplimiento de las exigencias internacionales, se ha tenido que realizar un arduo trabajo para ir "descomponiendo" el rol tradicional de las mujeres campesinas, esto ha significado que las instituciones incorporen las necesidades de estas poblaciones, a través de planes y proyectos que incluyan a esta población. Es así que instituciones como el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, IPACOOP, INADEH, entre otras desarrollan hoy día proyectos inclusivos para comunidades rurales y específicamente para niñas, adolescentes y mujeres de estas áreas.

El Censo de Población y vivienda realizado en Panamá en el año 2010, arroja una cifra de 3,405,813 de habitantes en nuestro país; para los años 2014 la estimación de la población estaba en 3,913,278 habitantes, de este grupo 1,945,797 son mujeres y 1,958,189 hombres; 2,643,353 corresponde al área urbana y 1,267,566 al área rural. (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010).

Para el año 2015, la estimación de la población estaba en 3,975,404, de este grupo 1,979,028 son mujeres y 1,990,221 hombres; 2,772,318 del área urbana y 1,264,725 del área rural.

Por su parte, para el 2016 la estimación de la población estaba en 4,037,043 habitantes, de este grupo 2,012,048 fueron mujeres y 2,022,071 hombres; 2,772,318 del área urbana y 1,264,725 del área rural. En todos los casos, la población rural representa en promedio el 31% de la población general del país. (Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo).

Según un reporte publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas, los programas que lleva a cabo el gobierno panameño como lo son: 120 a los 65, la Beca Universal, la Red de Oportunidades, el Ángel Guardian, el SENAPAN, Cohesión Social y Redes Territoriales, ha logrado bajar los índices de pobreza en nuestro país, con énfasis en las áreas rurales, del 25.6% en el año 2014, al 22.3% en el 2015. Señala la publicación que la pobreza extrema o indigencia bajó de 10.8% en 2014 a 10.3% en 2015, de acuerdo con un informe presentado por la dirección de Análisis Económico Social del Ministerio de Economía y Finanzas.

Este mismo informe señala que en el período comprendido entre marzo de 2014 y marzo de 2015, hubo una reducción de la pobreza de 83,331panameños y panameñas.

En un informe elaborado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario 2014 -2016, destaca el poco acceso a los recursos para mejorar las condiciones socioeconómicas de las mujeres rurales y sus familias, acota también que el consumo de bebidas alcohólicas es una situación social que agrava el incremento de los delitos de violencia doméstica que aqueja en general a las comunidades rurales.

Por otro lado, hay una reducción en la producción de alimentos en las comunidades rurales, lo cual puede ser un detonante a futuro si no se crean las políticas adecuadas para crear conciencia de la necesidad de producir los alimentos para su consumo y no solo subsistan con los subsidios que son brindados por el Estado.

Es importante señalar que estos datos contrastan con el hecho de que para el 2016 Panamá ocupaba el décimo lugar entre los países con peor distribución de las riquezas, según un informe del Banco Mundial, basado en un estudio realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá, en el que se afirmaba que "el 10% de las familias más rica de Panamá tenían 37.3 veces más ingresos que el 10% de las familias más pobre del país en 2015. Este nivel de desigualdad es superior al de 2014, cuando se encontró que el 10% de la población más rica tenía 33.9 veces más que el 10% de la población más pobre". (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016)

Es decir, por un lado, se plantea que ha habido una reducción de la pobreza, apoyada con los subsidios, pero por otro lado, Panamá sigue siendo un país muy desigual, desde el punto de vista económico, desigualdad que afecta, mucho más a las poblaciones rurales.

2. Cumplimiento de la normativa y protección de derechos para la mujer rural

Panamá se ha caracterizado por ser un Estado "cumplidor", pues ha tratado de crear las políticas públicas necesarias para garantizar la tenencia de la tierra para las mujeres, su vivienda, el empleo y su participación tanto ciudadana como política. Se han firmado los acuerdos y compromisos a nivel internacional para garantizar todos estos derechos, pero a lo largo del camino la ejecución se queda corta y la razón principal es la "falta de presupuesto o recursos económicos".

En este mismo sentido la Ley 4 de 1999, proporciona el marco regulatorio para que el Estado promueva el desarrollo de las mujeres de manera integral, incluyendo en temas de tierra, trabajo, vivienda, empleo, la participación tanto ciudadana como política. Así mismo se ha ido incorporando a la legislación políticas para que desde el Estado cumpla con su rol de garantizar la no discriminación, la igualdad de oportunidades y el cumplimiento de los derechos humanos de la ciudadanía en general y en especial a poblaciones en estado de vulneración como son las mujeres rurales.

El 15 de agosto de 2013 en el marco de la Conferencia Regional en Uruguay, organizada por la CEPAL, los 38 países miembros asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, acordaron una serie de medidas en nueve temas prioritarios identificados en la agenda regional para dar seguimiento al Programa de Acción del Cairo después de 2014.

Se acordaron más de 120 medidas sobre ocho temas identificados como prioritarios, y decidieron que todas las medidas tendrían un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género e interculturalidad.

Entre tales medidas estuvieron:

- Reforzar las políticas públicas para erradicar la pobreza
- Eliminar las desigualdades
- Fortalecer las oficinas encargadas de los temas de población y desarrollo, mecanismos efectivos para la participación de las personas adolescentes, la efectiva implementación de programas de educación integral para la sexualidad, desarrollar políticas de atención adecuada y efectivas a grupos más susceptibles de discriminación dentro de las cuales están la mujer rural
- Garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva
- Eliminar las causas prevenibles de morbilidad y mortalidad materna
- Cumplir con el compromiso de reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de políticas públicas
- Fortalecer el desarrollo y el bienestar de todas las personas sin ningún tipo de discriminación
- Generar conocimiento e información confiable y oportunidad con perspectiva de género y desagregado por sexo, edad y condición socioeconómica.

2.1. Tenencia de la tierra

Mediante Ley 59 de 8 de octubre de 2010, se crea la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), en reemplazo del Programa Nacional de Administración de Tierras. La ANATI tiene como finalidad, facilitar los títulos de tierra a quienes las ocupen para garantizar ese derecho a la tenencia de tierras.

En el 2001 se establece la titulación conjunta como forma de adquirir la tierra, de esta manera se le ha venido garantizando el acceso de tierra a las mujeres, lo cual anteriormente se les dificultaba, primeramente, porque en las familias había una falsa creencia de que el hombre era el que se tenía que dedicar a trabajar la tierra, mientras las mujeres quedaban en las casas, cocinando y atendiendo a los hijos e hijas. Gran parte de las familias

panameñas promovían la herencia de tierras sólo en línea masculina, sin embargo y gracias a estos programas de fomento de titulación de tierra beneficiando a las mujeres, cada vez es mayor el número de mujeres que cuenta con un título de propiedad y por ende, con oportunidades para un crédito.

El último Censo Nacional Agropecuario, realizado el 24 de abril al 1 de mayo de 2011, recoge información relevante sobre la tenencia de la tierra y aprovechamiento de la tierra de las explotaciones agropecuarias existentes en el territorio nacional, como resultado del levantamiento censal.

El censo establece que en cuanto a tenencia y aprovechamiento de la tierra en total existen 248,560, explotaciones con cultivos temporales 141,066; en descanso o barbecho 46,839; con pastos tradicionales 43,736; con pastos mejorados 23,112; con estos de corte y bancos proteicos 3,235; con pastos naturales o nativos 31,042; con bosques y montes 30,440; con otras tierras 56,300 (Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo).

El Banco de Desarrollo Agropecuario en el año 2014 aprobó en préstamos la suma de 19,895.50 balboas en préstamos de los cuales 4, 220.40 fueron destinados al sector agrícola, 12,570.00 para ganadería, 289.30 para pesca y 2,815.20 para otros usos. En el 2015 llegó a la suma de 75,659.79, de los cuales 17,305.80 fueron para la agricultura, 31,650.60 para ganadería, 906.70 para pesca y otras sumas por 25,796.60.(Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo).

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, implementó el proyecto de Transferencia de Oportunidades, cuyo objetivo es disminuir los niveles de pobreza y la falta de oportunidades en el área rural mediante el desarrollo de proyectos agropecuarios y no agropecuarios que puedan generar ingresos y empleos, el cual apoyo con recursos financieros no reembolsables a familias en situación de pobreza, permitiéndole generar sus propios recursos. Entre los años 2014 al 2016 se beneficiaron de este proyecto un total de 600 mujeres a nivel nacional.

2.2 Vivienda

Conforme al Censo de 2010, en total se registraron 1,063,409 viviendas, de las cuales, el 84.7 % estaban ocupadas. (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010)

En ocupación, es la provincia de Bocas del Toro el que registra el mayor número de personas por vivienda 5.0 y en las Comarcas Una Yala, Ngabe Buglé y Emberá con un promedio de 6.5; 5.9 y 5.1 personas por vivienda respectivamente, según el censo.

El 7.2 % de las viviendas son semi permanentes y el 2.1 % son improvisadas en las que habitan un promedio de 3.8 personas por vivienda. Este censo refleja también un aumento de viviendas que cuentan con abastecimiento de agua potable y con servicio sanitario.

Entre las nueve provincias que fueron censadas, Darién, Los Santos, Veraguas, Coclé y Bocas del Toro fueron las que mayor prevalencia de población rural mostraron, con 91.7%; 68.2%; 67.4%; 65 % y 60.2%, respectivamente.

Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva realizada en Panamá en los años 2014 - 2015, señala como característica de los hogares entrevistados, el 22.3% de las mujeres son jefas del hogar y que la misma es mayor en las áreas urbanas que rural (27.6% y 17.8%). En este sentido las provincias de Colón (28.4%) y la Comarca Ngäbe-Buglé (34.6%) son las que presentan el porcentaje más alto de mujeres a cargo de sus hogares y el más bajo es la Comarca de Emberá con 4.6%. (Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, 2018)

La encuesta señala que el promedio de los hogares de Panamá es de 5 personas, que esta situación es más relevante en el área indígena (5), en comparación al área rural y urbana (4).

Tabla 75. Composición de hogares con mujeres como jefas de hogar, por número de residentes habituales, por provincia 2014-2015

Características	Como jefe de hogar mujer	Número de residentes habituales									Número de hogares sin expansión	Total	Promedio de personas
		Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	Siete	Ocho	Nueve y +			
Área de Residencia													
Urbana	27.6	2.8	9.5	20.8	25.8	19.4	9.4	5.1	3.2	4.0	3939	100.0	4
Rural	17.8	3.4	10.2	20.7	23.7	18.0	10.3	6.5	3.0	4.2	5229	100.0	4
Indígena	23.3	2.6	5.3	13.5	15.7	17.1	14.0	10.0	7.5	14.4	1942	100.0	5
Provincias/Comarcas													
Bocas del Toro	24.9	2.7	6.1	11.9	18.4	18.4	10.9	9.2	7.3	15.1	865	100.0	5
Coclé	21.8	1.1	8.2	18.5	21.2	17.9	12.5	9.8	5.5	5.2	825	100.0	5
Colón	28.4	3.7	9.7	20.6	26.6	18.8	8.3	6.5	2.6	3.3	860	100.0	4
Chiriquí	25.6	3.2	10.3	19.8	26.3	21.0	10.0	5.1	2.1	2.3	925	100.0	4
Darién	16.2	5.9	9.8	18.0	22.8	17.8	11.4	7.1	2.9	4.2	1391	100.0	4
Herrera	20.3	2.4	11.7	23.2	27.5	18.1	9.1	4.7	1.6	1.7	1024	100.0	4

Los Santos	19.1	3.0	13.4	30.5	29.2	14.5	5.3	2.6	0.7	0.9	1287	100.0	4
Panamá	26.6	4.1	10.3	20.6	24.5	20.0	8.9	4.4	3.5	3.8	936	100.0	4
Veraguas	20.0	1.8	7.9	19.3	22.8	22.0	14.1	5.8	3.3	3.0	1134	100.0	5
Comarca Guna Yala	23.2	2.6	2.7	5.6	12.1	12.4	12.4	12.8	12.1	27.3	587	100.0	6
Comarca Emberá Wounaán	4.6	1.8	2.4	10.2	13.1	19.2	16.8	12.6	9.5	14.4	453	100.0	6
Comarca Ngäbe Buglé	34.6	2.6	8.3	21.4	19.4	19.1	13.2	6.2	3.6	6.2	823	100.0	5
Total	**22.3**	**3.1**	**9.1**	**19.5**	**23.0**	**18.3**	**10.6**	**6.6**	**3.9**	**5.9**	**11111**	**100.0**	**5**

Fuente: *ENASSER 2014-2015.*

2.3. Empleo

El contar con ingresos propios es algo esencial y condición básica para que las personas puedan ejercer de manera autónoma su economía, eliminando la dependencia para poder cumplir uno de los objetivos principales en la vida, el de cubrir sus necesidades, tanto propias como las de su grupo familiar. De esta manera se debe tener la misma autonomía para poder tomar decisiones sobre los recursos económicos que se posean. En el caso de las mujeres, no necesariamente ocurre de esta manera, a pesar de que puedan contar con sus ingresos no siempre pueden ejercer de manera concreta su autonomía económica, aunque si se analiza a profundidad muchas ni siquiera ejercen autonomía sobre sus cuerpos.

Datos estadísticos muestran que los ingresos de las mujeres son tan bajos que muchas veces no satisfacen las demandas que ellas, como el resto de su círculo familiar requieren, por ende, se mantienen en los ciclos de pobreza.

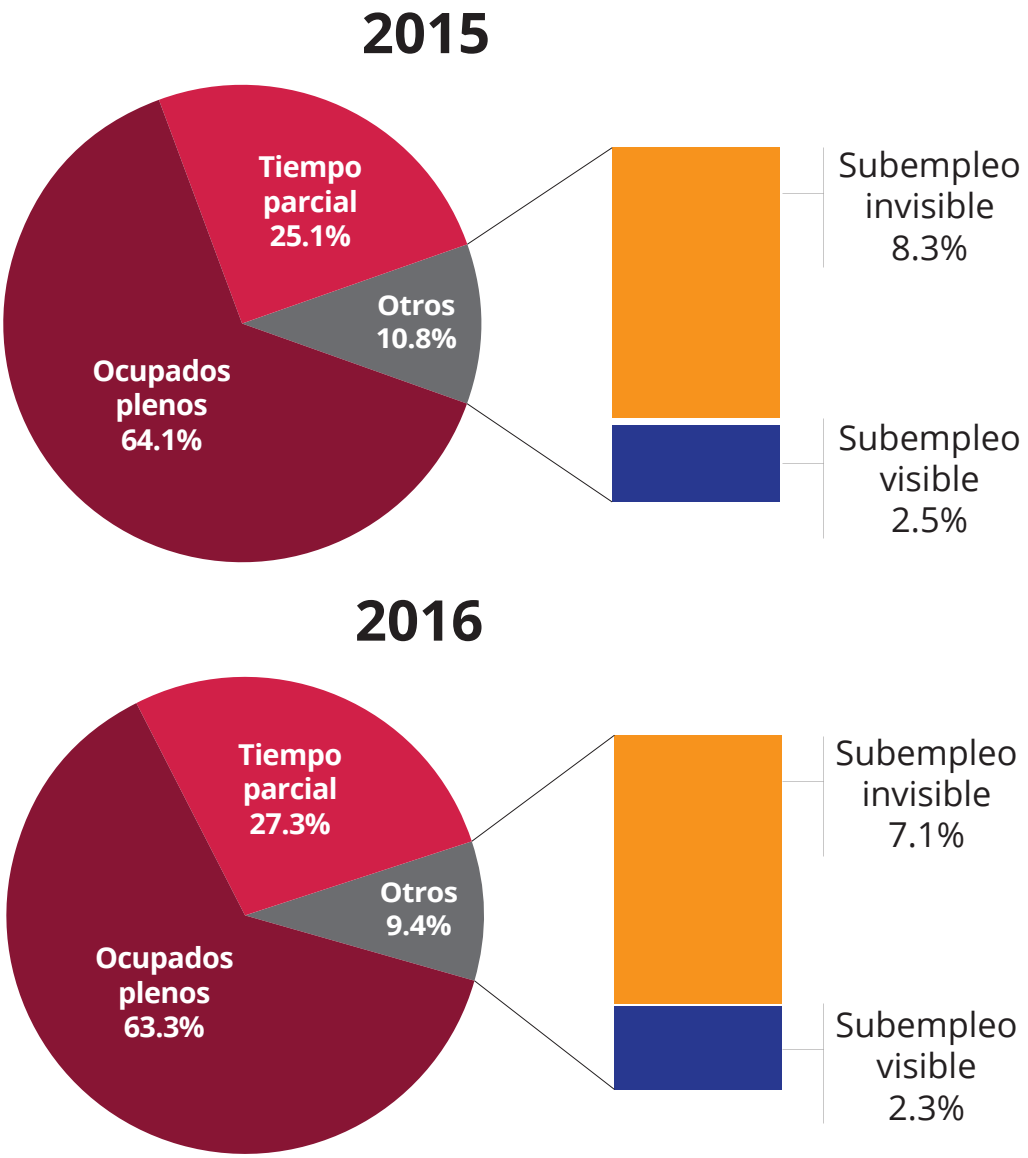
De hecho, y a pesar de que se ha tratado de incorporar la perspectiva de género a nivel institucional, para garantizar la igualdad de oportunidades laborales entre las mujeres y los hombres, es conocido que aun las brechas salariales persisten, a pesar de que son cada vez más y más mujeres egresadas de centros educativos superiores, característica ésta que no es similar en poblaciones rurales, ya que precisamente por sus características, éstas se mantienen en actividades que no les generan ingreso, como lo son los trabajos doméstico, el cuidado de niño, niñas y en algunos casos de personas adultas mayores o con estados de salud dependientes. En la urbe la remuneración por igual labor es todavía una deuda del Estado.

En las áreas rurales las mujeres no tienen la oportunidad de estudiar, de tener un trabajo digno y bien remunerado, muchas mujeres de las áreas rurales son contratadas para el

trabajo doméstico en las ciudades urbanas, se ausentan por tiempos prolongados de su familia para poder llevar el sustento y a pesar de que se ha incorporado ajustes a la remuneración del trabajo doméstico, pues el mismo no es equivalente al arduo trabajo y a los horarios extendidos a que son sometidas.

En la encuesta de hogares en el mes de agosto de 2016 del INEC, se evidenció que el 63.3 % de la población ocupada tuvo un empleo de tiempo completo o pleno; el 27.3% tuvo un empleo a tiempo parcial y el 9.4% marcó como subempleado. Estos porcentajes al compararlos con los resultados de la encuesta efectuada en agosto de 2015 refleja una disminución de 0.8% en los ocupados de tiempo completo y un 1.4% en los subempleos, así como un incremento de un 2.2% en el tiempo parcial (INEC, Encuesta de hogares , 2016).

Gráfico 24. Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, según condición en la actividad económica y características de sus componentes: agosto 2015-2016



Fuente: *INEC, Encuesta de hogares, 2016.*

De estos resultados por sexo y luego de un análisis detallado reveló que del total de hombres ocupados, el 65.8 % trabajan 40 horas o más y en el caso de las mujeres es el 59.6 %.

En lo que respecta a las provincias se observó que en Colón, Chiriquí, Herrera, Los Santos, Panamá y Panamá Oeste, más del 50 % de su población ocupada tiene un empleo pleno, sobresaliendo en este grupo las provincias de Panamá y Panamá Oeste con el 77.7 % y 72.2 %o, respectivamente. Por otro lado, las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Darién, Veraguas y las comarcas indígenas registraron menos del 50 % de su población con empleo pleno; siendo más critica la situación en las comarcas indígenas. En esta área es mayo el trabajo a tiempo parcial, el cual se sitúa en un promedio de 81.9 % de su población ocupada, lo cual reflejó un incremento de un 11.4 % respecto al 2015

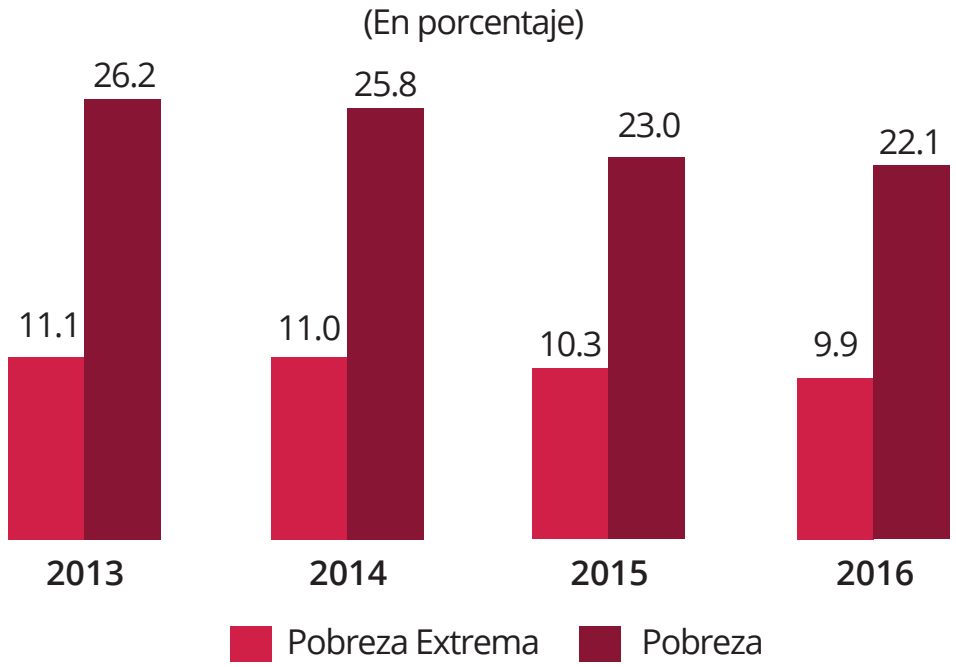
La encuesta recalca que se mantienen la pobreza y la indigencia en las áreas rurales, lo cual tiene que ver directamente con el empleo. Las oportunidades de empleos son reducidas, las empresas familiares rurales son limitadas y de poca oferta, el trabajo independiente es poco remunerado en las zonas rurales, en comparación a la misma labor en las áreas urbanas.

Por otro lado, la encuesta toma en cuenta que es mayor el número de personas que componen un hogar en las áreas rurales, de especial atención en las áreas indígenas.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2016, realizada por el INEC, la proporción de personas en situación de pobreza extrema en Panamá mostró un descenso de 0.3 puntos porcentuales, de 10.3% en el 2015 y en 2016 el 9.9%, de población en pobreza extrema, por primera vez por debajo del 10%. (INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples, marzo, 2015)

En cuanto a la situación de pobreza general la misma del 23.0% en el 2015, bajó a 22.1% en marzo de 2016, se redujo en un 0.9 puntos porcentuales, lo que se traduce que en los últimos años han dejado de ser pobres aproximadamente 107,667 personas.

Gráfico 25. Evolución de los niveles de pobreza general y extrema: marzo 2013-2016



Fuente: *Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, en base a la encuesta de propósitos múltiples de marzo de los años correspondientes, levantada por el INEC.*

2.4. Participación ciudadana

Las mujeres rurales necesitan de incentivos que promuevan información acerca de sus derechos y la manera de cómo ejercerlos y el marco de referencia general es la Ley 4 de 1999 y a nivel Internacional la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), en donde el Estado se ha comprometido a garantizar los derechos humanos a la mujer rural y las necesidades de ésta con la finalidad de que tenga acceso a las oportunidades de empleo que permita su subsistencia y la de su familia, tomando las medidas que sean necesarias para promover su inclusión y sus derechos a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles

Se debe incluir en los planes y proyectos de salud el acceso a los servicios adecuados de atención médica, medicamentos, planificación de una manera clara y comprensible para ella, de manera consentida e informada.

El Estado debe proporcionar el debido acceso a la educación tanto formal como de manera informal, técnica y alfabetización.

Uno de los grandes retos de las mujeres en las áreas rurales es la falta de acceso, información y métodos de panificación, he aquí una de las raíces de la permanencia en los ciclos de pobreza. Luego de la educación, el tema de la educación sexual integral y el acceso adecuado a los métodos de planificación son importantes para cortar con estos ciclos y es la manera de garantizar a las mujeres de estas áreas su autonomía tanto económica como personal. El estado debe optar por proporcionar el debido acceso a la educación tanto formal como de manera informal, técnica y alfabetización.

Promover la información y participación en las actividades a nivel comunitario, tener acceso a grupos de ayuda para mujeres víctimas de algún tipo de delito, programas con cooperativas, programas de economía para las mujeres, así como ser sujeta de crédito y préstamos agrícolas con el asesoramiento adecuado y tomando en cuenta sus necesidades.

2.4.1.Participación política de la mujer rural

La participación política de las mujeres aún sigue limitada por los roles de género, las mujeres siguen siendo objeto del sistema patriarcal que las critica, cuestiona y juzga sus acciones que dirigen o encaminan a conseguir la oportunidad de ser postulada y/o electas en un cargo a través de los sistemas tradicionales de la política partidista.

Las mujeres en las áreas rurales en general son pocas las que llegan a ser lideresas o activistas políticas, y menor escala las que llegan a alcanzar ese liderazgo en espacios de toma de decisiones nacionales, las razones son las mismas, condiciones androcentristas que siguen limitando sus acceso, el cual quizás hayan trabajado conjuntamente con el hombre pero son éstos los que a las finales mantienen los círculos de mando y toma de decisiones.

A pesar de las acciones afirmativas que se han aprobado para la aplicación de la cuota de participación de las mujeres y de los ejercicios que se han realizado en la Comisión de Reformas Electorales en cuanto a la propuesta de paridad, que en principio contenía una sanción por su incumplimiento pero que ha sido descartada en la legislación penal, en la actualidad sigue la brecha de acceso de las mujeres a esos espacios de toma de decisiones tan inconcebible sobre todo, si tomamos en cuenta que las mujeres siguen siendo la mitad de la población.

El artículo 239 del Texto Único del Código Electoral es claro, en sus elecciones internas los partidos políticos deben garantizar que el 30% de las personas candidatas a aspirantes a cargos dentro de sus partidos o a postulaciones a cargos de elección popular, como mínimo sean mujeres y que es obligación de cada partido reglamentar o disponer el procedimiento para que se cumpla esta disposición. Esto incluye por supuesto el incentivo que se debe promover a lo interno para que las mujeres, que generalmente son el 50% del total de integrantes de los partidos, puedan

llegar a estos espacios y se les garantice su exposición con miras a postularse a cargos de elección y así fomentar la equidad de la participación política de las mujeres y la oportunidad de ocupar cargos de toma de decisiones.

3. Participación en organismos de gobierno y posiciones de liderazgo en la toma de decisión (gobiernos locales)

Si el acceso de las mujeres de zonas urbanas a participar de manera activa en la política, ocupar cargos de liderazgos dentro de sus colectivos y llegar a ser postuladas en espacios de elección popular, para llegar a los espacios de liderazgo y toma de decisiones en los gobiernos locales es difícil, en el caso de la mujer rural se dificulta más.

Esta relación hay que hacerla directamente con las necesidades que padecen las mujeres en el área rural y que ya se han abordado en líneas anteriores.

En exposición realizada por la Profesora Aracelly de León, en actividad sobre la Situación Política de las Mujeres en Panamá, organizada por la Friedrich Ebert Stiftung el 3 de marzo de 2016, se presenta una descripción detallada sobre el tema de la autonomía de las mujeres, que no es sólo un tema del respeto a sus ideas o pensamientos, se traslada también a la autonomía física y a la manera en cómo se respeta y se le garantiza su estabilidad económica.

Hace un análisis de la afectación que sufren especialmente las mujeres cuando no hay provisión de servicios de sociales y la manera en cómo se refuerza la vinculación de estas al tema de la reproducción.

Es fundamental incorporar una educación en el marco de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género e impulsar la participación de la mujer rural, para lograr realizar los cambios que necesita la sociedad, mismos que serán realidad en nuestras futuras generaciones si se hace a corto plazo, de lo contrario las brechas seguirán siendo cada vez más desiguales.

4. Impacto de los programas "Red de Oportunidades y Beca Universal", en el nivel de vida de la mujer rural

En el informe de la Secretaría Técnica del Gabinete Social, Reporte Actualizado del IV Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), publicado en agosto de 2015, el gobierno panameño reporta la efectividad de los programas que tienen el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población a grupos vulnerables entre los que se destacan:

- Red de Oportunidades
- 120 a los 65
- Ángel Guardián
- Bonos familiares de alimentos

- Desarrollo infantil temprano
- Huertos y becas de asistencia

Según el informe el crecimiento que ha experimentado la economía en los últimos 10 años y la ayuda de estos programas ha contribuido a que la pobreza disminuya de 36.6% en el 2005 al 25.6% en el 2014 y en extrema pobreza 20.8% a 10.8% en el mismo período. Además, el informe afirma que en virtud de los programas como Beca Universal y la Transferencia Monetaria Condicionada han contribuido a disminuir la deserción escolar.

Es importante enfatizar que estos programas son dirigidos esencialmente a que la mujer sea la responsable de cumplir con las "condiciones" para recibir los subsidios, pues en gran parte son ellas quienes administran sus hogares.

5. Activismos de la mujer rural en organizaciones de todo tipo (culturales, deportivas, cooperativas, políticas)

Las actividades fuera de los roles impuestos socialmente para las mujeres en general son menos accesible y cuando nos referimos a la mujer rural es de poca participación.

El Ministerio de Comercio e Industria ha ofrecido capacitaciones a los y las artesanas, de comunidades urbanas y rurales, haciendo énfasis en la mejor presentación y comercialización de sus productos. Proyectos como "Mejoramiento a la Producción Artesanal", programa de "Sistematización de la Base de datos de Artesanos", programa de "Apoyo al Procurador Nacional de Artesanías", programa de "actualización de la Ley de Artesanías", tal de "promoción de compras de artesanías por parte de los sectores privado y estatal".

Hay ausencia de registros que permitan evidenciar datos sobre la participación de la mujer rural.

6. Emprendimiento económico de la mujer rural y acceso al crédito para la producción y comercialización

El 17 de noviembre de 2016, representantes de sectores público y privado suscribieron un pacto con el objetivo de lograr que en Panamá el emprendiendo sea un "pilar esencial", para lograr un desarrollo económico y social competitivo.

En informe presentado por el MICI, con la participación de la Autoridad de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) en el marco de la Semana Global del Emprendimiento, se firma este pacto cuyo contenido va dirigido a promover y situar el Emprendimiento como un tema de Agenda de Desarrollo Nacional y propicia una cultura emprendedora en el país.

Este pacto se da en un esquema de asocio público y privado, con un mecanismo de que logre resultados a gran nivel socioeconómico y que permita una atención tanto del sector

público como el privado para lograr el mismo objetivo, incorporando ejes de educación, desarrollo de programas a todos los niveles y tomando en cuenta el desarrollo de políticas públicas y marcos regulatorios que fomenten el emprendimiento y la innovación en el país, con contenidos con miras a desarrollar competencias emprendedoras, empresariales y de crecimiento personal.

Se acuerda la creación de un Consejo Nacional de Emprendimiento, que sea el ente coordinador de la implementación de las acciones para el cumplimiento del Pacto, el cual debe enfocar sus esfuerzos en la creación de un Observatorio Nacional del Emprendimiento, para que sea la plataforma de realización de los estudios, investigaciones y análisis sobre el tema y se promueva de una manera óptima el emprendimiento a nivel nacional como parte de la agenda de desarrollo del país. (AMPYME. www.ampyme.gob.pa).

7. Medidas, planes, programas y proyectos no gubernamentales que han contribuido a mejorar la situación social, económica y cultural de la mujer rural en el país

Se han dado numerosos acuerdos a nivel nacional que han sido la base para desarrollar la política institucional tanto económica como política, la cual se ha fortalecido con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, que ha servido como referente hacia la aprobación de políticas públicas en educación, salud, acceso a la justicia, juventud, igualdad de oportunidades, desarrollo de los pueblos originarios, entre otras. Estos acuerdos se dan desde los espacios de la Concertación Nacional para el Desarrollo en el 2007, los cuales fueron delimitando las políticas públicas para impulsar el desarrollo a nivel nacional y nace El Plan Estratégico Nacional con visión 2030, en cumplimiento de la Ley 20 de 2008, reglamentada mediante Decreto Ejecutivo854 de 2010, como iniciativa del Estado hacia el cumplimiento de los diversos compromisos en materia social, política y económica.

El Plan Estratégico Nacional con visión 2030, incorpora los acuerdos de concertación Nacional para el Desarrollo, definiendo una visión de Estado con objetivos y metas a nivel nacional, con el compromiso de que los gobiernos sean responsables en su logro, así como de todos los entes sociales, económicos y políticos del país.

Uno de los avances ha sido la aprobación de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, con el objetivo de garantizar el proceso de descentralización de la Administración Pública, mediante el fortalecimiento de las capacidades, la transferencia de recursos necesarios para los gobiernos locales y la coordinación proveniente del Gobierno Central de la Inversión Pública.

Para el logro de este plan, es sumamente importante la participación de la sociedad civil

de manera activa y de manera conjunta para marcar las líneas de trabajo hacia el cierre de las brechas sociales, reducción de la pobreza, apoyando el fortalecimiento de la institucionalidad, seguimiento a los planes de descentralización, promoviendo la cooperación, dirigiendo sus esfuerzos en conjunto hacia la igual-dad de oportunidades, para llegar a alcanzar como Estado con un alto desarrollo humano, social, económico, tecnológico e intercultural, de manera sostenible.

8. Medidas afirmativas y políticas públicas

A través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario se han estado llevando a cabo proyectos a nivel nacional en el cual las mujeres rurales en condición de pobreza puedan tener acceso a herramientas de trabajo que le permitan generar sus propios ingresos.

El proyecto de máquinas de coser consiste en brindarle, a las mujeres con conocimiento en costura, una máquina y el mismo se hizo efectivo con el apoyo del Despacho de la Primera Dama.

Se realizaron ferias de la Mujer Rural hasta el año 2014, en conjunto con la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con el objetivo de promover y vender los productos tanto artesanales como agropecuarios.

Otra de las destacadas actividades fue la del acercamiento para la Coordinación Internacional de la RED ELAC, en la que participaron 30 mujeres rurales a nivel nacional y en la misma se elaboró la Declaración de Boquete, en el marco de la preparación del IV ENLAC. Asistieron como participantes 4 mujeres lideresas en la III Cumbre Iberoamericana de Agenda de Género realizada en Chile, actividad realizada también en el marco de las preparaciones del IV ENLAC, dos mujeres rurales de Panamá fueron expositoras en este evento internacional.

II. Conclusiones

La situación que enfrenta la mujer rural ha sido una constante en temas como el acceso a la salud, educación y al mercado laboral, lo que trae como resultado la falta de métodos de planificación y cuando tiene acceso quizás no es de manera eficaz, esto va ligado completamente a el vacío en cuanto a planes o contenidos educativos con perspectiva de género, en el que las mujeres puedan desde temprana edad reconocer las diferencias sociales a las cuales son sometidas por parte del propio sistema androcéntrico que a la postre repercute en la falta de oportunidades en el campo laboral y por tanto impide lograr la dependencia económica tan necesaria para poder salir de los ciclos de pobreza.

Es muy preocupante que en Panamá aún no se cuente con información desagregada en cuanto al estado de la mujer rural y todos los ámbitos que la afectan como ser humano, esto impide inclusive, que se puedan crear políticas dirigidas concretamente a elaborar y ejecutar planes o programas concretos que tengan el objetivo de elevar las condiciones socioeconómicas que las afectan, no hay espacios que promuevan su participación ciudadana, ni mucho menos oportunidad a que sean incentivadas a participar de manera activa en la política y por otro lado, el seguimiento a sus condiciones socioeconómicas que se les puede estar brin-dado está vinculado a la entrega de subsidios, herramienta con la que cuenta el Estado para poder realizar no una medición, pero sí de pronto un estimado de cuáles son las dificultades que enfrentas las mujer rural, sin que en muchas ocasiones recibir más que el poco apoyo económico para cubrir parte de las necesidades familiares, tomando en cuenta que en las áreas rurales las familias son más numerosas.

No encontramos registro de la participación de la mujer rural en actividades específicas, la información con la que se cuenta es información en general, pero aun así dentro de ésta no consta, por ejemplo, la participación que puede tener la mujer rural en asociaciones culturales, deportivas, cooperativas, políticas, entre otras.

El ejercicio de la salud sexual y salud reproductiva y el acceso a la educación son dos de las grandes limitantes para que la mujer rural pueda desarrollar su autonomía de manera plena, entendiendo esta autonomía como la manera de decidir sobre su cuerpo, procurando información sobre métodos adecuados de planificación familiar, conociendo sobre la prevención de la violencia y también sobre todas esas decisiones que pueden afectar su participación en la sociedad.

III. Recomendaciones

Es necesario que existan datos y fuentes de información sobre la mujer rural, en virtud de que se desconoce de forma estadística las diversas condiciones que enfrentan. Teniendo la posibilidad de contar con estas cifras, se podrán plantear medidas afirmativas de apoyo y de impulso en su participación en todos los ámbitos de la sociedad.

IV. Bibliografía

- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda.* Panamá.
- INEC. (2015). *Encuesta de propósitos múltiples, marzo.* Panamá.
- INEC. (2016). *Encuesta de hogares* . Panamá.
- Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. (2018). *Encuesta Nacional de Salud sexual y reproductiva 2014 - 2015.* Obtenido de www.unfpa.org: https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Distribución de ingresos de los hogares.* Obtenido de www.mef.gob.pa.

Capítulo 11.8.

Mujer en los flujos migratorios

INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER
INAMU

I. Introducción

El tema de desplazamiento migratorio a nivel global es complejo, por lo cual se parte del concepto de migración, comprendiéndolo como un "Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos." (Organización Internacional para las migraciones, 2016).

En la actualidad ha habido un incremento innegable en cuanto al conocimiento y la información, de la migración en general. Flujos tanto internos como externos que afectan la situación de las ciudades, principalmente, pero también socialmente en general a todo el país. A pesar de que actualmente se unen esfuerzos globales para analizar este fenómeno, aun la información que se posee es limitada y fraccionada en algunos sentidos, como se podrá observar más adelante. Por lo cual este es el momento de mejorar la disponibilidad y calidad de la información mediante las herramientas que existen y los esfuerzos en conjunto, con miras a desarrollar la Agenda de desarrollo sostenible 2030.

En el 2015, 3,3% de la población mundial se encontraba en un país que no era su país de nacimiento, el 72% se encontraba en edades productivas (20-64 años) y el 48% eran mujeres. Panamá no escapa de esta realidad, siendo igualmente un 4.11 % por ciento de la población según el último censo, extranjera y la cual ha sido reconocida legalmente mediante permisos de residencia ya sean temporales o permanentes o con estatus de refugiados, asilo político o reconocidos por las Naciones Unidos como sujetos vulnerables, que necesitan especial protección (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010). Lastimosamente la población extranjera irregular existente en el país es incuantificable, ya que no hay estadísticas en lo que a esto se refiere.

La motivación principal para la migración son motivos laborales, los trabajadores migrantes constituyen una gran mayoría dentro de la población migrante en general. Seguido por los eventos de conflicto, violentos, persecución o desastres naturales que hayan causado que parte de la población de ciertos lugares sea desplazada a otros países de la región.

Panamá es considerado un país de desarrollo alto, al tener un Índice de Desarrollo Humano de 0.785 durante el 2014 y 0.788 durante el 2015, siendo considerada una de las economías con crecimiento más alto en América Latina y con progresos significativos

en cuanto a la reducción de la pobreza. Estos factores aunados con los conflictos regionales y condiciones políticas han incidido para el crecimiento de la población extranjera, ya sea con el objeto de tránsito como ruta para Norteamérica o con la finalidad de permanencia.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que en el continente americano se encuentran concentrados alrededor del 27% del total de los trabajadores migrantes del Mundo. De estos el 3.8 se encuentra en América Latina y el 2.9 son trabajadores. (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

Según el censo de 2010, la población de la República de Panamá está compuesta en un 95,88 % por panameños y en un 4,12 % de personas migrantes. (INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010). Como se puede observar, el porcentaje de población extranjera estimada según el último censo no es significativa en comparación con la población en general. Sin embargo, es necesario señalar que esta cantidad no necesariamente representa la población real extranjera que se encuentra alojada en nuestro territorio bajo distintas circunstancias y las cuales serán desarrolladas a continuación.

1. Caracterización de las condiciones socioeconómicas que afectan la situación de las mujeres migrantes

En la región distintos eventos han incidido en el desplazamiento y por lo tanto en el flujo migratorio femenino. A fin de determinar la cantidad de personas que han migrado a Panamá durante el periodo 2014-2016, en ausencia de un censo más actualizado, se analizarán, las estadísticas de entrada y salida del país durante este periodo basándonos en la Nacionalidad. De esta forma se podrá observar cuántas personas han ingresado a Panamá durante este periodo, cuántas son mujeres y de donde provienen.

A pesar de que la proporción de migrantes hombres y mujeres es bastante pareja, prevalece en la mayoría de los casos la migración de los hombres. Existen ciertos flujos que denotan características particulares y que pueden indicar circunstancias de vulnerabilidad o de riesgo que deben ser analizadas y para lo cual a futuro se necesitará un poco más de información al momento de levantar los detalles estadísticos.

En cuanto a la población entrante y saliente en general se observa que sin distinción de sexo, existe un porcentaje considerable que se mantiene dentro del país y probablemente bajo condiciones irregulares.

Durante el año 2014, hubo un ingreso al país de dos millones setecientos noventa y seis mil trescientos cuarenta y un personas (2,796,341)*; y, se registraron dos millones trescientos cincuenta y ocho setecientos cuarenta y tres personas (2,358,743)* que salieron del país. Estos datos dejan con un total de cuatrocientos treinta y siete mil quinientos noventa y ocho personas (437,598) de las cuales no se registró salida.

Durante el 2015 entraron al país tres millones cincuenta y cinco mil cuatrocientos un personas (3,055,401)* versus dos millones seiscientos seis mil setecientos cuarenta personas que salieron (2,606,740)*, lo cual refleja que cuatrocientos cuarenta y ocho mil seiscientos sesenta y un personas (448,661) no salieron del país.

Por último en el año 2016 se registró una entrada de tres millones ochenta y un mil setecientos cuarenta y un personas (3,081,741)* y salieron dos millones quinientos noventa y seis mil ochocientos (2,596,800)* personas, quedando nuevamente cuatrocientos ochenta y cuatro mil novecientos cuarenta y un personas (484,941) que no salieron [23] (INEC, Estadísticas anuales de Migración, 2014, 2015, 2016).

En cuanto a la mayoría de la población entrante femenina la mayoría proviene de países suramericanos como lo son Colombia y Venezuela y aunque la estadística no discrimina ni es específica en cuanto al sexo, edad y procedencia, son importantes los grupos etarios, ya que de los visitantes (69.38% de las entradas), cifra que se refiere a aquellas personas que no son panameños ni residentes permanentes, en el 2014 el 4.94% de la población era menor de 10 años, las mujeres eran el 43.68% y el 68.62% de las mujeres, se encontraba en edades entre 20-54 años.

En el 2015, los visitantes totalizaron 68.42%, el 5.97% era menor de 10 años, las mujeres representaban el 44.34% y el 67.93 % se encontraban en edades entre los 20-54 años.

Por su parte, en el 2016, los visitantes representaban el 68.42%, 5.97% era menor de 10 años, las mujeres representaban el 44.34% y el 67.94% se encontraban en edades entre los 20-54 años.

Tomando en consideración estas variables se puede concluir que cerca del 45 % de la población migrante, son mujeres en edad productiva y existe un porcentaje entre el 4-6% de los migrantes que son menores de 10 años, por lo cual es un grupo directamente dependiente y vulnerable.

2. Marco legal del fenómeno migratorio en Panamá

En cuanto al Marco legal del fenómeno migratorio en Panamá, se puede señalar para iniciar, la Constitución de la República de Panamá, ya que ésta determina los parámetros básicos para la política migratoria panameña. Sin embargo, a la fecha no existe una política migratoria como país, para responder

23 Vale la pena señalar que estas cifras fueron obtenidas de las estadísticas anuales de migración del Instituto Nacional de Estadística y Censo, de la contraloría General de la República, cuyos datos comprenden la entrada y salida de pasajeros por los distintos puertos: aéreos, marítimos y terrestres habilitados en la República para el tránsito Internacional, incluyendo los Cruceros, cuyas estadísticas son proporcionadas por la Autoridad Marítima de Panamá, pero debemos tomar en consideración que aun así existen divergencias entre los cuadros por lo cual se trabajará con la información que se encuentra más detallada, ya que para los fines de esta investigación, el énfasis se encuentra en las estadísticas relacionadas con la situación de la mujer dentro de este contexto.

a este fenómeno que afecta al mundo en la actualidad.

Existen iniciativas y regulaciones por institución, destinadas a regular los movimientos migratorios como lo es el Decreto Ley 3 del 22 de agosto de 2008, en adelante "La Ley Migratoria"; y el Decreto Ejecutivo 320 del 6 de agosto de 2008 "Reglamento de la ley Migratoria", que son los ejes fundamentales bajo los cuales funciona el Servicio Nacional de Migración y estos a su vez crean distintas categorías migratorias mediante Decretos.

En cuanto a la parte laboral el Ministerio de Trabajo a través del Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de Mayo de 1999, por el cual se reglamentan los artículos 17 y 18 del Decreto de Gabinete 252 de 30 de Diciembre de 1971, intenta regular y reglamentar, la situación de trabajo de los migrantes. Igualmente, bajo esos parámetros se han ido creando distintas categorías de los permisos de trabajo, no necesariamente acorde con las categorías del Servicio Nacional de Migración, ya que no realizan el trabajo en conjunto ni como parte de una Política Migratoria establecida como tal.

Por otro lado, el país dispone de la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011, sobre la trata de personas y actividades conexas y su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo 303, del 6 de Septiembre de 2016, la cual busca desarrollar los mecanismos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de la Ley 79, de 2011, con miras a garantizar la segura detección, asistencia, atención y protección de sus víctimas, familiares, dependientes y personas relacionadas, tal cual lo señala el artículo primero del mismo decreto. Con esto se crea la Comisión Nacional contra la Trata de Personas (CNCTDP) conformada por instituciones públicas y privadas para el combate del delito.

En cuanto al tema específico de La Trata, igualmente Panamá aprobó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones a través de la Ley 23 de 2004.

Aunque Panamá no es signatario de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, ha firmado y ratificado la Convención Americana, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer; entre otros instrumentos que establecen la protección y deber de respeto a derechos humanos a favor de toda persona.

A su vez Panamá a nivel internacional igualmente es signataria de distintos Convenios, Protocolos, Estatutos y otros instrumentos internacionales que guardan relación con el tema de migración como lo son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada proclamada por la Asamblea General de Las Naciones Unidas en su Resolución 217 (III) de 10 de diciembre de 1948.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (PACTO SAN JOSÉ), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre los derechos Humanos en san José el 7 de noviembre de 1969 y Aprobada por Panamá mediante Ley 15 de 1977.

- Convenio 29 de la OIT relativo al Trabajo Forzoso u obligatorio (1930), aprobado por Panamá mediante Ley 23 de 1966.

- Convenio 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso (1957), aprobado por Panamá mediante Ley 23 de 1966.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), aprobada por Panamá mediante Ley 4 de 1981. El Protocolo facultativo de esta convención fue aprobado por Panamá mediante Ley 17 de 2001.

- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem Do Para", suscrita en Belem Do Para. Brasil. El 9 de junio de 1994, aprobada por Panamá mediante Ley 12 de 1995.

- Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, hecha en la Ciudad de México, D.F. el 18 de marzo de 1994, aprobada por Panamá mediante Ley 37 de 1998.

- Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, 1999 (Núm. 182), Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 17 de junio de 1999, aprobado por Panamá mediante Ley 18 de 2000.

- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de mayo de 2000, aprobado por Panamá mediante la Ley 47 de 2000.

- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, aprobada por Panamá mediante Ley 5 de 1987.

- Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985, en el décimo quinto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, aprobada por Panamá mediante Ley 12 de 1991.

- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el 17 de Julio de 1998, aprobado por Panamá mediante Ley 14 de 2002.

3. Identificación de las rutas de acceso migratorio de las mujeres migrantes

En cuanto a las rutas de acceso utilizadas por las mujeres migrantes, el puerto de entrada más grande sigue siendo la vía aérea, con casi el 90% de las entradas registradas a nivel nacional por año. La mayoría de las mujeres proviene de Sudamérica representando un poco menos del 40%, principalmente de Colombia y Venezuela, siendo ambas poblaciones más del 50% de las sudamericanas que ingresa al territorio Panameño.

El siguiente flujo más importante de mujeres es el europeo, representando casi el 10 % de las mujeres entrantes, provenientes en su mayoría de España, Francia e Italia, representando poco más del 50% de las mujeres migrantes europeas.

Y en tercer lugar se encuentra Centroamérica representando casi el 8% de las mujeres migrantes, siendo Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, los grupos mayoritarios dentro de esta región.

Son pocos los países de los cuales la migración de mujeres es mayor que la de los hombres, lo cual lleva características propias de ciertos flujos migratorios como lo son el flujo de las nicaragüenses en Centroamérica, quienes históricamente han resaltado como trabajadoras domésticas en Panamá y en este mismo sentido también se encuentran más mujeres de Haití y de República Dominicana, que hombres. Existen otros grupos que igualmente destaca la proporción diferente entre hombres y mujeres, sin embargo, no existe ningún elemento que arroje la particularidad de este fenómeno, pero puede ser material de estudio posteriormente.

4. Procesos de regularización migratoria 2014-2016

Durante el período 2014-2016, se realizaron distintos procesos con la finalidad de legalizar a las personas que se encontraban de forma irregular en el país. Es así como en el 2014, fueron legalizadas mediante el Crisol de Razas diecisiete mil setenta y un (17,071) personas de las cuales nueve mil doscientos ochenta y cinco (9,285), o el 54% fueron mujeres, la mayoría de nacionalidad colombiana, seguido por las mujeres de República Dominicana, Nicaragua y Venezuela. En el caso de Venezuela, es la única nacionalidad cuya proporción de hombres en este trámite específico superó a la cantidad de mujeres.

En junio de 2016, el programa de Crisol de Razas es modificado por los Decretos 167 y 168, que establecían un proceso de regularización similar, por razones de carácter humanitarias. Bajo este proceso, la cantidad de mujeres igualmente superó a la cantidad de hombres, a pesar de que solo se realizó

durante el periodo de junio a septiembre del 2016. Durante este proceso, no se cuenta con información segregada, pero el grupo más grande fue el de la población de nacionalidad china, seguida por los colombianos, venezolanos, nicaragüenses y dominicanos.

De los permisos de residencia aprobados por categoría corresponden en un cuarenta y tres punto cincuenta y cuatro por ciento a mujeres (43.54%). Siendo sólo mayoría en las categorías de casadas, dependientes, profesionales y por razones educativas. El grupo mayoritario una vez más es ocupado por las colombianas, seguido de venezolanas, dominicanas y nicaragüenses. Asimismo, en el caso de Venezuela, a pesar de ser una población con un número importante, en estos parámetros la misma no supera la población masculina, a diferencia de los otros países en los cuales, además de ser la población predominante superan a la masculina.

5. Cifras de mujeres refugiadas y solicitantes de protección internacional

La mayoría de la población refugiada es masculina, sin embargo, la mujer refugiada tiene condiciones especiales que le afectan, además de las propias de la condición de refugiados, que de por sí les hace un grupo vulnerable. Diversos informes han señalado en el pasado, la estigmatización que produce la documentación de identificación, al señalar la palabra "REFUGIADO". Los trámites se tornan extremadamente largos y no pueden trabajar hasta que obtengan su permiso de trabajo, lo que hace casi imposible su supervivencia durante el periodo de aprobación, al no poder trabajar, por no poseer permiso de trabajo hasta que se les reconozca el estatus de persona refugiada, por parte de la Organización Nacional para la Asistencia de Refugiados (ONPAR).

A pesar de que se les entrega una identificación mientras se encuentran en trámite, lo cual es considerado un avance en la materia, las mujeres son víctimas en muchas ocasiones de violencia de género, violencia doméstica, y se encuentran en mayor riesgo de ser explotadas sexual y laboralmente, para su propia supervivencia, sin embargo, no se atreven a denunciar porque no tienen documentación hasta que se reconozca su estatus. Muchas incluso se sienten vulnerables ante las autoridades que desconocen las implicaciones de su condición de refugiadas.

Es importante señalar que el número de mujeres aprobadas para refugio como trámites principales disminuye a un 25% aproximadamente, en comparación con los aplicantes totales durante este periodo y siguen siendo personas colombianas, tanto hombres como mujeres, quienes mayormente aplican a este estatus y a los cuales se les concede. Lo anterior, pese a que en el año 2016, solo fueron aprobadas 3 mujeres y las mismas procedían de El Salvador, país que no muestra un movimiento migratorio permanente hacia Panamá (Ministerio De Gobierno, 2018).

A nivel internacional, el marco normativo vigente en Panamá en cuanto a refugiados se refiere es el siguiente:

- La Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, ambos aprobados por Panamá mediante la Ley 5 de 1977.

- Decreto Ejecutivo 23 de 1998, por el cual se desarrolla la Ley 5 de 1977, deroga el decreto No. 100 de 6 de Julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de octubre de 1984.

- La Ley 25 de 2008, que establece con carácter excepcional los requisitos para que los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente.

- La convención sobre el estatuto de los Apátridas de 1961, aprobada por Panamá mediante la Ley 28 de 2011.

- La Ley 81 de 2011, que establece con carácter excepcional los requisitos para que los extranjeros bajo el estatuto humanitario provisional de protección apliquen para la categoría de residente permanente, por un periodo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley.

- La Ley 74 de 2013, que establece los requisitos para que todos los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría de residente permanente.

De igual forma el marco legal mencionado anteriormente en cuanto a materia migratoria es igualmente válido para este grupo de personas al igual que todas las demás convenciones mencionadas.

Para diciembre de 2014, según cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) había un total de 2271 personas refugiadas en Panamá y 1184 eran solicitantes de la condición de refugiada/refugiado. En el 2015, 2332 personas poseían la condición de refugiados y en el 2016, 2350 personas. (Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Atención de Refugiados (ACNUR), 2015).

A pesar de esto, según datos de ACNUR para el 2016, la población de interés en Panamá era de 58,631, esta cifra se obtiene tomando en cuenta a no solo a las personas que eran solicitantes de la condición de refugiada/refugiado, sino a otros individuos que no necesariamente se encontraban contemplados dentro de las circunstancias de refugiados, asilados políticos, desplazados o apátridas, sin embargo por su situación de vulnerabilidad, reciben cierto tipo de asistencia humanitaria y protección internacional.

En cuanto a las cifras manejadas por el ACNUR como individuos dentro de circunstancias sujetas a protección internacional durante los años 2014, 2015 y 2016, podemos señalar

que del total de 18,721 personas, un 41.07% eran mujeres y el 48.91% eran mujeres que se encontraban en edad productiva y se encontraban en su mayoría entre las provincias de Panamá, Darién y en la Comarca Guna Yala (Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Atención de Refugiados (ACNUR), 2015).

6. Trata de personas (niñas y mujeres) y actividades conexas a nivel nacional. Adelantos en la aplicación de la legislación y penalidad en Panamá

En cumplimiento con la Ley 79, de 9 de noviembre de 2011, se crea la Comisión Nacional contra la Trata de Personas a la cual le corresponde el diseño, la ejecución y seguimiento de la Política y el plan nacional contra la trata de personas, es así como nace el Decreto Ejecutivo 303 de 6 de septiembre de 2016 con la finalidad de establecer una reglamentación para la presente Ley.

Desde abril de 2015, se están realizando las gestiones para la construcción de un Albergue para las víctimas de trata, el cual estará localizado en áreas revertidas y no se ha completado debido a la falta de presupuesto. Las víctimas de trata durante este periodo 2014-2016, fueron atendidas en el albergue del INAMU, habiendo sido atendidas, específicamente, durante este periodo 13 mujeres en su mayoría de nacionalidad colombiana.

En el Reporte de Trata de Personas del Gobierno de los Estados Unidos del año 2014, Panamá descendió a la categoría "Lista de vigilancia nivel 2", al considerar que Panamá no cumple completamente con los estándares mínimos de eliminación del delito de trata de personas. Dicho informe estimó, que tampoco está proporcionando los servicios especiales de atención que requieren las víctimas, ni los fondos para la atención de las mismas y la mayoría de las víctimas identificadas no recibieron servicios, más que una evaluación médica inicial, lo cual además de revictimizarlas no les brinda más opciones que la de retorno voluntario a su país a pesar de que se encuentra vigente el principio de no retorno en estos casos. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2014).

Durante este periodo se trabajó en el Plan Nacional contra la Trata de personas. También se ha planteado la creación de una Fiscalía especializada que maneje estos delitos, en virtud de que en la actualidad estos son investigados por la Fiscalía del Crimen Organizado.

Mediante Resuelto No. 322-PJ-322 de 30 de diciembre de 2016, se aprobó la Asociación panameña de lucha contra el tráfico y trata de personas (X-Ellas´s), organización no gubernamental bajo la cual brinda un tipo de apoyo a las víctimas.

Durante los periodos 2014, 2015 y 2016 se iniciaron más de 17, procesos contra tratantes y se atendieron más de 216 víctimas, entre las cuales se encontraron dos menores de edad. Más del 70% de las víctimas eran mujeres, y la mayoría de los casos de trata son por razones sexuales.

Tabla 76. Cantidad de víctimas de trata, por año, sexo, edad, y tipo de trata

AÑO	MODALIDAD DE TRATA			NACIONALIDADES MÁS COMUNES								SEXO		EDADES				TOTAL DE CASOS JUDICIALIZADOS
	SEXUAL	LABORAL	CONEXAS	VEN	COL	NICA	CUB	PAN	PER	DOM	HON	F	M	MENOR	18-24	25-34	35 Ó MAS	
2014	8	7	0	_	_	_	_	_	_	_	_	_	_	_	_	_	_	15
2015	10	5	0	14	12	12	6	4	_	1	_	49	1	1	23	16	10	15
2016	25	0	0	50	26	4	_	2	1	_	1	51	33	_	35	37	12	25
Totales	43	12	0	64	38	16	6	6	1	1	1	100	34	1	58	53	22	55

Fuente: *Secretaría General de la Comisión Nacional contra La Trata de Personas.*

Aunque en cualquier caso se prevé la atención a víctimas, el retorno seguro al país de origen es el mecanismo preferencial para el Estado, lo que no necesariamente es compatible con el respeto de los derechos de la víctima, la reinserción social y la reparación integral del daño causado (Coria).

A pesar de que existe una fuerte penalización del delito de trata, a partir del 2011, de las condenas obtenidas en el periodo 2014-2016, solo hubo dos sentencias condenatorias, una de 12.5 años de prisión y otra por 18 años.

Por otro lado, se han realizado por parte de la Secretaría Nacional contra La Trata distintas actividades con miras a la prevención, sensibilización y concienciación que involucran la capacitación de funcionarios, estudiantes, campañas orientativas en los medios de comunicación y caminatas contra La Trata.

7. Programas para la repatriación voluntaria y albergues (mecanismos para la protección)

La repatriación voluntaria o retorno voluntario se encuentra definida en el Decreto Ejecutivo 320 de 26 de agosto de 2008 y se define de la siguiente manera: "Autorización que se le concede al migrante irregular para salir del país, previo pago de las sanciones administrativas correspondientes y los costos de traslado al país de destino."

Durante el periodo 2014, 2015 y 2016 el número de solicitantes de retorno voluntario, casi se duplicó. Siendo durante los años 2014 y 2015, en su mayoría mujeres las que solicitaron retorno voluntario.

El retorno voluntario sólo es posible mediante el pago de una multa y se obtiene el posible beneficio de disminuir el periodo de prohibición de reingreso (Coria).

Igualmente, tanto la Ley 3 de 2008, como su reglamentación, definen las funciones de los albergues preventivos, para migrantes en situaciones de irregularidad y, para su población. A la fecha existe un albergue masculino localizado en Curundú y otro femenino localizado en Avenida Cuba, en la Antigua sede de migración. Los mismos son albergues de estancias cortas y en los que solo puede haber personas mayores de edad. Los menores de edad deben estar a órdenes del Ministerio de Desarrollo Social y sus albergues o instalaciones destinadas para tales fines.

El dieciséis punto siete por ciento (16.7%) de la población recluida en los albergues son mujeres y la causa por la cual son recluidas, en general, tiene que ver con estadía vencida o estatus irregular. La diferencia es que estos albergues no reúnen las condiciones mínimas para para la reclusión de personas y mucho menos cuentan con las condiciones adecuadas para la situación particular de las mujeres.

Aunque no existe documentación del tema los menores que son puestos a cargo del Senniaf son separados de sus padres.

El funcionamiento de los albergues, su reglamentación y práctica carece de mucho fundamento jurídico y las pocas estadísticas, constituye un riesgo a la afectación de los derechos humanos de todos los migrantes, en especial a los derechos de las mujeres migrantes y niños, que son una población vulnerable.

8. Iniciativas adoptadas para promover la inclusión de mujeres, tales como el acceso a programas y beneficio sociales e iniciativas (estatales y municipales) para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales y culturales sean protegidos y respetados

Como se ha mencionado con anterioridad a pesar de que Panamá no es signatario de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, ha firmado y ratificado otros instrumentos que establecen la protección y el deber de respeto a derechos humanos a favor de toda persona, incluyéndose los migrantes, sea cual sea su situación jurídica.

Panamá como país de acogida, se comprometió en el Plan de Acción de Brasil de 2014 y la Declaración de San José de 2016, al mejoramiento de la protección internacional para los solicitantes y refugiados que huyen de sus países de origen. Este compromiso fue ratificado por el Estado Panameño en la Cumbre de Alto Nivel sobre Refugiados y Migrantes, llevada a cabo por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016, de la cual se deriva la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes y su Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (http://www.unhcr.org/5a73368a11.pdf, s.f.).

Por lo cual se han creado diferentes comisiones interinstitucionales con la finalidad de que sean respetados los derechos humanos.

Entre las actividades que se realizan continuamente se encuentra la capacitación del personal de SENAFRONT, SNM y ONPAR, quienes son la primera presencia que se encuentra generalmente en las fronteras. Igualmente, la presencia de la ONPAR en las áreas en conflicto es de suma importancia y se une la Defensoría del Pueblo.

Como se ha mencionado anteriormente es de gran preocupación la situación de la niñez dentro de los flujos migratorios y en la actualidad existe un Proyecto de Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados y/o separados con necesidad de protección, con SENNIAF, sin embargo, es imperante la elaboración de un protocolo de acción para niñas, niños y adolescentes, necesitados de protección internacional, ya sea que estos se encuentren acompañados o no acompañados.

Las personas migrantes tienen los mismos derechos que disfrutan las panameñas y los panameños, con la excepción de que constitucionalmente las actividades de comercio al por menor se encuentran protegidas, y que las profesiones liberales están reservadas para la ciudadanía panameña, por lo que muchas personas migrantes–profesionales no pueden ejercer sus carreras en Panamá. Es necesario señalar que, durante los periodos de legalización de los migrantes, no se les permite participar en ningún tipo de programa social, educativo y existen muchas dificultades en cuanto a la garantía, protección y respeto de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

Esta situación torna extremadamente vulnerables a las mujeres y niños dentro de los flujos migratorios.

Durante el periodo 2014-2016, se han realizado distintos diagnósticos, informes y evaluaciones, que han llevado a determinar las carencias existentes en cuanto a los programas de acceso para los migrantes, con miras a crear políticas destinadas a atender las necesidades de estos grupos de especial atención. De esta forma se están realizando coordinaciones para la participación de las mujeres extranjeras privadas de libertad, dentro de los cursos proporcionados por el INADHE y a mujeres refugiadas dentro de los programas de capital semilla de AMPYME. Sin embargo, durante la elaboración de este informe no se pudo obtener información precisa del programa, ya que no se encontraron datos desagregados disponibles.

Existen grupos inclusive más vulnerables dentro de los grupos de mujeres como la población en necesidad de protección internacional, quienes además de encontrarse bajo las mismas desventajas que pueden tener los migrantes en general, no tienen derecho a un permiso de trabajo y tampoco tiene derecho a la movilidad.

El acceso a servicios básicos aún posee limitaciones, hay que destacar lo positivo de la atención médica, ya que no se presentan quejas en cuanto a la atención, ni en los centros de salud para la atención primaria, ni en la atención de especialidades. Pero sigue existiendo la limitante económica en el caso de algunas personas, la limitación de movilidad, ya que no han sido reconocidos como refugiados.

El Ministerio de Educación mediante el Decreto Ejecutivo 1225 de 2015, crea un procedimiento a través del cual se ha rebajado el tiempo de proceso de convalidación y matrícula de los niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugio que llegan a territorio panameño y se está trabajando en su implementación, ya que este es otro de los grandes desafíos que afronta esta población al no poder acceder al sistema educativo, porque la mayoría de las veces no poseen la documentación debidamente legalizada, lo cual restringe el acceso a la educación.

En lo que se refiere a la educación de adultos, el INADEH también está admitiendo a aquellas personas cuyo estatus se encuentre debidamente reconocido, como refugiados dentro de sus programas. Es importante señalar, que los cursos del INADEH son dirigidos a panameños y panameñas, sin embargo, a quienes tengan categoría de refugiados se les permite tomar las formaciones que la institución brinda.

La Iglesia católica a través de la Pastoral de Movilidad Humana, desde el departamento de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Panamá, también brinda cierto tipo de asistencia, con el auspicio de la ACNUR en cuanto a la asistencia humanitaria y acompañamiento de la población que acude al Centro de Acompañamiento Integral (CAI)-Hogar Luisa.

En el 2015 también se firmaron de Convenios de cooperación entre la ONPAR y La Fundación para la Educación de los Refugiados HIAS Panamá, con la finalidad de brindar asistencia psicosocial y seguimiento a refugiados, además de capacitación al personal de la ONPAR.

En el diagnóstico participativo en Panamá, realizado por el ACNUR 2014-2015, uno de los planteamientos que se mantuvo es el poco acceso que se tiene al sistema bancario, los préstamos y las oportunidades de empleo. En esta dirección la Superintendencia bancaria emitió la Resolución General de Junta Directiva SBP-GJD-0004-2014, mediante la cual se aceptan como documentos de identificación, aquellos emitidos por el Servicio Nacional de Migración y se acepta como referencias, aquellas que sean proporcionadas por la ONPAR, para la apertura de cuentas.

Adicionalmente, se realizó convenio entre la ACNUR, la Cruz roja panameña y MICROSERFIN, con el objetivo de fortalecer el compromiso de brindar inclusión financiera y social a refugiados emprendedores en Panamá.

El plan de acción de Igualdad de oportunidades para las mujeres es presentado en el 2016

por el INAMU y dentro del primer eje que se refiere a derechos humanos y equidad jurídica, dentro de su lineamiento número 2 considera la protección y garantía de los DDHH a las mujeres migrantes forzadas, víctimas de trata y refugiadas y elaboró un plan a desarrollar, con cada uno de los participantes dentro de esta relación.

II. Conclusiones

La mujer migrante tiene una vulnerabilidad adicional, que tiene que ver con la dependencia absoluta de la legalización de su estatus en el país, y por consiguiente de la autoridad. En virtud de ello, aquella que no se encuentra en el país de forma regular, suele ser víctima de abusos policiales, de empleadores o empleadoras y de la misma ciudadanía, para lograr su supervivencia y la de su familia.

La causa más frecuente de la migración femenina se debe a razones laborales, en busca de mejores oportunidades de vida.

A pesar de que Panamá ha sido llamado Crisol de Razas y que históricamente su población ha sido conformada por distintas poblaciones, en cuanto a políticas migratorias se refiere, realmente el país no ha estado preparado para el movimiento migratorio que se dio entre los años 2014 y 2016. Y en realidad, se ha evidenciado que Panamá es un país bastante restrictivo en torno a lo nacional, teniendo poca apertura a la integración de distintos grupos que han migrado al país por circunstancias diversas y esto se refleja en las oportunidades que existen para la población migrante y en especial para las mujeres que son un grupo extremadamente vulnerable y de especial atención, así como los niños, niñas y adolescentes, para los cuales no existen soluciones específicas que contemplen sus necesidades.

Panamá tiene una población de poco más de 4 millones de habitantes y los extranjeros no representan ni siquiera un quinto de la población, sin embargo, son percibidos como la causa de los problemas, cuando estos son solo proporcionales a la población y deben ser atacados específicamente, para poder ser erradicados.

Es trabajo de todas las personas, la integración de la población extranjera y cumplir con los objetivos de equidad e igualdad, a través del cumplimiento de políticas gubernamentales que así lo promuevan, con el fin de preservar sus derechos humanos.

III. Recomendaciones

Es urgente que Panamá adopte una política nacional migratoria integral, que respete tanto los derechos humanos de los nacionales como de las personas extranjeras, que integre la perspectiva de género.

Asimismo, se recomienda que las entidades competentes asuman un compromiso de llevar una estadística unificada, con datos desagregados por sexo, etnia, nacionalidad, edad, entre otras variables, de forma tal que se pueda saber con precisión la realidad del país en cuanto a las personas migrantes que en él residen.

La trata de personas es la esclavitud del siglo XXI, por ende, adoptar las condiciones adecuadas para el cuidado y protección de las víctimas de trata debe ser una prioridad del Estado. En consecuencia, se recomienda destinar los fondos correspondientes para la atención, investigación y protección de la trata de personas en Panamá.

IV. Bibliografía

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Atención de Refugiados (ACNUR). (2015). *Ser una persona refugiada en Panamá. Diagnóstico Participativo 2014-2015.* Panamá: ACNUR.

- Coria, E. (s.f.). *Estudio Migratorio de Panamá.* Obtenido de www.coparem.org: http://www.coparem.org/attachments/Estudio-2011/PANAMa.pdf

- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2014). *Informe de la Trata de Personas.* Obtenido de www.state.gov: https://www.state.gov/documents/organization/229514.pdf

- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda.* Panamá.

- INEC. (2014, 2015, 2016). *Estadísticas anuales de Migración.*

- Ministerio De Gobierno. (2018). *Recopilación de datos para el informe Clara González.* Panamá.

- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *La Migración Laboral en America Latina y el Caribe. Diagnostico, Estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región.* Obtenido de www.ilo.org: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf

- Organización Internacional para las migraciones. (2016). *Glosario sobre migración.* Ginebra: OIM.

VII
Informe Nacional

Vía España y La Cresta, Edificio Office
Tower 101, pisos 6, 7, 8 y 9.
Teléfono: 506-0509

inamupanama Inamu Panamá inamupanama Inamu Panamá