

# PERFIL DE PAÍS SEGÚN IGUALDAD DE GÉNERO (PPIG)





El contenido de este volumen no refleja necesariamente las opiniones de UNICEF, PNUD, ONU Mujeres, FAO y UNFPA con respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o su autoridad, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y de cualquier forma para fines educativos o no lucrativos sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se mencione la fuente. No se podrá utilizar esta publicación para la reventa o para cualquier otro propósito comercial sin el permiso previo por escrito de UNICEF, PNUD, ONU Mujeres, FAO y UNFPA.

Créditos de las fotografías: UNFPA, ONU Mujeres, FAO y Francisco Cedeño  
Diseño y disposición: Francisco Luis Cedeño G./ Sarigua Design Studio, S.A.  
Publicado por primera vez en noviembre de 2020  
2020, ONU Mujeres, PNUD, FAO, UNFPA y UNICEF

# PERFIL DE PAÍS SEGÚN IGUALDAD DE GÉNERO (PPIG)



Elisabeth Díaz, ONU Mujeres  
Gerald Mora, ONU Mujeres  
Dayanara Salazar, ONU Mujeres  
María Fernández Trueba, PNUD  
Verónica Chicas, FAO  
Gina De La Guardia, UNICEF  
Dora Arosemena, UNFPA  
Zagrario Pérez, Oficina de la Coordinadora Residente  
Martín Fuentes, PNUD  
Graciela Castellero, PNUD  
Equipo Consultor: Juana Camargo, Xiomara Rodríguez,  
Eusebia Solís y René Guillén.

Panamá, junio 2020

# CONTENIDO

SIGLAS Y ABREVIATURAS	14
RESUMEN EJECUTIVO	17
A. FINALIDAD DEL PERFIL DE PAÍS SEGÚN IGUALDAD DE GÉNERO	20
B. METODOLOGÍA PPIG	20
C. ESTRUCTURA DEL PERFIL DE PAÍS SEGÚN IGUALDAD DE GÉNERO	20
I. IGUALDAD DE GÉNERO EN PANAMÁ	23
1.1. Cuestiones generales (desigualdades de género en el sistema social)	23
1.2. Transversalización de género o mainstreaming de género	23
1.3. La coyuntura actual	24
II. DIMENSIÓN POLÍTICA, MARCO POLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL	29
2.1. Marco Político	29
2.2. Marco Jurídico	29
2.3. Marco Institucional (Mecanismos de adelanto de las mujeres)	29
2.4. Género, liderazgo y participación social y paridad política	31
2.4.1. Marco jurídico para la participación política y social de las mujeres panameñas	32
2.4.2. Índice de Paridad Política	33
2.4.3. Participación política de las mujeres panameñas en puestos de elección popular	34
2.4.4. Participación de las mujeres panameñas en el Órgano Ejecutivo	36
2.4.5. Participación política de las mujeres panameñas en los partidos políticos	37
2.4.6. Participación de las mujeres panameñas en el Poder Judicial	38
2.4.7. Dificultades que enfrentan las mujeres para participar políticamente	39
2.4.8. Acciones para promover la participación de las mujeres	40
2.5. Género y situación de defensores de derechos humanos	41

---

<b>III. DIMENSIÓN ECONÓMICA</b>	<b>43</b>
<b>3.1. Género y pobreza</b>	<b>43</b>
3.1.1. Pobreza multidimensional	43
3.1.2. Población sin ingresos propios, desagregada por edad y sexo	44
3.1.3. Las condiciones de pobreza en las mujeres	45
<b>3.2. Género y trabajo</b>	<b>45</b>
3.2.1. Empleo informal	48
3.2.2. El acceso al empleo y la productividad del trabajo	50
3.2.3. Brecha salarial de género	50
3.2.4. Las brechas salariales de género ajustadas: 2011-2018	51
3.2.5. Mujeres productoras en el área rural	51
3.2.6. Las jóvenes en el campo y en el ámbito laboral	52
3.2.7. Seguridad social	53
<b>3.3. Género y acceso a la ciencia y la tecnología</b>	<b>54</b>
<b>IV. DIMENSIÓN SOCIAL</b>	<b>57</b>
<b>4.1. Género y educación</b>	<b>57</b>
4.1.1. Nivel educativo y género	57
4.1.2. Estudiantes embarazadas	60
4.1.3. Instituciones educativas	61
<b>4.2. Género y salud</b>	<b>62</b>
4.2.1. Esperanza de vida	62
4.2.2. Natalidad	63
4.2.3. Fecundidad	64
4.2.4. Mortalidad	66
4.2.5. Mortalidad materna	67
<b>4.3. Seguridad alimentaria</b>	<b>68</b>

4.4. Seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres	73
4.4.1. Femicidios	74
4.4.2. Contra el orden jurídico familiar y el estado civil	75
4.4.3. Tipos de violencia	77
4.4.4. Delitos Sexuales	79
<b>V. GÉNERO Y MIGRACIÓN</b>	<b>83</b>
5.1. Movimiento migratorio en Panamá	83
5.2. Proceso extraordinario de regularización migratoria	83
5.3. Extranjeros con estatus irregular y faltas a la legislación administrativa y penal	83
5.4. Niñez migrante con trámites en el Servicio Nacional de Migración	87
5.5. Población con necesidades de protección internacional	87
<b>VI. PRIVADAS DE LIBERTAD</b>	<b>89</b>
6.1. Marco normativo	89
6.2. Densidad y distribución de la población penitenciaria	89
6.3. Perfil sociodemográfico de las mujeres privadas de libertad (PL)	90
6.4. Causas delictivas y su feminización	91
6.5. Condiciones de hacinamiento y violencia de las mujeres privadas de libertad	92
6.6. Rehabilitación y reinserción social	93
6.7. Población adolescente con medidas de cumplimiento o custodia	94
6.8. Identificación étnica de las adolescentes privadas de libertad	95
6.9. Problemática y derechos de las mujeres privadas de libertad	96
6.10 Género y población adulta mayor	97
6.11 Discapacidad y género	98
6.11.1 Concepto de discapacidad	98
6.11.2 Antecedentes	99
6.11.3 Reconociendo a las personas con discapacidad	99
6.11.4 Actividad económica y discapacidad	101
6.11.5 Población infantil y adolescentes con discapacidad	102

6.11.6 Mujeres afrodescendientes y discapacidad	102
6.11.7 Políticas públicas para la inclusión de las personas con discapacidad	103
6.11.8 La deuda continúa	104
6.11.9 Líneas de acción	105
<b>VII. DIMENSIÓN AMBIENTAL</b>	<b>107</b>
7.1. Género y cambio climático	107
7.1.1 Género, agua y saneamiento rural	108
7.1.2 Acceso y uso del agua potable en Panamá	108
7.1.3 Saneamiento	109
7.1.4 Avances en género en el Ministerio de Ambiente	111
<b>VIII. SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN PANAMÁ</b>	<b>113</b>
8.1. Las Naciones Unidas (ONU)	113
8.2. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	113
8.3. ONU Mujeres	114
8.4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	115
8.5. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	117
8.6. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	118
<b>IX. LÍNEAS DE ACCIÓN, EFECTOS Y ÁREAS PRIORITARIAS</b>	<b>120</b>
<b>X. CONCLUSIONES</b>	<b>122</b>
<b>XI. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>123</b>

# ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1. Indicadores de participación femenina en el Órgano Judicial en funciones jurisdiccionales. Años 2007 - 2020</b>	<b>39</b>
<b>Cuadro 2. Matrícula de estudiantes a nivel primario y secundario, por sexo, según provincias en la República de Panamá. Años 2010-2018</b>	<b>59</b>
<b>Cuadro 3. Cantidad de alumnas embarazadas atendidas en la educación primaria, premedia y media oficial, según región educativa. Años 2010-2016</b>	<b>61</b>
<b>cuadro 4. Cobertura de instalaciones educativas, República de Panamá, por provincias y según tipo de dependencia. Año lectivo 2019-2020</b>	<b>63</b>
<b>Cuadro 5. Esperanza de vida al nacer en años en Panamá por sexo. Quinquenios 2000-2030*</b>	<b>64</b>
<b>Cuadro 6. Indicadores de fecundidad en la República, según área, provincia y comarca indígena. Año 2010-2018</b>	<b>65</b>
<b>Cuadro 7. Cantidad de nacimientos vivos en la República y proporción, según edad de la madre. Años 2010-2018</b>	<b>65</b>
<b>Cuadro 8. Nacimientos vivos en la República, según nivel de instrucción de la madre. Años 2010-2018</b>	<b>67</b>
<b>Cuadro 9. Nacimientos vivos en la República, por asistencia profesional y persona que atendió el parto, según área, provincia, comarca indígena. Año 2018</b>	<b>67</b>
<b>Cuadro 10. Nacimientos vivos en la República, por asistencia profesional y persona que atendió el parto, según área, provincia, comarca indígena. Año 2018</b>	<b>69</b>
<b>Cuadro 11. Tasa de mortalidad según las principales causas de muerte en la República de panama, por sexo. Años 2010-2018</b>	<b>70</b>
<b>Cuadro 12. Defunciones maternas en la República, según causa: año 2018 en comparación con los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2018</b>	<b>71</b>
<b>Cuadro 13. Defunciones y porcentaje por enfermedad por VIH en la República, por sexo, según provincia y comarca indígena. Año 2018</b>	<b>72</b>



# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población de 15 y más años de edad, no agrícola ocupada (*) por nivel de instrucción por sexo.	27
Tabla 2. Resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política en Panamá, por dimensión y puntaje. Año 2014	33
Tabla 3. Autoridades nacionales y locales, por sexo, según cargo. Años 2019 – 2024	35
Tabla 4. Número y porcentaje de votantes en las elecciones de 2019 según afiliación	37
Tabla 5. Mujeres con cargos en los Directorios Nacionales y Juntas Directivas de los Partidos Políticos	38
Tabla 6. Índice de desarrollo humano, de género y sus componentes. Año 2018	42
Tabla 7. Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM), por provincia, según sexo. Años 2017 y 2018	43
Tabla 8. Panamá. Población sin ingresos propios por sexo, grupos de edad y área geográfica: Años 2013 y 2018	44
Tabla 9. Índice de feminidad de la pobreza extrema y de la pobreza en la República de Panamá, según área geográfica	45
Tabla 10. Panamá. Población de 15 y más años de edad, por sexo, según condición en la actividad económica agosto de 2009 - 2019	46
Tabla 11. Empleo informal en la República de Panamá, en porcentajes, según provincia y comarca indígena. Encuesta de mercado laboral, agosto 2019	48
Tabla 12. Población que trabaja más de 40 horas y no percibe salario mínimo	48
Tabla 13. Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más, según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, áreas urbanas y rurales. Año 2017	49
Tabla 14. Distribución porcentual de la Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica, según sexo y por nivel de productividad en la República de Panamá y área geográfica (Porcentaje sobre el total de la población ocupada). Año 2017	49
Tabla 15. Estimación de la esperanza de vida al nacer, en las comarcas indígenas por sexo, según provincia y distrito. Año 2019	64
Tabla 16. Variación porcentual de las víctimas de femicidios, tentativas y muertes violentas a nivel nacional, del 1 de enero al 30 de abril 2019 y 2020	74
Tabla 17. Femicidios consumados y en grado de tentativa, en la República de Panamá, según provincia y año de ocurrencia 2015-2019.	76

Tabla 18. Número de víctimas de violencia doméstica, del Título V- delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019	78
Tabla 19. Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 202 maltrato al menor, del título v - Delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 (P)	79
Tabla 20. Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 204 maltrato al menor, del Título V- Delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil a nivel nacional, por género; según rango de edad a nivel nacional. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019	79
Tabla 21. Número de denuncias en niños, niñas y adolescentes, registradas a nivel nacional; según delito contra la libertad e integridad sexual. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019	80
Tabla 22. Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 174 violación, del delito contra la libertad e integridad sexual a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019	81
Tabla 23. Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 175 violaciones doblemente agravado, del delito contra la libertad e integridad sexual a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019	81
Tabla 24. Movimiento migratorio por vía. Año 2019	83
Tabla 25. Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia, por región según orden de importancia. Años 2010-2019	85
Tabla 26. Ingreso de niños, niñas y adolescentes por la frontera con Colombia, años 2016 a 2020 Niñez migrante en los flujos migratorios y con necesidad de protección	87
Tabla 27. Población adulta privada de libertad en la República, por sexo, según estado conyugal actual. Año 2018	91
Tabla 28. Población adulta privada de libertad en la república, por sexo, según grupo étnico al que se considera perteneciente. Año 2018	91
Tabla 29. Población adulta privada de libertad en la república con hijos, por sexo, según edad que tenía cuando nació su primer hijo. Año 2018	92
Tabla 30. Población adulta privada de libertad en la República, por asistencia a la escuela o centro educativo al momento de ser detenido, según grado escolar más alto aprobado. Año 2018	92
Tabla 31. Población adulta privada de libertad, por sexo, según si ha sufrido algún tipo de violencia o agresión. Año 2018	94
Tabla 32. Evolución de la población adolescente en privación de libertad En centros de custodia o cumplimiento. De junio 2011 a junio 2019	95
Tabla 33. Evolución de adolescentes privados de libertad según establecimiento (provincia). Del 2011 a agosto 2019	96
Tabla 34. Adolescentes privados de libertad y con medidas alternativas por etnia	98

Tabla 35. Proporción de personas que reciben fondos del Programa 100 a 65 años, por sexo y según la edad. Año 2019	98
Tabla 36. Población infantil con discapacidad, por sexo, según grupos de edad. Enero 2006	102
Tabla 37. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en relación a género y cambio climático	109
Tabla 38. Coordinadores de proyecto ambientales dentro del ministerio de ambiente por sexo para el año 2020	111



Foto: FAO

# ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Número de mujeres electas como titulares en la Asamblea Nacional, según período electoral. Años 1945 - 2019	34
Gráfica 2. Postulaciones de Hombres y Mujeres a cargos elección popular. Elecciones 2009, 2014, 2019. En porcentajes.	35
Gráfica 3. Hombres y mujeres en la Corte Suprema de Justicia	38
Gráfica 4. Jueces y juezas del Órgano Judicial. Años 2010, 2015, 2020	39
Gráfica 5. Condición de las mujeres en la PEA ocupada, por área y comarca. Agosto 2019	47
Gráfica 6. Brechas salariales no ajustadas. Años 2011-2018	51
Gráfica 7. Brechas salariales de género ajustadas. Años 2011-2018	52
Gráfica 8. Tasa de participación por sexo. Años 2012-2017	53
Gráfica 9. Proporción porcentual de la población con seguro social por sexo	54
Gráfica 10. Asegurados con ficha de Seguridad Social	54
Gráfica 11. Afiliados a fondos privados	55
Gráfica 12. Mujeres y hombres en la carrera científica	55
Gráfica 13. Analfabetismo en la República de Panamá, por sexo. Años 2000-2010-2020	57
Gráfica 14. Matrícula preescolar de niños y niñas en la República, por provincias. Año 2018	58
Gráfica 15. Matrícula a nivel primario, secundario y universitario en la República, por sexo. Años 2010-2018	58
Gráfica 16. Matrícula a nivel secundario de adolescentes en la República, según provincias y por sexo. Año 2018	59
Gráfica 17. Matrícula universitaria pública y privada de la República de Panamá, por sexo. Año 2018	59
Gráfica 18. Matrícula universitaria pública y privada de la República de Panamá, por sexo. Año 2018	60
Gráfica 19. Cantidad de embarazos a temprana edad en la República de Panamá, según provincia. Años 2010-2016	61
Gráfica 20. Promedio de estudiantes por instalación educativa oficial y particular por sexo, según provincias. Año 2019	62
Gráfica 21. Esperanza de vida en años en Panamá, por sexo. Quinquenios 2000-2030	63
Gráfica 22. Tasa de natalidad de Panamá según provincias. Años 2010 y 2018	64

Gráfica 23. Tasa de fecundidad general de Panamá, según provincias y comarcas. Años 2010-2018	66
Gráfica 24. Nacimientos vivos por edad de la madre en Panamá. Años 2010-2018	66
Gráfica 25. Proporción de nacimientos vivos en la República sin asistencia profesional. Años 2010-2018	68
Gráfica 26. Principales causas de mortalidad en Panamá, por sexo. Año 2018 (en tasas por cada 100,000 habitantes)	70
Gráfica 27. Muertes maternas en Panamá, por provincia de ocurrencia. Años 2010- 2018	71
Gráfica 28. Porcentaje de muertes maternas en Panamá, por provincia de ocurrencia. Año 2018	72
Gráfica 29. Femicidios consumados y en grado de tentativa en la República de Panamá. Años 2014-2019	74
Gráfica 30. Femicidios consumados y en grado de tentativa, en la República de Panamá, según edad de la víctima y año de ocurrencia. Años 2014-2019	75
Gráfica 31. Femicidios consumados y en grado de tentativa, en la República de Panamá, según arma y año de ocurrencia. Años 2014-2019	76
Gráfica 32. Número de denuncias registradas de violencia doméstica en la República de Panamá, según distrito judicial y año de ocurrencia 2014-2019	77
Gráfica 33. Tránsito irregular de migrantes por la frontera con Colombia. Años 2010-2019	84
Gráfica 34. Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia según sexo. Año 2019	85
Gráfica 35. Población adulta privada de libertad en la República, según provincia. Año 2020	89
Gráfica 36. Porcentaje de mujeres privadas de libertad por centro penitenciario	90
Gráfica 37. Población femenina y masculina privada de libertad en el 2020	90
Gráfica 38. Población adulta privada de libertad, según procesada o condenada en porcentaje y por sexo. Año 2020	93
Gráfica 39. Población del país sin discapacidad y con discapacidad. Marzo 2019	100
Gráfica 40. Porcentaje de discapacidad por sexo. Marzo 2019	101
Gráfica 41. Distribución de la población con discapacidad, según sexo, por condición económica. PENDIS 2006	101

# SIGLAS Y ABREVIATURAS

---

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACUN	Asociación Acción Cultural Ngäbe
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMEDAR	Alianza por un Mejor Darién
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
APLAFA	Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia
ASMUNG	Asociación de Mujeres Ngäbe
BANCONAL	Banco Nacional de Panamá
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina,
CAP	Cooperación Andina de Fomento
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CEAMEG	Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer
CEFERE	Centro Femenino de Rehabilitación
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETIPPAT	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
CF	Código de Familia
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINAMU	Centros de Instituto Nacional de la Mujer
CJSM	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
CMNB	Coordinadora de Mujeres Ngäbe
CNB	Comarca Ngäbe Buglé
COIF	Centro de Orientación Infantil y Familiar
CONAMUIP	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
CONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
CONAPREDES	Comisión Nacional para la Prevención de Delitos de Explotación Sexual
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
COVID-19	Corona virus disease 2019
CP	Código Penal
CSS	Caja de Seguro Social
CT	Código de Trabajo
CTI	Ciencia Tecnología e Innovación
DDHH	Derechos Humanos

<b>DINAMU</b>	Dirección Nacional de la Mujer
<b>DIPG</b>	Diagnóstico de Iniciativa de Paridad de Género
<b>DIPLAN</b>	Departamento de Análisis y Tendencias de Salud
<b>DISAPAS</b>	Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
<b>EIB</b>	Educación Intercultural Bilingüe
<b>ENASSER</b>	Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
<b>ENH</b>	Encuesta de Hogar
<b>ENT</b>	Enfermedades Crónicas No Transmisibles
<b>EPIC (siglas en inglés)</b>	Coalición Internacional sobre la Igualdad de Remuneración
<b>EPM</b>	Encuesta de Propósitos Múltiples
<b>ETI</b>	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
<b>EVE</b>	Escuela Vocacional Especial
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>FIMI</b>	Foro Internacional de Mujeres Indígenas
<b>FUDESPA</b>	Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá
<b>GEF (Siglas en inglés)</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
<b>GENISA</b>	Generadora del Istmo S. A.
<b>ICGES</b>	Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud
<b>IDG</b>	Índice de Desarrollo de Género
<b>IDH</b>	Informe de Desarrollo Humano
<b>IFARHU</b>	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
<b>IIG</b>	Índice de Igualdad de Género
<b>INADEH</b>	Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano
<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de la Mujer
<b>INDICASAT</b>	Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censo
<b>IPACOOOP</b>	Instituto Panameño Cooperativo
<b>IPC</b>	Índice de Precios al Consumidor
<b>IPEC</b>	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
<b>IPM</b>	Incidencia de Pobreza Multidimensional
<b>IPP</b>	Índice de Paridad Política
<b>ITS</b>	Infecciones de Transmisión Sexual
<b>LGBTIQ</b>	Lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y queer
<b>MEDUCA</b>	Ministerio de Educación
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MELEDIS</b>	Mesa de Análisis de Leyes de Personas con Discapacidad
<b>MICS</b>	Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS)
<b>MIDA</b>	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
<b>MIDES</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud

<b>MINSEG</b>	Ministerio de Seguridad
<b>MITRADEL</b>	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
<b>NINIS</b>	Jóvenes que no estudian ni trabajan
<b>NNA</b>	Niños, Niñas y Adolescentes
<b>OACDH</b>	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH)
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OEI</b>	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>OIG</b>	Observatorio de Igualdad de Género
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>ONUMUJERES</b>	Organización de Naciones Unidas para las Mujeres
<b>ONUSIDA</b>	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PcD</b>	Personas con Discapacidad
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>PENDIS</b>	Primera Encuesta Nacional de la Discapacidad
<b>PET</b>	Población en Edad de Trabajar
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPIG</b>	Perfil de País según Igualdad de Género
<b>PPIOM</b>	Política Pública de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres
<b>PRD</b>	Partido Revolucionario Democrático
<b>PREJUVE</b>	Prevención de Violencia en Jóvenes
<b>PSIP</b>	Personas Sin Ingreso Propio
<b>RDH</b>	Red de Derechos Humanos de Panamá
<b>SENACYT</b>	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>SENADIS</b>	Secretaría Nacional de Discapacidad
<b>SENAPAN</b>	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria
<b>SENNIAF</b>	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
<b>SPNF</b>	Sector Público No Financiero
<b>TE</b>	Tribunal Electoral
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y Comunicación
<b>TMC</b>	Transferencia Monetaria Condicionada
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNODC</b>	Agencia de Naciones Unidas contra el Delito y la Droga
<b>UNOPS</b>	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
<b>UTP</b>	Universidad Tecnológica de Panamá
<b>VIH/sida</b>	Virus de la Inmunodeficiencia Humana y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
<b>VOMAP</b>	Voces de Mujeres Afrodescendientes en Panamá
<b>ZLC</b>	Zona Libre de Colón



# RESUMEN EJECUTIVO

**El presente Perfil de País según Igualdad de Género fue elaborado a partir de un proceso de investigación a través de técnicas cuantitativas y cualitativas, que recopiló y actualizó datos acerca de la realidad de las relaciones sociales, políticas, económicas y ambientales entre hombres y mujeres en el país. Desde una perspectiva multidimensional se identificaron los desafíos que las políticas públicas deben enfrentar para garantizar los derechos de las mujeres, las niñas, los niños y las adolescentes a la igualdad y el empoderamiento.**

La metodología utilizada se fundamenta en el enfoque de derechos humanos, de género, interseccionalidad y desarrollo sostenible. Tiene dos ejes interrelacionados: la Agenda 2030 para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) -sus metas e indicadores- y la igualdad y empoderamiento de género. La identificación de los indicadores respecto a las desigualdades que vulneran la vida de las mujeres gira alrededor de cuatro dimensiones: política, social, económica y ambiental, las cuales se detallan en la estructura de este informe. En el análisis se transversaliza la situación de las niñas, adolescentes y jóvenes de ambos sexos, visibilizando su condición.

La igualdad y no discriminación son derechos fundamentales de todos y todas, estos se encuentran normados en diferentes instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales. Aun así, las cifras plasmadas tanto en este documento como en muchos otros muestran que aún hay mucho camino que recorrer para la igualdad de género en nuestro país. En este momento por el impacto de la crisis sanitaria y de elevada vulnerabilidad de la vida humana es indispensable que estos derechos se constituyan en una herramienta para la reflexión y la acción en pro del logro de la igualdad con equidad.

El presente documento encuentra uno de sus pilares en el marco que brinda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fundamentada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, se aborda un conjunto de indicadores relacionados con los compromisos de seguimiento en el país. El abordaje de género de estos indicadores es importante para conocer el impacto de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo, en consecuencia, permite evaluar cómo la exclusión de las mujeres tiene una elevada repercusión en la sostenibilidad de la vida e identificar qué estrategias son más efectivas para cerrar las brechas de género.

La igualdad en torno a las aspiraciones políticas camino a espacios de toma de decisión en el país constituye un objetivo importante a alcanzar. Según las cifras oficiales del Tribunal Electoral, las elecciones del 2014 muestran que del total de personas que estaban registradas para votar, un 49.9% eran hombres y un 50.1% mujeres y ese mismo año del total que fueron a votar el 47.7% fueron hombres y el resto 52.3% mujeres. En una década y tres elecciones (2009, 2014 y 2019), no fue significativa la participación de las mujeres en los cargos de elección popular, si tenemos en cuenta que solo aumentó un 0.8% del 2009 al 2019 y que hubo un retroceso de 1% de participación para el 2014. En el 2009 hubo un 16% de mujeres candidatas (613 mujeres y 3,212 hombres) en el 2014 un 15% (665 mujeres y 3,758 hombres) y en el 2019 un 16.8% de mujeres candidatas ante el 83.2% de hombres candidatos (988 mujeres y 4,877 hombres).

En la línea de las posiciones de importancia en torno a la condición de ser mujer, para el decenio 2010 – 2020, los nombramientos de mujeres al más alto nivel de la judicatura panameña fueron nulos (del 2010 – 2014) del 2015 al 2019 de las 9 magistraturas sólo una (1 – 11.1%) fue ocupada por una mujer y en el 2020 hay tres (3 – 33.3%) mujeres magistradas, siendo el mayor número de mujeres que se ha registrado en ese cargo en la Corte Suprema de Justicia; lo cual resulta destacable, pero no suficiente. Además, cabe subrayar que las mujeres ocupan en su mayoría puestos de suplencia en los cargos antes mencionados.

El índice de pobreza multidimensional entre 2017 y 2018 no mostró cambios sustanciales (MEF, 2018). Para las mujeres en 2017 y 2018 fue de 18.5% y 18.6% respectivamente. Para los hombres se redujo en dos décimos porcentuales, de 19.7 en 2017 a 19.5 en 2018. Para ambos sexos los cambios son irrisorios.

En América Latina la población de mujeres sin ingresos propios (PSIP) en 2018 fue 29.0% y de hombres el 10.5%. En Panamá, la población que se encuentra sin ingresos propios a nivel nacional está a cuatro puntos porcentuales de ese promedio con 25.1% las mujeres. Los hombres se alejan en 3.7% del promedio con un 6.8%. Una de cada cuatro mujeres entre 35 a 44 años no cuenta con ingresos propios. La proporción de mujeres en condición de dependencia total en materia de ingresos muestra una vulnerabilidad de mucho riesgo para el ejercicio de sus derechos. La dependencia funciona como una barrera inhabilitante y un imaginario de control externo. Las personas jóvenes, en especial, en el mundo rural son quienes menos ingresos propios tienen. Para la franja de 15 a 24 años, la proporción sin ingresos propios es de 44.4% para las mujeres y de 19.7% para los hombres.

Con respecto al trabajo, las mujeres en Panamá tienen la mayor carga de trabajo total (remunerado y no remunerado) por semana, 68.2 horas y los hombres 59.4 horas (Orozco Corona, 2011, p12). El tiempo de trabajo dedicado al cuidado, registrado por la encuesta de uso del tiempo (2011) en las mujeres es casi el doble del que dedican los hombres.

En el 2019 el empleo informal no agrícola para las mujeres a nivel nacional aumentó en 0.9% alcanzando un 45.4%. Para los hombres en 2019 fue 44.5% (INEC, 2019). En las comarcas indígenas para las mujeres se acrecienta desmesuradamente el trabajo informal, en 2019 fue 98.9% entre las Emberá; 96.1% para las Gunas y 87.7% las Ngäbe Buglé.

Los datos del estudio preliminar *Brechas salariales de género en Panamá: 2011-2018*, de la investigadora de la Universidad de Panamá Rosa Arrocha, trabajados con Microdatos de la Encuesta de Propósitos múltiples del INEC de marzo 2011 y 2018, identifica cuanto más cobran los hombres respecto a las mujeres, el cálculo se realiza con los salarios por hora. Los resultados de las variables socioeconómicas muestran una brecha salarial de género de 14.37% en 2011 y, en 2018 de 10.76% y las variables socioeconómicas más las variables de la empresa un 11.59% en 2011 y 5.54% en 2018, esta reducción de la brecha salarial es aparente, pues el cálculo de la brecha ajustada que incluye las variables socioeconómicas, de las empresas, de las ocupaciones y ramas de la actividad económica no muestran cambios significativos 7.29% y 7.49%, respectivamente, en ocho años las brechas de género ajustadas permanecen imperturbadas.

Sobre la juventud y el trabajo en el mundo rural las y los jóvenes también viven en condiciones de vulnerabilidad, desempleo elevado y bajos salarios. La desvalorización en el campo ha provocado el éxodo hacia las áreas urbanas. Las mujeres jóvenes realizan trabajo de cuidado, pero no se contabiliza ni se valora. La tasa de participación de las mujeres en la juventud es baja y entre los 20-24 años no

rebasan el 53%, para los hombres esta tasa va en declive entre 2012 y 2017, al igual que la ocupación.

En el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) se han venido realizando esfuerzos para promover la incorporación de las mujeres, a través de programas e incentivos de apoyo a mujeres científicas. A su vez se ejecutan políticas públicas para incorporar la perspectiva de género a la educación y en el Sistema de CTI, pese a lo cual siguen existiendo brechas de género que mantienen a las mujeres limitadas en el acceso y participación en estas áreas, así como a las posiciones de toma de decisiones en el Sistema CTI. Las mujeres están sobre representadas en las áreas de ciencias sociales y humanísticas y no en las ciencias naturales y exactas, a pesar de sus elevados índices de formación.

Los indicadores educativos para el periodo 2010-2018 muestran los progresos en la educación de las mujeres en Panamá, tales como los niveles de analfabetismo, la matrícula a nivel nacional, los niveles de estudio, feminización de carreras, educación sexual y embarazos a edades tempranas en los centros educativos. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010 (INEC), las oportunidades de estudio en la última década mejoraron fundamentalmente, debido a que el analfabetismo disminuyó del 7% a un 5.5%, lo que podría cuantificarse en un aproximado a 148,747 nuevas alfabetas/os.

Un aspecto medular en el desarrollo educativo de las niñas y adolescentes es la necesidad de implementar de forma urgente la educación sexual, ya que resalta la deserción por causa de embarazos en la premedia, media e inclusive del nivel primario. En relación con lo anterior tenemos que la tasa de fecundidad en adolescentes de 10 - 14 años al 2018 fue de 2.9 por cada 1000 niñas y la tasa de fecundidad de 15 - 19 años fue de 73.4 por cada 1000 mujeres.

En el 2015, el 19.6% de los nacimientos vivos ocurrieron en madres adolescentes de 15 - 19 años, no obstante, al 2017 esta cifra se redujo a 17.8%. A pesar de esta leve disminución, en 2017 se reportaron 517 nacimientos vivos en madres menores de 15 años.

El aumento del número de embarazos en niñas de 10 a 14 años es un problema de difícil abordaje; legalmente está tipificado como abuso sexual. En este sentido, es importante resaltar entre las causas principales del embarazo a temprana edad: la ausencia de educación sexual en el sistema educativo formal; el abuso sexual a temprana edad; y el limitado acceso a métodos anticonceptivos para la regulación de la fecundidad en tales edades. Estas brechas constituyen importantes desafíos culturales e institucionales a superar.

Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER 2016) alrededor de seis de cada diez (58.4%) usuarias de anticonceptivos modernos los obtienen en las instalaciones del sector público. El uso de anticonceptivos modernos por mujeres casadas o unidas de 15 a 49 años entre el 2009 y 2015 disminuyó de 59.3% a 46.4%.

La demanda de planificación familiar satisfecha por el uso de métodos modernos entre mujeres casadas o unidas fue de 61.8% y, la necesidad no satisfecha de planificación familiar fue de 24.2%. Sigue existiendo una brecha entre la demanda y la oferta de los métodos anticonceptivos, especialmente, en las mujeres sexualmente activas o casadas en el rango de 15 a 19 años. En este segmento de la población la Demanda de la Planificación Familiar es de 95.3%.

La tasa de mortalidad materna en el año 2010 por cada 100,000 nacidos vivos fue de 60.3, la misma disminuyó a 53.5 para el 2018, es decir 35 muertes maternas, producto de complicaciones del parto y puerperio, que son principalmente sangrado en el tercer trimestre, ruptura uterina y sepsis puerperal. La brecha entre las áreas con mayor mortalidad materna y las que tienen menos sigue siendo inaceptable.

La mortalidad materna es mayor en las provincias y comarcas con mayores índices de pobreza: 32% en Ngãbe Bugle, 23% en Panamá, seguido del 9% en Bocas del Toro, Panamá Oeste y Coclé; y con 6% en Chiriquí y Kuna Yala; y por último 3% en Herrera y 3% en Los Santos.

Como puede observarse, este Perfil puntualiza cuatro dimensiones que abordan, en alrededor de dieciséis temas, las principales brechas de desigualdad de género. Resaltamos la presencia del trabajo de cuidado como un aspecto medular en la vida de las mujeres que requiere de estrategias redistributivas entre el Estado, el mercado y la familia para lograr la igualdad con equidad y mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus arreglos familiares en la actualidad.

Finalmente, deseamos aclarar que este estudio se realizó entre noviembre 2019 y marzo 2020, por lo que los datos están actualizados hasta esas fechas. La crisis económica y sanitaria causada por la pandemia traerá indisolublemente otra realidad al país, por lo que recomendamos la necesidad de actualización del estado de las variables estudiadas con el fin de formulación de Políticas Públicas que respondan a las condiciones de vida posteriores a la pandemia del COVID-19.



Foto: Francisco Cedeño



## A. Finalidad del Perfil de País según Igualdad de Género

El propósito del PPIG es identificar los desafíos que la política pública debe abatir para garantizar los derechos de las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes a la igualdad y el empoderamiento. A su vez, mostrar los indicadores y metas alineados con los compromisos del país en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, el cumplimiento de la CEDAW y la legislación panameña pro igualdad.

Para lograr lo anterior y cumplir con el propósito del PPIG, el presente documento desempeña las siguientes funciones:

- a) Analiza la situación de los derechos humanos de las mujeres y la persistencia de las brechas de género en el conjunto de la realidad económica, política, social, cultural y ambiental del país y en relación con algunos indicadores latinoamericanos.
- b) Contribuye con el fortalecimiento de las capacidades nacionales en la formulación de la política pública para la igualdad de género, vinculado a los compromisos del Estado para lograr la paridad y el cierre de brechas de género.
- c) Recomienda al sistema de estadística nacional “que cada mujer cuente” mediante la producción de estadísticas de género, su actualización constante, el acceso y desarrollo de capacidades para el análisis y difusión para la formulación de políticas públicas.
- d) Contribuye a que los esfuerzos de la cooperación sean coherentes con las prioridades gubernamentales y con la incorporación de las demandas de las organizaciones de mujeres, de defensoras/es de derechos humanos, para la transformación del modelo de desarrollo a uno centrado en las mujeres y hombres que componen la sociedad, protegiendo su ambiente y dignificando la vida.
- e) Favorece el seguimiento y evaluación de los compromisos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la vida humana, considerando a las mujeres en todo el ciclo de vida, desde la infancia, la niñez, la adolescencia, vida adulta y en la vejez.
- f) Aporta a la rendición de informe de la CEDAW, el examen de la Plataforma de Acción de Beijing en sus 25 años y al Examen Periódico Universal en la política pública.
- g) Facilita la transversalización de género en el ámbito público y privado poniendo en el centro la igualdad y equidad, teniendo presente las políticas hacia las niñas, niños y adolescentes.

h) Aporta al análisis de la información estadística y a su desagregación para lograr el desarrollo sostenible en las instancias locales y la asignación de recursos de la descentralización para mejorar la vida de las mujeres, las niñas, niños, adolescentes y del grupo familiar. En especial, hacer presente la promesa de redistribución del cuidado y el compromiso estatal en esta tarea.

## B. Metodología PPIG

El Perfil de Igualdad de Género contó con los aportes técnicos y el seguimiento de representantes de los organismos del Sistema de Naciones Unidas en Panamá: ONU Mujeres, PNUD, UNICEF, FAO y UNFPA, y fue realizado con la colaboración de un equipo de investigación multidisciplinario.

La elaboración del PPIG se fundamenta en el enfoque de derechos humanos, de género, interseccionalidad y desarrollo sostenible. Tiene dos ejes interrelacionados: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (ODS) -sus metas e indicadores- y la igualdad y empoderamiento de género. La identificación de los indicadores respecto a las desigualdades que vulneran la vida de las mujeres gira alrededor de cuatro dimensiones: política, social, económica y ambiental, las cuales se detallan en la estructura de este informe.

En el análisis se transversaliza la situación de las niñas, adolescentes y jóvenes de ambos sexos, visibilizando su condición.

La información se recopiló a través de fuentes primarias (entrevistas con expertos/as respecto a las dimensiones del informe y los temas estudiados, con representantes de instituciones gubernamentales, ONG, sociedad civil, lideresas y talleres de validación) y fuentes secundarias (estudios, informes gubernamentales, estadísticas oficiales del INEC y de las instituciones que producen datos estadísticos).

La parte cualitativa del Perfil consistió en la realización de entrevistas a funcionarias clave de Mecanismos de Igualdad de Oportunidades y de Género; especialistas y oficiales de programas de organismos de ONU, lideresas indígenas, de organizaciones de mujeres, feministas jóvenes y funcionarias/os de instituciones gubernamentales.

### Limitaciones para realizar el informe

La principal limitación para la elaboración del informe estuvo en las estadísticas nacionales que producen las instituciones públicas, por la falta de desagregación por sexo, origen étnico, afrodescendientes, edad, grupos poblacionales específicos, adultos mayores y LGBTI+, entre otros, como la

falta de datos e indicadores con perspectiva de género, y la periodicidad.

También las diferencias entre los informes periódicos de algunas instituciones públicas que no siguen la misma metodología o no guardan uniformidad con las variables e indicadores recogidos, lo que no permite hacer comparaciones o dar seguimiento al comportamiento de los datos a través del tiempo. Otro aspecto que crea confusión es la desinformación sobre la metodología utilizada para obtener los datos y realizar los análisis.

El cambio de gobierno, realizado apenas unos meses antes de comenzar el informe, fue otro aspecto importante que se sumó a las dificultades encontradas para recabar la información necesaria. En casi todas las instituciones públicas, el personal directivo estaba conociendo el desarrollo de la institución, las políticas públicas y los proyectos realizados en el período anterior. Y por último la coyuntura con el brote del COVID-19 impidió realizar algunas entrevistas y talleres que estaban programados.

### C. Estructura del Perfil de País según Igualdad de Género

El perfil sobre la igualdad de género está relacionado con el marco que brinda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fundada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, se aborda un conjunto de indicadores relacionados con los compromisos de seguimiento por la política pública. El abordaje de género de estos indicadores es importante para conocer el impacto de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo; en consecuencia, permitiría evaluar como la exclusión de las mujeres tiene una elevada repercusión en la sostenibilidad de la vida e identificar que estrategias son más efectivas para cerrar las brechas de género.

Dejar atrás la desigualdad de género implica observar la situación de las relaciones entre mujeres y hombres en todas las esferas de la vida. El PPIG está integrado por cuatro dimensiones: social, económica, política y ambiental. El Perfil, además de una parte preliminar referida al propósito y la metodología con la que se elaboró, tiene una sección primera que presenta el contexto de país, enfocado en lo económico, la coyuntura política y los efectos sociales en relación con la condición de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, como de toda la población con referencia al momento prevaleciente al año 2019.

La segunda parte aborda la dimensión política, los marcos político, jurídico e institucional, como la participación política de las mujeres, la institucionalidad que la regula y el papel del mecanismo nacional para la promoción y ejecución de políticas públicas para la igualdad de género. Los ejes que limitan el cumplimiento de la ley de cuotas y las barreras de la paridad para concluir con la situación de las defensoras de derechos humanos.

La dimensión económica está contenida en la tercera parte, desarrolla la realidad de las mujeres y la ciudadanía en la pobreza multidimensional, se observa la situación de las mujeres sin ingresos propios y las afectaciones de la pobreza para ellas en las áreas urbanas y rurales. Se analiza la situación de las mujeres en el conjunto del empleo, su importante inserción en el empleo informal, además de estar sobre representadas en las peores condiciones de trabajo, deteniéndose el análisis en el peso del trabajo de cuidado y como éste limita todos los derechos de las mujeres. En el ámbito del trabajo remunerado se observan las brechas salariales de género. Se incluye en esta parte lo relacionado con el acceso a la ciencia y la tecnología.

Una cuarta parte aborda la dimensión social, se enfoca en el análisis de los derechos a la salud de las mujeres y la educación. Analiza las violencias que afectan la vida de las mujeres desde la infancia hasta la edad adulta mayor y se identifica la vulneración de los derechos de jóvenes, niños, niñas y adolescentes; los derechos culturales de la población indígena, afrodescendiente y los riesgos de las migrantes y refugiadas. Concluye con una mirada detenida hacia las mujeres que viven con alguna necesidad especial de atención o discapacidad.

En quinto lugar, se trata la dimensión ambiental, es un espacio de reflexión muy limitado por la falta de datos, sobre todo por la invisibilidad de las particularidades de género en el tema. Finalmente, en sexto lugar se hace un recuento sucinto del papel de una parte de la cooperación internacional, los compromisos con la igualdad de género y algunos proyectos que han contribuido a la formulación de política pública con capacidad de reducir las desigualdades de género existentes. La sexta parte construye las líneas de acción, efectos y áreas prioritarias, formuladas a partir de las principales brechas de género que incluye el informe.

“El seguimiento de los avances en materia de igualdad de género en los ODS requerirá el acceso a datos de género de calidad que se recopilen con frecuencia y a intervalos regulares. Sin embargo, un análisis de la disponibilidad de datos de género sugiere que todavía queda mucho camino por recorrer antes de que se cumpla este criterio. Muchos de los indicadores específicos de género abarcan “ámbitos estadísticos emergentes” en los que los métodos de cálculo no están bien desarrollados, un problema que afecta a un tercio de los indicadores específicos de género. Si bien se ha desarrollado la metodología para casi la mitad de los indicadores específicos de género, los datos nacionales todavía son limitados.” ONU MUJERES, *Hacer las promesas realidad*.



Foto: Francisco Cedeño



## I. IGUALDAD DE GÉNERO EN PANAMÁ

### 1.1. Cuestiones generales (desigualdades de género en el sistema social)

Las relaciones de poder y subordinación de los hombres sobre las mujeres que caracterizan a nuestra sociedad han sido consideradas naturales a través de los siglos, en este sentido el perfil de género desnuda estas relaciones de poder e inequidades y proporciona los insumos necesarios para la formulación de políticas públicas encaminadas al logro de relaciones más equitativas y paritarias.

El concepto de género es una categoría de análisis que nos permite comprender por qué y cómo se produce la discriminación contra las mujeres. Nuestra sociedad está constituida de tal forma que existe un sistema de género que establece, regula y organiza los roles que mujeres y hombres deben seguir, así mismo determina cuáles áreas sociales son de competencia de un sexo y cuáles del otro. El sistema de sexo-género diferencia a las personas y les adjudica roles sociales estereotipados, pero también crea una jerarquía entre ellos, dando privilegios al género masculino, discriminando y subordinando a las mujeres. Esta organización social se expresa en la división sexual del trabajo, que relega a las mujeres al espacio privado del hogar, desvalorizado, mientras que adjudica casi en exclusividad a los varones el espacio público, dotado de poder, valor económico, social y prestigio.

Por tanto, es el sistema sexo-género el que debe ser cambiado porque genera la desigualdad y la discriminación contra las mujeres. La propia sociedad debe ser el agente de cambio, pero también es necesaria que existan políticas de Estado destinadas a impulsar, contribuir y garantizar los cambios sociales necesarios.

El análisis con enfoque o perspectiva de género identifica tanto las necesidades como los intereses que, en función del género, hombres y mujeres tienen de manera diferenciada, reconociendo todas las desigualdades. A su vez, busca entender las diferencias socialmente construidas entre hombres y mujeres e incorporarlas en el diseño de las políticas, programas, proyectos y presupuestos gubernamentales para la superación de las inequidades. De ahí que el principio de la equidad de género busca asegurar que las políticas y los programas gubernamentales beneficien de manera equitativa a las mujeres y a los hombres, a los niños, a las niñas y adolescentes, e implica

que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las personas no dependan de su condición biológica al nacer.

**La desigualdad de género lesiona la vida de las mujeres, las niñas y las adolescentes de todo el universo.** También es nociva para la vida de los hombres que a pesar de los muchos beneficios visibles que han gozado históricamente, como los económicos, el poder, el control y la autoridad, sus derechos espirituales han sido cercenados repercutiendo en comportamientos peligrosos para su propia vida y malsanos que afectan su salud físico – emocional, reduciendo su esperanza de vida.

La discriminación entre hombres y mujeres abarca la distribución de bienes, servicios, prestigio y poder. Cuando existe una desigualdad constante en la distribución de todos los elementos que la sociedad valora positivamente, se puede decir que existe desigualdad de género. En nuestro país se ha comprobado que las mujeres, las niñas y las adolescentes sufren una discriminación que las sitúa en una posición de inferioridad respecto a los varones, y a pesar que existe una Política de Igualdad de Oportunidades desde 1999, la situación persiste.

### 1.2. Transversalización de género o *mainstreaming* de género

Se entiende por transversalización la obligatoriedad de planificar, elaborar, estructurar, presupuestar las diversas políticas estatales de manera que se incluya el enfoque de género. Con este objetivo es importante cumplir con las leyes antidiscriminatorias, establecer mecanismos institucionales; atender a los diversos grupos de mujeres, según su necesidad y diversidad; enfoque de género en los planes de desarrollo económico, en todas las estructuras políticas y administrativas, recursos humanos, procesos de toma de decisiones, planificación de las políticas municipales, elaboración de los presupuestos nacionales, participación comunitaria y relaciones con la sociedad civil organizada, entre otros.

En el marco de la Igualdad entre mujeres y hombres, es importante desarrollar un proceso de *mainstreaming* de género en las organizaciones y entidades públicas y privadas, para lo cual es primordial la capacitación en género, las estructuras organizativas, el marco normativo y la dirección organizativa.

Ir más allá de los estereotipos dominantes es una larga y ardua tarea, pero necesaria, cuando se trata de integrar los roles productivos, reproductivos y del cuidado<sup>1</sup> con

<sup>1</sup> Los roles del cuidado son casi todas las funciones que desarrollan las mujeres dentro del hogar como cuidar ancianos, niñ@s, limpiar, lavar, cocinar, etc. Todo lo que involucre “cuidar” de la familia.

perspectiva de género. El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 plantea que la igualdad de género es poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas no solo porque es un derecho humano básico, sino porque es crucial para el desarrollo sostenible. (ODS. Objetivo 5: Igualdad de Género)

La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible impulsa la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a través de un objetivo específico y de forma transversal en otros objetivos. A pesar de que la igualdad es reconocida en la Constitución y en diferentes instrumentos nacionales desde la Ley N° 4 de Igualdad de Oportunidades y de los avances significativos que se han realizado, persisten discriminaciones hacia las mujeres, las niñas y las adolescentes que van desde las más extremas, como ser víctimas de violencia de género y femicidios, hasta las más sutiles en todos los ámbitos, como por el color de la piel, la textura del cabello y las discapacidades, entre otras.

La perspectiva de género, si es real y no queda sólo en el papel, puede contribuir a que las mujeres participen en el diseño, la gestión y la implementación de las políticas públicas, que integren sus opiniones y que su participación alcance niveles de poder y toma de decisiones. Es por eso que es imprescindible la perspectiva de género no sólo en los roles y las relaciones personales, sino también en el ámbito institucional y político para el desarrollo y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Los nuevos enfoques para la integración del género<sup>2</sup> promueven presupuestos sensibles y auditorías de género, con el objetivo de escudriñar quién se beneficia de las asignaciones de los recursos. También es un medio poderoso para el monitoreo de los programas y políticas existentes y sirven para crear criterios para las asignaciones presupuestarias de las etapas posteriores. Al mismo tiempo se descubren indicadores de género desarrollados por los y las propias/os beneficiarias/os de las inversiones, que son útiles para medir índices de género y utilizarlos en investigaciones cualitativas que permitan evaluar las mejoras en las áreas de la salud, la productividad, el empoderamiento y el bienestar.

El enfoque de género nos ayuda a comprender los factores sociales e históricos que determinan las desigualdades e inequidades de género y permite vislumbrar el acceso diferenciado que hombres y mujeres tienen al desarrollo en una sociedad que ha fomentado los roles e identidades de género en todas las esferas de la vida.

La adopción de medidas para mejorar la equidad de género en todas las esferas del desarrollo humano y abordar los

derechos de las mujeres, las niñas y las adolescentes es una de las maneras más directas y potentes para reducir las inequidades y garantizar el uso eficaz de los recursos (Vizcarra Bordi, 2008).

### 1.3. La coyuntura actual

En el momento de realizar este Perfil la comunidad mundial ha estado sacudida por la pandemia del COVID-19, hecho que se une al contexto socio político. Este tendrá un impacto importante en la vida de las mujeres, en razón de las desigualdades y los riesgos que tiene para su salud y una vida libre de violencia. Afecta no solo su movilidad, sino el incremento de la sobrecarga de trabajo de cuidado, las condiciones de violencia, la condición de salud física, emocional y mental y, sin duda, la inestabilidad y la ausencia de ingresos económicos para sostener su vida.

La coyuntura COVID-19, en efecto, tendrá impacto en el contexto sociopolítico y económico, lo que hace indispensable hacer viable los propósitos de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, en favor de que, posterior a la pandemia, los derechos de todas las personas sean el centro de la política pública.

#### Aspecto sociopolítico

La situación social, política y económica en Panamá guarda relación con los hechos que se viven en la región latinoamericana orientados a cambios en el ordenamiento del Estado. En el ámbito político las reformas constitucionales, por lo menos durante las dos últimas décadas han sido una petición de organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y organismos empresariales<sup>3</sup>, cada sector con posiciones antagónicas o divergentes.

El 17 de julio de 2019, el Ejecutivo llevó a la Asamblea Nacional la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Concertación Nacional para el Desarrollo. El principal escollo para lograr el consenso en la población está relacionado con los mecanismos de participación de todos los sectores, lo que provocó que los conflictos postergados por la democracia, las prácticas de corrupción en la institucionalidad y en el sistema de justicia se crispan hasta el rechazo. Esta realidad muestra un sistema sociopolítico con problemas no resueltos y lesionado en su legitimidad por la actuación de actores clave (Zamora, 2019; Gandasegui, 2019; Noriega, 2019).

Además de sectores académicos, organizaciones sindicales y de estudiantes universitarios, el proceso de reformas ha

<sup>2</sup> Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Género y Agua. Página 10

<sup>3</sup> La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) entregó propuesta de Reforma Constitucional. <https://www.panacamara.com/camara-de-comercio-industrias-y-agricultura-de-panama-presenta-propuesta-de-reformas-a-la-constitucion-nacional/>



Tasa de crecimiento	2019	2020	Contracción por COVID-19, 2020
PIB Mundial (BM) Fondo Monetario Internacional (FMI)	2.4%	2.5%	-3%
PIB América Latina y el Caribe (CEPAL)	0.1%	1.3%	-5.3%
PIB Panamá (CEPAL)	3.5%	3.8%	-2%

La situación económica provocada por el COVID-19 ha cambiado drásticamente las estimaciones de crecimiento de la región, CEPAL considera que el PIB tendrá una caída de 5.3%.<sup>3</sup> Los efectos en el producto mundial lo contrae en 3%, según el FMI. Las afectaciones en los flujos de mercancías, en el comercio mundial, la paralización de importantes actividades asociadas al comercio y el turismo, incrementarán el desempleo y sumirán en la pobreza y la indigencia a millones de personas.

### Contexto mundial y latinoamericano

En 2019 el crecimiento mundial fue de 2.4% según el Banco Mundial y 3.5% para la CEPAL. Las economías desarrolladas y las emergentes no logran la reactivación del PIB, las debilidades y los riesgos apuntan a la baja. Las tasas de endeudamiento mundial alcanzaron un 320% del PIB, provocado por tasas de interés bajas. CEPAL considera que el crecimiento para el corto y mediano plazo está comprometido. Para América Latina y el Caribe la desaceleración está impactada por los conflictos de sus dos socios comerciales, Estados Unidos y China recrudesciendo las relaciones de intercambio. La caída de los precios de las materias primas en 2019 fue de 5.0%. Ambas potencias dan cuenta del 50% del desarrollo económico mundial por tanto el conflicto lo estanca (Xinyu, 2019). En Centro y Sudamérica el endeudamiento público en junio de 2019 se ubicó en torno al 41% y el 45% del PIB, respectivamente. (CEPAL, 2019).

convocado la movilización de las/os defensores de derechos humanos, de la población LGBTIQ+ y las feministas jóvenes.

Una demanda que sonó con fuerza durante estas protestas fue el establecimiento de un Estado laico, favorecedor del

reconocimiento, la realización y el ejercicio de los derechos sexuales de la población. El derecho de las mujeres a decidir sobre sus vidas, la paridad política, la protección integral frente a la violencia y el acceso a ingresos y recursos, entre otros.<sup>4</sup>

En el contexto político también surgen otras voces con sus propias particularidades, las mujeres indígenas incorporan en el tejido social las condiciones de permanente agresión a su hábitat natural por la tala ilegal del bosque y el deterioro ambiental. Consideran que sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales no son satisfechos<sup>5</sup>. Asimismo, las mujeres que viven con alguna discapacidad se movilizan por políticas públicas que reconozcan de forma efectiva su condición y haya esfuerzos en crear para ellas ambientes y espacios que les permitan ejercer sus derechos en mejores condiciones, en especial, elevar la calidad de la educación y garantizar la inclusión.<sup>6</sup>

Las mujeres afrodescendientes incorporan sus demandas históricas por un Estado que sea intolerante con la discriminación racial y deseché políticas públicas racializadas en el ejercicio gubernamental, desarrollan esfuerzos en el fortalecimiento de sus organizaciones, en trabajar por el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) y participan activamente en las mesas del Censo 2020 para que se conozca la condición real de las mujeres afrodescendientes (Voces de Mujeres Afrodescendientes, 2019).

### Aspecto económico

La economía panameña, históricamente dependiente de la zona de tránsito, hace parte de los problemas sociales que hoy están en debate socio político, al no lograr reducir las desigualdades existentes, de las que se da cuenta en este Perfil. La economía está constituida por un megasector de comercio y servicios representativo del 69% del PIB,<sup>7</sup> conformando una economía terciaria en detrimento de la actividad de los otros sectores productivos. El sector terciario, no obstante, entre los años 2007 y 2017 ha reducido su participación en el PIB, pasó de 78% al 70%<sup>8</sup>. Según el estudio de SENACYT en el año 2017, el sector primario como proporción del PIB representaba el 43% y el secundario el 25,2%.

Las estimaciones del INEC sobre el crecimiento promedio del PIB para los años 2015-18 fue del 5.0%; en 2018 cayó a 3.7%.

4 El contexto sobre la realidad panameña al cierre del año 2019 está centrado en el debate y aprobación de las reformas constitucionales llevadas adelante por la Asamblea Nacional y la posición y movilización de los sectores sociales, evidente en los reportes periodísticos sobre estos hechos. (Ver en la bibliografía: Información sobre reformas constitucionales. Revisión diciembre 2019 y febrero 2020).

5 Clelia Mezúa, lideresa de las mujeres Emberá Wounaan en entrevista realizada el 18 de febrero, ciudad de Panamá.

6 Mesa de Análisis de Leyes de personas con Discapacidad (MELEDIS) promueve el Pacto para la Educación Inclusiva y de Calidad en Panamá.

7 INEC, PIB a precios de comprador en la República, años 2015-2018. (2019)

8 Este estudio señala que el sector es preponderante por el aporte de las actividades económicas como el transporte, almacenamiento y comunicaciones, actividad inmobiliaria, empresariales de alquiler, comercio y la intermediación financiera (SENACYT, 2019, P. 16).

En 2019, la CEPAL expresa que el crecimiento del PIB será de 3.5%, ocasionado principalmente por la caída en los ingresos del gobierno central. El déficit fiscal a septiembre de 2019 fue de 4.8% del PIB<sup>9</sup> y en el SPNF de 3.56% del PIB (MEF, 2019b). Para resolver el déficit el gobierno adoptó una política de contracción del gasto por 1500 millones de balboas, modificó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal<sup>10</sup> para aumentar el margen del déficit fiscal permitido de 2% a 3.5% y abrió un periodo de moratoria para aumentar el pago de impuestos y reducir la morosidad.

### **La crisis del COVID-19 sitúa a la economía mundial y a la panameña en una contracción importante. El Fondo Monetario Internacional (FMI) establece la contracción mundial en 3% y CEPAL para América Latina y el Caribe estima una caída del 5.3% y de 2% la contracción económica en Panamá.**

A partir de 2013 la proporción en el endeudamiento público respecto al PIB se incrementó de 31.7% al 41.5% en 2019. La disciplina fiscal y la política financiera definida en la Ley 38 de 5 de junio de 2012 estableció que la relación de deuda neta/PIB no podía superar el 40% (CEPAL, 2019; MEF, 2019c: p.17) por lo que ya está iniciada una expectativa de riesgo.

A agosto de 2019, la cuenta corriente de la balanza de pagos es deficitaria, se contraen las exportaciones por 15.5%, en especial, por la caída del 16.5% en las reexportaciones de Zona Libre de Colón (ZLC). También disminuyen las importaciones por un 5.7%, orientadas por la contracción del 13.6% en la ZLC. El escenario de desaceleración de la economía tiene dos datos alentadores, 1) el aporte de la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro por \$1,786 millones (se trata del mayor monto desde la reversión de dicho bien a la administración panameña) y 2) el aumento de la inversión extranjera directa (IED) que en el primer semestre del año 2019 fue de 3.928 millones de dólares, para un aumento del 15,6% respecto a igual periodo en 2018.

## **Aspecto social**

### **Impacto del COVID-19 en las mujeres**

Aunque todas las personas fueron afectadas por la crisis provocada por la pandemia COVID – 19, ésta tiene impactos diferenciados en las mujeres. En Panamá, las mujeres son las primeras en responder como trabajadoras del hogar

remuneradas (empleadas domésticas) o no remuneradas (amas de casa), como profesionales de la salud, voluntarias de la sociedad civil, voluntarias comunitarias y cuidadoras remuneradas o no. En ellas los efectos de la crisis se multiplican al ser las “responsables designadas” de evitar el contagio familiar, mantener la salubridad del hogar, dar soporte emocional y administrar los recursos de la familia. Además, trabajar en primera fila en los sectores imprescindibles para la satisfacción de las necesidades básicas en el sector salud<sup>11</sup> (hospitales, laboratorios, farmacias, limpieza, administración, etc.), y en el comercio minorista donde son el 52% (INEC, 2019)<sup>11</sup>, entre otros. También su esfuerzo redoblado se materializa en asumir nuevos retos en el acompañamiento del proceso educativo virtual o por módulos de los hijos e hijas en este momento de emergencia.

Todo lo anterior se reproduce desproporcionadamente para las mujeres jefas de familia y las de hogares pobres y pobres críticas. En el 2018, un 18.6% de mujeres vivía en pobreza multidimensional, siendo las Comarcas Indígenas y las provincias de Bocas del Toro y Darién donde mayor impacto tienen las condiciones de pobreza. Mientras, las provincias de Los Santos y Herrera es donde las mujeres muestran el menor empobrecimiento (INEC. Encuesta de hogares 2018) (ONU Mujeres, 2020)

### **Situación del cuidado**

La política gubernamental de contracción del gasto público, para las mujeres involucra afectaciones adicionales en la asignación tradicional del cuidado y el trabajo no remunerado, igual que con las políticas económicas de ajuste estructural experimentadas en el pasado, son ellas quienes deben hacer frente a las debilidades del sistema de salud y educación, además atender tareas comunitarias. Las brechas de niños y niñas (NN) de 0 a 3 años no atendidas en Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) alcanza al 46.4%, además, un 40% de NN de 4 años no asiste a la educación preescolar. Esto afecta el desarrollo psico-social de la infancia y se constituye en una barrera para el acceso a oportunidades de miles de mujeres. Otro tanto ocurre con la población adulta mayor, una de cada cuatro personas con más de 65 años no cuenta con pensión de vejez ni recursos del programa 120 a los 65 (PNUD, 2017).

Entre las funciones del cuidado que la sociedad les ha asignado a las mujeres está la de administrar los recursos

9 La caída de 5.9% (344.9 millones de balboas) en la recaudación de ingresos corrientes respecto a 2018 (La Prensa, 15/12/2019).

10 Ley 34 de 5 de junio de 2008, sobre responsabilidad social fiscal.

11 En Panamá las mujeres son el 76% de la fuerza laboral en el sector social y de salud (INEC, 2019) pero en enfermería supera el 90% (INEC, 2020). “La atención sanitaria de las personas infectadas se encuentra en manos, mayoritariamente, de las mujeres, considerándose el personal sanitario el que más alto riesgo corre de ser infectado.” (ENRED Panamá. La IPG Panamá frente COVID-19: Explorando los impactos de género para saber dónde actuar. Pág. 2)

y alimentar a la familia, situación difícil en un contexto que ya está deprimido por la contracción de los salarios reales. Se suma, el bajo poder adquisitivo para comprar una canasta básica de alimentos que, en los principales distritos del país en el 2019 era de B/. 308.25 y B/. 286.23 en el resto del país (MEF, 2019a). Estos costos contribuyen para que una proporción importante de la población tenga condiciones vulnerables, ya que la canasta básica ocupa más del 50% del salario mínimo mayoritario entre la población trabajadora. El costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) en 2019 aumentó respecto a 2018, según el MEF, por el encarecimiento en los costos de importación y de la cadena de comercialización.<sup>12</sup> El incremento en el costo de los alimentos es una preocupación mayor por la afectación en la nutrición infantil. En el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-Panamá 2017-2021 se expresa que la malnutrición de las niñas y niños menores de 5 años analizada por la prevalencia de baja talla para la edad, en 2008 en el nivel nacional era 19% y 17.7% en 2014. Como puede observarse estos problemas de seguridad alimentaria se reducen de forma muy lenta.

## Metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

**“Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.” (PNUD, 2015).**

En las áreas indígenas la situación no es mejor, en 2008 era un 62% y en 2014 continúa elevada; en la Comarca Guna Yala con 55.6%, en la Comarca Ngäbe Bugle 31.3% y en Darién 28.6% (SENAPAN, 2017, p. 16). Liberar a las mujeres y hombres de la subalimentación, según la FAO significaría una reducción a 5% y en Panamá significaría una población de 288,300 personas (SENAPAN, 2017, p. 8) no obstante, continuaría siendo una cantidad elevada de panameñas/os en tal condición.

**TABLA 1**

**Población de 15 y más años de edad, no agrícola ocupada (\*) por nivel de instrucción por sexo.**

Nivel de instrucción	Total		Mujeres		Hombres		
	1,644,045	%	734,176	100%	909,869	100%	
Ningún grado	24,303	1.48	14,354	1.95	9,949	1.09	
Primaria	1 a 3	31,416	1.91	13,739	1.87	17,677	1.94
	4 a 6	219,782	13.37	88,665	12.08	131,117	14.41
Secundaria	1 a 3	232,253	14.13	80,964	11.03	151,289	16.63
	4 a 6	555,061	33.76	221,088	30.11	333,973	36.71
Vocacional	15,980	0.97	6,290	0.86	9,690	1.06	
Universitaria	555,336	33.78	303,711	41.37	251,625	27.66	
No universitaria	9,914	0.60	5,365	0.73	4,549	0.5	
<b>Promedio de años aprobados</b>			<b>12</b>		<b>11</b>		

Fuente: INEC. Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2019.

(\*) Nota: La tabla no incluye al 14.4% (276,597) de la población ocupada en el ámbito agrícola. En este está inserta un 8.4% (67,505) de mujeres y 18.7% de hombres (209,092).

La desnutrición y las infecciones retrasan el crecimiento y desarrollo de la infancia, provoca deficiencias en su desempeño escolar y en la sostenibilidad de sus vidas. Las mujeres en el periodo de embarazo también son afectadas por la desnutrición creando problemas en el desarrollo del futuro niño/a. En 2005 la prevalencia de anemia en mujeres embarazadas fue 23.4%; nueve años después, en 2014 es 23.2% según el Monitoreo Nutricional en las Instalaciones de Salud del MINSA.

En tales circunstancias cuando los precios suben como ha ocurrido, las más afectadas son las mujeres y las niñas, pues fácilmente hacen de amortiguadoras, ya que actúan tanto en la preparación de los alimentos como en el tiempo y energía que dedican para que sus familias no se afecten en mayor grado (ONU Mujeres, 2018, p. 79).

El impacto en la calidad de vida de la población en Panamá producida por el aumento en los costos, según información del INEC, puede verse en las variaciones de los precios; de enero 2019 a enero 2020 fue de 0.4%. Pero si consideramos 2013 como el año base, el índice de precios al consumidor (IPC) promedio se ha elevado a 4.8% (2013 - 2020), observándose que las principales alzas están en salud (10.2%) alquiler y alojamiento (11.7%), servicio doméstico (13.7%) y educación (18.8%), lo que tiene impacto en los arreglos de cuidado y el acceso a vivienda, salud, educación y alimentos.

12 “La variabilidad del costo calórico de ambas canastas al mes de agosto de 2019 fue mayor a la de igual periodo de 2018... Entre 2018 y 2019, la volatilidad en Panamá y San Miguelito, aumentó de 79.2% a 434.1%, es decir, 5.5 veces mayor, mientras que la del Resto urbano, de 65.5% a 424.6%, 6.5 veces.” (MEF, 2019a).



Si relacionamos la tendencia al alza del IPC con la desocupación, la más afectada es la población de 15-29 años que en agosto de 2019 representó a medio millón (554,164) de trabajadoras/res jóvenes. De esta población el 15.04% esta desocupada, los hombres son una proporción elevada (12.34%) pero en las mujeres asciende a 19.2%. Para mujeres y hombres jóvenes el desempleo ha aumentado, por lo que su acceso a viviendas, a servicios básicos y a satisfacer derechos económicos, sociales y culturales encuentra barreras que les excluyen, especialmente a las mujeres. A pesar de contar con mayor nivel educativo universitario en el mercado de trabajo (41.37% frente a un 27.66% en los hombres), los indicadores muestran que las desigualdades de género que enfrentan las mujeres no se desvanecen.

En agosto de 2019 el desempleo ascendió a 7.1% y el establecimiento de una política económica de recorte, no expansiva, auguraba que el crecimiento del PIB en 2020 se ralentizará aún más. La política pública de respuesta a la pandemia del COVID-19 tampoco muestra apego al establecimiento de políticas expansivas, en condiciones que ya CEPAL ha estimado que la reducción del PIB estará por el orden del 2%, y se espera que la economía se recupere para el año 2021. El año 2020, según el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, concluirá con 400 mil trabajadores/as sin empleo ya que estiman que el desempleo ascenderá a 20%.



Foto: Francisco Cedeño

## II. DIMENSIÓN POLÍTICA

### MARCO POLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL

#### 2.1. Marco Político

El pasado siglo XX estuvo marcado por la transformación. Los países ampliaron el alcance de los derechos legales de las mujeres. Sin embargo, en la actualidad para millones de mujeres en muchas regiones del mundo esas leyes y políticas aún no se reflejan en igualdad y justicia.

En nuestra región se produjeron cambios importantes y significativos en la construcción de agendas inclusivas y facilitadoras del desarrollo social, político y económico con equidad. Desde el núcleo de distintas organizaciones de mujeres y feministas se ha logrado incorporar un número importante de leyes, decretos y acuerdos institucionales para impulsar la igualdad en todas las esferas de la sociedad panameña. Los debates en la Comisión de la Mujer de la Asamblea Nacional respecto al proyecto de ley que haría reconocimiento de pérdidas neonatales y otros proyectos, han puesto de manifiesto que estas leyes de igualdad no son evaluadas para observar los avances en el cierre de brechas de desigualdad de género, no se le asignan los recursos económicos que requiere su aplicación y, por el contrario, se propone nueva legislación que incluso afecta los derechos de las mujeres ya conquistados.

En concreto, la realidad 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. Es recurrente la falta de consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos de jerarquía en paridad. 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.

He aquí donde 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.

#### 2.2. Marco Jurídico

La constitución política de la República de Panamá establece que se acatan las normas del 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 permiten acciones concretas en la eliminación de brechas de desigualdad y un marco normativo con perspectiva de género.

La Ley N° 4 del 29 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades, reglamentada a través del Decreto ejecutivo 53 del 25 de junio de 2002 y que acoge en sus partes los mandatos de la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW), es el marco legal de referencia ya que establece una serie de mecanismos para el desarrollo de políticas públicas anti discriminación 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 constituye un escalón de suma importancia en el camino a propiciar estrategias y acciones efectivas que permitan, con equidad, la plena incorporación de las mujeres al proceso de desarrollo en todas las esferas activas del país. No obstante, a 20 años de su establecimiento, sigue pendiente su plena implementación para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

#### 2.3. Marco Institucional (Mecanismos de adelanto de las mujeres)

Desde 1994 existe la voluntad política e institucional de avanzar en mecanismos que faciliten el cierre de la brecha de igualdad de género en Panamá; de esta forma nace el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), adscritas en primera instancia al entonces Ministerio de Trabajo y Bienestar Social que posteriormente se incluye en la estructura del hoy Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

A partir de 1995, empiezan a aparecer en el sector público panameño departamentos o unidades administrativas conocidas como oficinas de la mujer o puntos focales de género, o de igualdad. Estas instancias son fundamentadas legalmente en 1999 con la aprobación de la Ley N° 4 de enero de 1999 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades en Panamá. Se constituyen en mecanismos del Estado, responsables de incorporar la igualdad y equidad de género en todas las políticas públicas.

Estas instituciones nacen con 3 propósitos centrales:

1. Ampliar la participación de las mujeres en los procesos democráticos y en toda la gestión de la vida social del país.
2. Institucionalizar la perspectiva de género en todo el proceso de formulación y aplicación de políticas públicas, la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.
3. Garantizar que dicha perspectiva conceptual se evidencie en las políticas y acciones externas e internas en el tiempo, de modo sistemático.

El permanente cambio y la necesidad de extender mecanismos administrativos que garanticen el cumplimiento de estos y otros objetivos lleva a la lógica de transformación de las instituciones; en ese sentido, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) es el resultado de una lucha de las organizaciones de mujeres por el logro de una entidad autónoma. Esto se concreta a través de la incidencia del Consejo Nacional de la Mujer como entidad impulsora de su creación mediante la Ley N° 71 de 23 de diciembre de 2008.

Uno de los principales propósitos de la Ley que crea la entidad es consolidarla como ente rector de las Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, a fin de articular respuestas que permitan erradicar las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas que impiden el pleno goce y desarrollo de los derechos de las Mujeres.

Para el año 2014 la institución contaba con un presupuesto de 2.9 millones de balboas y una presencia parcial en tres (3) provincias, dedicadas a la autonomía física. Al 2018, el Instituto Nacional de la Mujer cuenta con un presupuesto anual de 6.6 millones y con presencia territorial en diez (10) provincias y dos (2) comarcas, logrando una mayor cobertura geográfica a diferencia de años anteriores, ampliando el circuito de prevención y protección de las mujeres a través de los centros denominados CINAMU y los dos (2) albergues nacionales para violencia doméstica de alto riesgo.

Por otra parte, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) se trazó en 2015 la meta de extender su cobertura de intervención a las provincias y comarcas indígenas del país, a fin de fortalecer el servicio de atención especializada y gratuita para las mujeres, sobre todo para aquellas que son supervivientes de violencia doméstica o potencialmente pueden llegar a serlo. Los Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU) fueron concebidos como espacios o ventanas de oportunidad para la salvaguarda, la autonomía y la transformación de la vida de las Mujeres. Se trata de dar respuesta al problema de violencia, acercando la gestión institucional en la protección de sus derechos. Los CINAMU suponen una oportunidad para desarrollar

otro tipo de servicios e iniciativas dirigidas al logro de una verdadera igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en los territorios. Además, proporcionan información propicia y oportuna y son herramientas básicas para el empoderamiento de las mujeres.

En julio de 2019 las organizaciones de mujeres presentaron ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley que crearía el Ministerio de la Mujer. La misma fue presentada ante la oficina de participación ciudadana del Legislativo. Esta iniciativa se encuentra impregnada de matices políticos ya que la misma se encontraba incluida dentro del paquete de propuestas político-electoral de la actual administración. Desde la constitución del CONAMU hasta su evolución como INAMU es evidente el robustecimiento institucional que este tema ha adquirido y es lógico pensar en que los mecanismos tienen que evolucionar a fin de hacer frente a la permanente lucha por la igualdad de género, como también es lógico concluir en la necesidad del trabajo coordinado en un eje común.

El INAMU, en el Informe de la República de Panamá *Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*, establece que con base en la Ley N° 4 de 1999 crearon “organismos especializados para promover las políticas públicas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres además de garantizar la aplicación de la perspectiva de género en todos los planes, programas, proyectos y estrategias que desarrollen en sus instituciones en el ámbito de sus competencias.” (INAMU, 2014).

Estos Mecanismos son de carácter sectorial, actualmente son treinta y siete, entre oficinas de la mujer o género, unidades de enlace o programas para las mujeres. Treinta y tres son dependencias con un nivel de Dirección u Oficina de Género o Igualdad de Oportunidades, una académica y dos municipales.

Las 37 instituciones constituyen una Red de Mecanismos Gubernamentales para la atención y desarrollo de políticas para la igualdad de género, coordinada por el INAMU como instancia superior y cuenta con una coordinación adjunta de carácter rotativo. La estructura de la Red está integrada por tres comisiones de trabajo: Comisión de Promoción y Formación; Comisión de Investigación, Planificación, Ejecución y Evaluación y la Comisión de Divulgación y Comunicación. Estos mecanismos sectoriales corresponden a los siguientes ministerios e instituciones públicas:

1. Ministerio de Educación (MEDUCA)
2. Ministerio de Comercio e Industria (MICI)



3. Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG)
4. Ministerio de Salud (MINSAs)
5. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
6. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)
7. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)
8. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)
9. Ministerio de Obras Públicas (MOP)
10. Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)
11. Instituto Nacional de Cultura (INAC)
12. PANDEPORTES
13. Autoridad Marítima de Panamá (AMP)
14. Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE)
15. Autoridad del Canal de Panamá (ACP)
16. Instituto Para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)
17. Benemérito Cuerpo de los Bomberos de Panamá (BCBDP)
18. Caja de Seguro Social (CSS)
19. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)
20. Policía Nacional de Panamá (PNP)
21. Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE)
22. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá (IMUP)
23. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)
24. Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)
25. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)
26. Órgano Judicial (CSJ)
27. Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)
28. Banco Hipotecario Nacional (BHN)
29. Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)
30. Instituto Nacional de Formación Profesional y Desarrollo Humano (INADEH)
31. Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)
32. Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)
33. Defensoría del Pueblo
34. Municipio de Arraiján
35. Municipio de Colón

36. Servicio Nacional de Migración

37. Ministerio Público

Los mecanismos y su funcionamiento responden a funciones sectoriales contenidas en la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres. En general muchos tienen atribuciones que exceden las competencias de la igualdad de género e incluyen entre sus funciones actividades propias de su institución lo cual reduce el tiempo de trabajo para la atención de las políticas de igualdad y empoderamiento de las mujeres (PNUD, 2016).

## 2.4. Género, liderazgo y participación social y paridad política

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) asevera que la región sigue siendo la más desigual del mundo, con profundas diferencias socioeconómicas y de género, con niveles de pobreza muy significativos y amplios sectores muy vulnerables a los cambios económicos, por lo que la igualdad cobra especial relevancia, “no solo como igualdad de medios desde el punto de vista económico y distributivo, sino también como igualdad en el ejercicio de los derechos, en el desarrollo de las capacidades y en el reconocimiento recíproco de los actores sociales”, para cumplir con la agenda 2030 y lograr el Desarrollo Sostenible (CEPAL. 2020. Pág. 18).

**“El siglo XXI debe ser el siglo de la igualdad de la mujer en las negociaciones de paz y las negociaciones comerciales; en los consejos de administración y en las aulas, y en el G20 y la ONU. Es hora de dejar de intentar cambiar a las mujeres y de empezar a cambiar los sistemas que les impiden desplegar su potencial”. António Guterres**

Atendiendo a lo anterior se promulga el acuerdo N° 12 de Santiago que plantea: “Alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado y niveles y ámbitos de gobierno, garantizar la protección de los derechos de las mujeres que participan en política, de las defensoras de derechos humanos y de las mujeres periodistas, y condenar la violencia política”.<sup>13</sup>

13 CEPAL (2020) Decimocuarta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago, 27-31 de enero de 2020.

## Empoderamiento político de las mujeres

América Latina y el Caribe se caracterizan por mantener sistemas democráticos estables y encontrarse en un crecimiento económico. Sin embargo, permanece con una muy deficiente redistribución de la riqueza en la mayoría de los países, con altas tasas de inequidad y exclusión social, que impactan más a las mujeres indígenas y afrodescendientes, empeorada por la permanencia de la desigualdad de género. Esa inequidad está presente también en el ámbito político y en el público.

Su origen está vinculado con la tradicional dicotomía que identifica lo público como una dimensión masculina, mientras que lo privado y, en particular, el cuidado del hogar y de la familia, sería el espacio de y para las mujeres. La participación política y pública de las mujeres sigue siendo desigual, heterogénea e insuficiente.

Además, las mujeres siguen teniendo menos recursos y un menor acceso a redes de apoyo para poder participar en espacios de decisión política. Su dependencia económica de los hombres, el trabajo en el hogar no remunerado, la brecha salarial con los hombres y la persistencia de actos de violencia por razón de género, incluso en el ámbito de la política, constituyen barreras a su empoderamiento político.

(EMPODERAMIENTO POLÍTICO DE LAS MUJERES: MARCO PARA UNA ACCIÓN ESTRATÉGICA. 2014-2017. ONU MUJERES)

### 2.4.1. Marco jurídico para la participación política y social de las mujeres panameñas

Los principales instrumentos legales son los siguientes:

- La Constitución Política de la República de Panamá en el artículo 19 establece el principio de no discriminación por sexo: “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”. (MIDES. VII Informe Nacional Clara González. 2016. Pág. 69).
- En el artículo 132 de la Constitución se anuncia que los “derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños”. Lo que significa que panameños y panameñas tienen el derecho político de ser elegidos o elegidas (Ibídem).
- Desde 1997, el Código Electoral que crea y reglamenta el derecho al sufragio y la participación de los distintos cargos de representación popular, establece la cuota mínima de participación de las mujeres, conocida como cuota electoral (Ibídem).
- La ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) da paso al proceso de creación de políticas públicas encaminadas a crear mecanismos para lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres.
- La Ley N° 4 del 29 de enero de 1999 instituye la regulación específica en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres. Reglamentada y aprobada por el Decreto Ejecutivo N° 53 del 25 de junio de 2002. En estos instrumentos se establecen las acciones públicas que el Estado debe desarrollar para estimular la participación política de las mujeres en los puestos de poder, así como crear componentes que contribuyan a la eliminación de estereotipos tradicionales excluyentes para las mujeres del mundo público. Además, crea mecanismos para la solidaridad entre las mujeres y los hombres de diferentes partidos políticos, fortaleciendo el liderazgo femenino en todos los niveles organizativos (MIDES. Pág. 70 y PNUD-ONUMUJERES-IDEA. Pág. 20).
- La Ley N° 71 De 23 de diciembre de 2008 crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), que es el mecanismo nacional para la promoción de la igualdad de género en la Política Pública, sin embargo, desde su propio diseño dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, con limitaciones presupuestarias, humanas y técnicas, afectan su autoridad para incidir en la Política Pública y le restan capacidad para cumplir con su papel rector en la búsqueda de la igualdad de género y la paridad política y como secretariado del Consejo Nacional de la Mujer presidido por el Ministro de Desarrollo Social y conformado por representantes de instituciones de todos los poderes del Estado y la sociedad civil. Por el otro lado, la Oficina Regional de ONU Mujeres en Panamá brindó asistencia técnica al Foro de Mujeres de Partidos Políticos en la reglamentación de la Paridad Política y apoyó el análisis de las postulaciones de mujeres en las elecciones del 2019 (CEDAW. 2019).



## 2.4.2. Índice de Paridad Política

El Índice de Paridad Política (IPP) del Mecanismo de Aceleración ATENEA se aplicó en Panamá en el 2014 como herramienta de información para la acción y toma de decisiones, para lo cual se hicieron reuniones con múltiples actores y se elaboraron hojas de ruta estratégica para avanzar en la paridad y la democracia inclusiva. A partir de este Mecanismo de Aceleración ATENEA se utiliza el concepto de “paridad estricta”; o sea, 50%-50% de presencia para ambos sexos. Este Índice de Paridad Política se define como: “El derecho (...) al acceso y la plena participación en la vida política y pública lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político, así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo” (PNUD-ONUMUJERES-IDEA. 2015. Pág. 10).

El diagnóstico del IPP demostró que las panameñas viven una gran desigualdad como consecuencia, entre otros factores, de la debilidad legal sobre derechos humanos, lo que ha influido en los indicadores de derechos políticos de las mujeres donde el país obtuvo un puntaje global de 37 sobre 100 (tabla 2). El índice se midió a través de 8 dimensiones y 40 indicadores. El puntaje más alto se obtuvo en la dimensión II (Ejercicio del derecho al sufragio) con una puntuación de 80 debido a los importantes niveles de ejercicio del voto que se registraron (PNUD-ONUMUJERES-IDEA, 2015. Pág. 10).

La recopilación de datos para la Dimensión I (Compromisos nacionales con la igualdad en la constitución y el marco legal) constató que el Estado panameño no ha suscrito ni ratificado la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952),<sup>14</sup> por lo que solo se pudieron medir las condiciones formales mínimas que brinda el país para garantizar la igualdad de las mujeres en su derecho a la participación política. Panamá alcanzó un puntaje de 40 en esta dimensión, que tenía indicadores importantes a nivel constitucional y determinadas leyes (igualdad, acceso a una vida libre de violencia y contra la discriminación). Estos resultados muestran que el país tiene un marco legal básico para promover los derechos humanos de las

mujeres, pero aún faltan por resolver muchos indicadores (PNUD-ONUMUJERES-IDEA, 2015. Pág. 20).

Como se observa en la tabla siguiente, existen varias dimensiones con importantes carencias: Poder Judicial y Poder Electoral (ausencia total de mujeres magistradas e inexistencia de mecanismos de género en el órgano jurisdiccional electoral); Poder Legislativo (escasa presencia de mujeres en las nominaciones electorales y cargos electos a nivel legislativo, ausencia en los puestos de mayor poder parlamentario y la inexistencia de algunas condiciones para facilitar el ejercicio de su función); Gobierno local-municipal (escasos porcentajes de mujeres en los cargos respectivos a nivel local); Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal (inexistencia de una normativa específica o de la regulación deficitaria en algunos temas clave); y Cuota/Paridad (débil diseño de las medidas aprobadas para incorporar mujeres en las nominaciones a cargos de elección, tanto en la contienda electoral como en los cargos electos) (Ibidem. Pág. 15).

**TABLA 2**  
**Resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política en Panamá, por dimensión y puntaje. Año 2014**

Dimensión (Para cada dimensión el total es de 100 puntos y se obtuvo mediante el cálculo especial de un grupo de indicadores. El número de indicadores era diferente para cada dimensión).	Puntaje del índice en cada dimensión
I. Compromisos nacionales con la igualdad en la constitución y el marco legal	40
II. Ejercicio del derecho al sufragio	80
III. Cuota/ paridad	20
IV. Poder ejecutivo y administración pública	53,8
V. Poder legislativo (cámara baja/ única)	20,3
VI. Poder judicial y poder electoral	0
VII. Partidos políticos	55,6
VIII. Gobierno local (municipal)	26,4
Puntaje global IPP (Es el total de acuerdo a la fórmula diseñada para dicho cálculo. No se refiere a la sumatoria de todas las dimensiones)	37

Fuente: PNUD-ONUMUJERES-IDEA. ATENEA. 2015. Pág. 13-14

Nota: El formato de tabla responde solamente a la presentación de la información, no es una tabla con fines estadísticos. La numeración (en números romanos) y el orden de las dimensiones responden al estudio original.

14 “Un hallazgo inesperado en la verificación de fuentes durante el proceso de recolección de información para la ficha de país, fue constatar en el registro oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá (MIRE) que el Estado panameño no ha suscrito ni ratificado la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952).” IDEA pág. 20

### 2.4.3. Participación política de las mujeres panameñas en puestos de elección popular

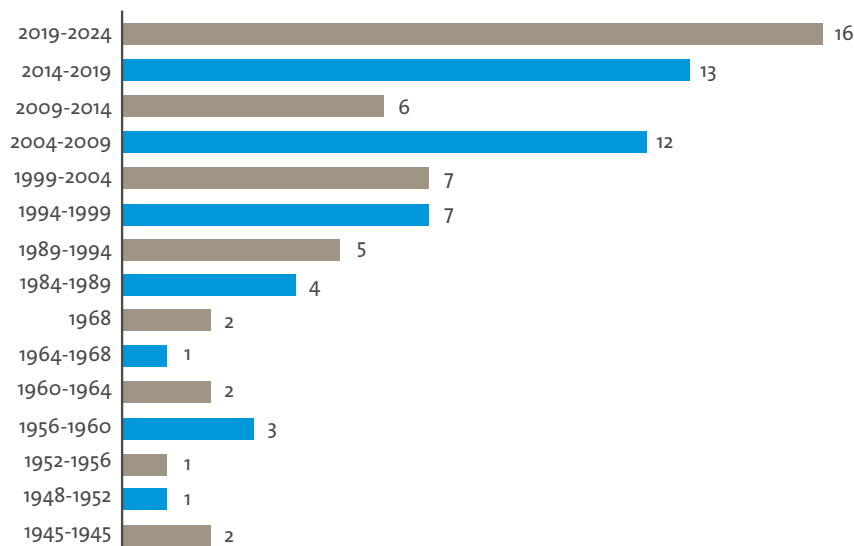
En los puestos de elección popular es donde más se evidencian los mecanismos de participación de las mujeres dentro de los partidos políticos y la puesta en práctica de la paridad política, desde las elecciones primarias de los partidos hasta las elecciones para el órgano legislativo y los poderes locales (Alcaldía y Juntas Comunales). El cargo de Diputada es uno de los de mayor relevancia a nivel nacional, por la incidencia en la formulación de leyes que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, adolescentes y niñas desde un enfoque de género, derechos humanos, interculturalidad y multietnicidad. Sin embargo, el contar con mujeres en la cámara legislativa no siempre garantiza que las leyes que se aprueben tengan dichos enfoques y respondan al logro de la equidad social, entendida como la igualdad de oportunidades para todas las personas, por la inclusión y disminución de las inequidades sociales.

En general, como se muestra en la gráfica 1, la participación de la mujer como candidata a cargos de elección popular, hace evidente la desigualdad de género que históricamente ha imperado en el país, a pesar de la existencia de la cuota electoral desde 1997 y las reformas al Código Electoral en el 2012 que incrementó del 30% al 50% las postulaciones de mujeres en las elecciones internas de los partidos políticos. Sin embargo, el acceso de mujeres como candidatas principales o titulares a diputadas ha sido muy escaso en la Asamblea Nacional, aunque se observa un leve incremento, pero lejano a la paridad aspirada. En los 15 períodos electorales desde 1945 hasta el 2019, sólo 82 mujeres alcanzaron un peldaño como principales en el órgano legislativo, significando un 9.1%, mientras que en el mismo período lo hicieron 820 hombres para un 90.9%.

Definitivamente el país se encuentra lejos de la paridad. Ningún partido cumple con la cuota de paridad en las elecciones primarias ni en las generales, esto aunado a que la norma electoral es débil y sin sanciones asociadas es el mejor caldo de cultivo para el bajo número de mujeres candidatas en el país, elección tras elección.

GRÁFICA 1

Número de mujeres electas como titulares en la Asamblea Nacional, según período electoral. Años 1945 - 2019



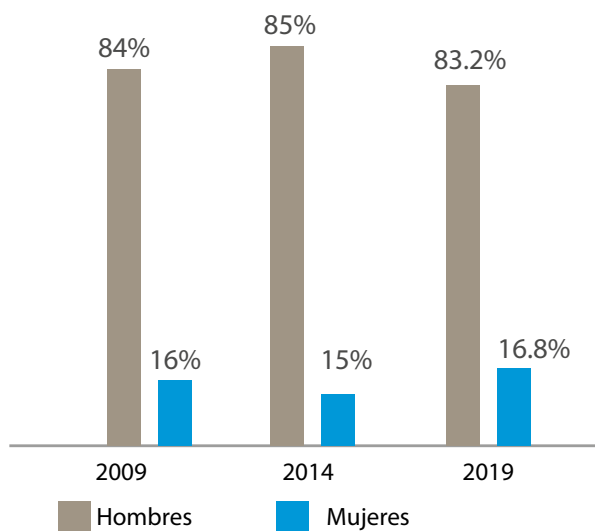
Fuente: Gráfica elaborada para este documento con datos del Informe Clara González 2013, página 42 y datos del Tribunal Electoral 2019.

La participación de la mujer en el órgano legislativo fue ínfima durante casi todo el siglo pasado, comenzando a destacarse en los períodos electorales 1994 – 1999 y 1999 -2004 con 7 diputadas electas en cada período, duplicándose casi en las elecciones del 2004 con 12 diputadas. Pero, ese aumento no se dio en todos los espacios, mientras que en el Poder Legislativo se aumenta la representación ocupando la décima parte de las curules (9.86%) en el año 1999, al 17% en el 2004, en el poder local se pierde potestad al disminuir el número de alcaldesas de 10 (13%) en 1999 a solo 7 (9%) en el 2004. Como concejal ninguna mujer llegó al cargo como principal (AECI, PNUD, 2004. Pág. 38). Pese a los avances, en ninguno de los dos periodos se logró alcanzar la cuota del 30% establecida por la Ley 22.

A más de cinco años de la aprobación de la cuota electoral del 50%, aún persisten los estereotipos femeninos y subsiste el modelo masculino dentro de la política en los puestos de poder, a pesar de los avances que se dieron desde la proclamación de la primera cuota electoral en 1997.

**GRÁFICA 2**

**Gráfica 2 Postulaciones de Hombres y Mujeres a cargos elección popular. Elecciones 2009, 2014, 2019. En porcentajes.**



Fuente: Tribunal Electoral, Boletín 2019 y Bonilla, abril 2019.

En una década, tres elecciones (2009, 2014 y 2019) indican que el sistema político siguió siendo antidemocrático para las mujeres. Los datos muestran que la participación de las mujeres está muy lejos de la verdadera paridad política,

si tenemos en cuenta que solo aumentó un 0.8% en las elecciones de 2009 al 2019. Se advierte que en las elecciones de 2009 y 2014 se retrocedió en un punto porcentual (1%) en la participación femenina. No obstante, en las contiendas de 2014 y el 2019 hubo un aumento de 1.8% punto porcentual. En el 2009 hubo un 16% de mujeres candidatas (613 mujeres y 3,212 hombres) en el 2014 un 15% (665 mujeres y 3,758 hombres) y en el 2019 un 16.8% de mujeres candidatas ante el 83.2% de hombres candidatos (988 mujeres y 4,877 hombres). Ver gráfico 2.

En la tabla 3 se presentan las autoridades nacionales y locales electas en mayo del 2019. Se observa, tanto en la cantidad de postuladas (gráfico 2) como de electas, que aún persisten prejuicios y estereotipos de género en el imaginario colectivo donde se le atribuye a la mujer un rol de seguidora del líder político y no de protagonista, lo que limita la posibilidad de acceso a puestos de autoridad y desarrollar su capacidad de liderazgo. (PNUD, 2019<sup>a</sup>)

Mientras que a nivel mundial las mujeres ocupan el 24% de los escaños parlamentarios acá se está a medio camino de la paridad (ONU MUJERES. 2019. Pág.3), en Panamá llegamos al 22.53% de representación femenina (16 diputadas) en el período 2019 - 2024 (una (1) de la Comarca Guna Yala, una (1) de Chiriquí y otra (1) de Veraguas, ocho (8) de Panamá y cinco (5) de Panamá Oeste) y aunque siguen en minoría respecto a los hombres, dicha representación permitirá que se lleven

**TABLA 3**

**Autoridades nacionales y locales, por sexo, según cargo. Años 2019 – 2024**

Cargos de elección	Total de puestos	Sexo de las personas electas			
		Hombres	%	Mujeres	%
Presidencia	1	1	100	-	-
Vicepresidencia	1	1	100	-	-
Órgano ejecutivo	17 ministerios	11	64.71	6	35.29
	20 viceministerios	14	70.00	6	30.00
Asamblea Nacional - principal	71	55	77.46	16	22.54
Alcaldías de las provincias	70	62	88.58	8	11.42
Alcaldías de la Comarca Ngäbe Buglé	9	5	55.55	4	44.44
Representantes de corregimientos de las provincias	598	536	89.63	62	10.36
Representantes de corregimientos de la comarca Ngäbe Buglé	70	65	92.85	5	7.14
Alcaldías de la Comarca Emberá – Wounaan	2	2	100	-	-
Representantes de corregimientos de la comarca Emberá – Wounaan	5	5	100	-	-
Representantes de corregimientos	4	4	100	-	-
Representantes de corregimientos de la Comarca Guna de Madugandí	2	2	100	-	-
Concejales	9	7	77.78	2	22.22

Fuente: Elaboración propia con datos de AMUPA (listado de alcaldías y corregimientos), Tribunal Electoral y documento del PNUD 2019: *Crecimiento sin Igualdad no es Desarrollo. La Política También es Asunto de Mujeres.*

Adelante acciones críticas para el avance de la igualdad de las mujeres (PNUD, 2019a). Por otro lado, el que por primera vez llegue una diputada indígena como principal (Comarca Guna Yala) puede marcar la diferencia y más que una representación descriptiva puede ser sustantiva para el logro de las demandas de las mujeres, las niñas y las adolescentes de todas las comarcas.

Datos desalentadores reflejaron que las mujeres representantes de corregimiento para el periodo 2019 – 2024 en las provincias solo alcanzaron un 10.36% y en la comarca Ngäbe Buglé un 7.14% que fue en la única comarca donde las mujeres estuvieron presentes en este peldaño, lo que puede significar un quinquenio perdido para alcanzar las demandas de las mujeres desde el poder local. Algunas experiencias han demostrado que la presencia de mujeres en los puestos de autoridad en los gobiernos locales puede suponer un mecanismo impulsor de proyectos para el beneficio de las comunidades y por ende de las familias, como los relacionados con la dotación de agua potable, caminos de acceso a centros educativos, centros de salud, entre otros que mejoran la calidad de vida de las personas. Por ejemplo, una investigación sobre los consejos locales en la India reveló que donde había mujeres dirigiendo los proyectos de abastecimiento de agua eran un 62% mayor que donde había hombres al frente y en Noruega se destacó “(...)una relación de causalidad directa entre la presencia de mujeres en los consejos municipales y la cobertura del cuidado infantil” (ONU Mujeres, 2020, Pág. 3).

Después de las elecciones del 2019, las candidatas declararon que el reto que todas tuvieron fue el factor económico (PNUD, 2019), demostrando, por un lado, que el factor económico es un impedimento importante para las postulaciones de las mujeres y, por el otro, que el poder económico confía más en la capacidad de persuasión y acción de los hombres. El mundo público sigue siendo un lugar pensado y asignado a los hombres.

#### **2.4.4. Participación de las mujeres panameñas en el Órgano Ejecutivo**

En el período 2019 – 2024 el cargo de presidente correspondió a un hombre, como ha ocurrido históricamente, salvo en el periodo 1999 - 2004 donde una mujer fue presidenta, pero sin lograr un impacto relevante para la representación de los intereses prácticos y estratégicos de las mujeres, las

adolescentes y las niñas. En su periodo se formuló que dio seguimiento al Plan Nacional Mujer y Desarrollo, elaborado por las organizaciones de mujeres y que inició su ejecución con el Programa PROIGUALDAD 1997-2002<sup>15</sup>. En cuanto a la vicepresidencia de la República los hombres se suceden en ese cargo, con la excepción del período 2015 – 2019 donde hubo una mujer vicepresidenta, pero su presencia no logró que se dieran cambios sustanciales en cuanto a la transversalización de género. Los estudios, la reflexión y las políticas públicas favorables para la equidad y la paridad política no lograron asignaciones presupuestarias para su desarrollo, los proyectos relevantes realizados fueron puntuales y financiados por la cooperación internacional.

La Ley N° 4 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de 1999 estableció la obligatoriedad de garantizar la participación del 30%, por lo menos, de mujeres en los distintos cargos de autoridad política y gubernamental (ministras, viceministras, directoras de instituciones autónomas y semiautónomas y demás). En el período 2014 -2016 la designación de ministras mujeres fue de 14% y del 2015 – 2016 fue de 21% y para las entidades autónomas y semiautónomas de los mismos períodos fue de 33% y 28% respectivamente (MIDES, 2016, pág. 77).

Pasadas las últimas elecciones, en mayo 2019, las mujeres designadas para ministras personifican el 35.29%<sup>16</sup> del Ejecutivo, ocupando aquellas carteras que tradicionalmente se consideran más “adecuadas” para mujeres por su rol reproductivo y de cuidadoras, como los ministerios de educación, salud, desarrollo social y vivienda, entre otros. Los resultados anteriores superan en porcentaje las referencias internacionales que mostraron que, en el 2019, solo el 20.7% de los cargos ministeriales estaban ocupados por mujeres, pero similar a las cinco carteras más comunes que ocupan las mujeres: las de asuntos sociales; las de carácter social (familia, infancia, juventud, adultos mayores, discapacidad); medio ambiente (recursos naturales y energía); trabajo y formación vocacional; y comercio e industria (ONU, 2020, Pág. 3).

Comparado con periodos anteriores se puede decir que del 2019 al 2020, en cuanto al cargo de ministra, se cumple con el porcentaje mínimo asignado, pero no se puede afirmar si fue por convicción, por coyuntura partidista, por capacidades, aptitudes y experiencia profesional de los hombres y mujeres designadas.

15 Programa conjunto MINJUMFA-Unión Europea, Panamá 1997-2002.

16 Este dato puede variar en la medida que se produzcan cambios en el gabinete. El dato que se plasma en el documento responde a los nombramientos realizados por el presidente durante los primeros meses de gobierno en el 2019.

Otros cargos dentro del ejecutivo (2019 -2024) no corrieron con la misma suerte, como en las entidades autónomas y semiautónomas donde la representación de directoras fue de 21.06% y en las secretarías ejecutivas de 20%<sup>17</sup>. Hay que destacar que en este período llega por primera vez una mujer a compartir la administración del Canal de Panamá, demostrando altos niveles de empoderamiento individual y colectivo, lo que sin duda dará un impulso al Sello de Igualdad de Género<sup>18</sup> obtenido por la institución que sub-administra.

#### 2.4.5. Participación política de las mujeres panameñas en los partidos políticos

La participación política de las mujeres siempre ha sido cuesta arriba, salvando obstáculos propios de una cultura patriarcal que ha sumido a las mujeres en una falta de representación total hasta el sufragio femenino en Panamá y, posteriormente, en una subrepresentación histórica que persiste hasta nuestros días. La participación política de las mujeres en nuestro país ha tenido dos roles principales: uno como votante y participación en las filas de los partidos políticos y otro como participante en los puestos de poder donde se discuten y toman las decisiones. En el primer caso los avances son significativos tanto en la asistencia a las urnas de votación, como en la participación dentro de las dinámicas de los partidos políticos, pero mucho más lento ha sido el avance en los puestos de toma de decisiones.

La participación de las mujeres en los partidos políticos y en los procesos electorales ha aumentado, por ejemplo, en el 2004 el 56.4% de las mujeres que votaron pertenecían a partidos políticos y en el 2009 el 51%. (PNUD-ONUMJERES-IDEA. Pág. 25 -26) En el 2014 las cifras oficiales del Tribunal Electoral de las elecciones del 2014 que muestran que del total de personas que estaban registradas para votar, un 49.9% eran hombres y un 50.1% mujeres y ese mismo año del total que votaron el 47.7% fueron hombres y el resto 52.3% mujeres.

En las elecciones del 2019 el 49.18% de quienes estaban en el padrón electoral eran mujeres pertenecientes a partidos políticos, muy cerca de la paridad con los hombres (50.82%) afiliados a partidos políticos (tabla 4). Sin embargo, la equivalencia en los puestos de poder está muy distante en todos los partidos políticos, lo que llama a la reflexión en la creación de mecanismos para la verdadera transversalización de género a lo interno de los partidos y educar a las mujeres

**TABLA 4**  
Número y porcentaje de votantes en las elecciones de 2019 según afiliación.

Sexo	Total		Afiliados a partidos políticos		No afiliados a partidos políticos	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	2,757,823	100	1,424,515	100	1,333,308	100
Mujeres	1,385,076	50.22	700,683	49.18	684,393	51.34
Hombres	1,372,747	49.78	723,832	50.82	648,915	48.66

Fuente: Tribunal electoral 2019.

para lograr el empoderamiento y alcanzar la verdadera paridad en todos los ámbitos, no solo en la participación.

Lograr la paridad dentro del directorio de los partidos políticos panameños, sigue siendo la asignatura pendiente. Las mujeres a pesar de ser casi la mitad o más de la mitad de los miembros de dichos partidos, siguen ocupando dentro de los directorios nacionales o en las juntas directivas los espacios de menor jerarquía (las secretarías y subsecretarías). Los asuntos de poder y la toma de decisiones sobre la vida de los partidos políticos continúan masculinizadas.



Foto: UNFPA

17 Datos procesados desde la base de datos del ejecutivo, pero los mismos varían en la medida en que se den cambios dentro de esa instancia. Septiembre – diciembre 2019.

18 La ACP fue una de las cuatro instituciones públicas que obtuvo el Sello de Calidad de Género en abril del 2019, obteniendo la medalla de plata.



**TABLA 5**

**Mujeres con cargos en los Directorios Nacionales y Juntas Directivas de los Partidos Políticos**

Partido político	Directorio Nacional						*Juntas directivas					
	2011			2013			2015			2020		
	Total	M	%	Total	M	%	Total	M	%	Total	M	%
PRD	300	70	23.3	300	74	24.6	10	3	30	10	3	30
Panameñista	40	3	7.5	40	3	7.5	11	-	-	11	1	9
Cambio Democrático	124	34	27.4	186	44	23.7	24	4	17	15	4	26
MOLIRENA	195*	41	21.0	190	47	24.7	44	5	16	7	2	28
Popular	250*	71	28.4	250	71	28.4	15	4	27	7	3	42
<b>Total</b>	<b>909</b>	<b>219</b>	<b>24.1</b>	<b>966</b>	<b>247</b>	<b>25.6</b>	<b>104</b>	<b>16</b>	<b>15.4</b>	<b>50</b>	<b>13</b>	<b>26</b>

Fuente: MIDES: Informe Clara González (2015) y Tribunal Electoral. (Febrero 2020)

1/La información se obtuvo de varias fuentes porque no se encontró en el Tribunal Electoral todos los datos, ni desagregados por sexo.

\* Son principales solamente. Total: Se refiere al total de cargos dentro del partido

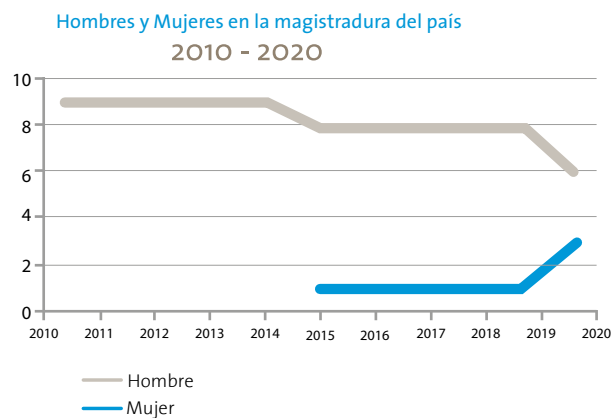
M: Mujeres en cargos. PRD: Partido Revolucionario Democrático. MOLIRENA: Movimiento de Liberación Nacional.

Para los años 2011 y 2013 la cuota de participación de las mujeres en los Directorios Nacionales no se cumplió en ningún partido, de acuerdo con los datos recabados. En las Juntas Directivas (2015 y 2020) el partido que cumplió con la cuota del 30% fue el Partido Revolucionario Democrático (PRD) pero no con la paridad. Para los mismos años el Partido Popular fue la excepción al registrar un 75% de mujeres dentro de la Junta Directiva, de acuerdo a los datos del Tribunal Electoral en febrero de 2020. En el Partido Panameñista las mujeres no estuvieron representadas en el 2015 en la Junta Directiva y en el 2020, sólo una mujer está registrada en el Tribunal Electoral como parte de la Junta Directiva. (Tabla 5).

**2.4.6. Participación de las mujeres panameñas en el poder judicial**

El más alto peldaño del poder judicial del país lo asume la Corte Suprema de Justicia que tiene jurisdicción en todo el territorio y se compone de cuatro salas: Primera de lo Civil, Segunda de lo Penal, Tercera de lo Contencioso Administrativo y la de Negocios Generales. Se compone de nueve (9) personas que ocupan el cargo de Magistrados/as de la República por un periodo de 10 años y son designados por el Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Nacional de Diputados, donde las mujeres por muchos años no estuvieron representadas y más recientemente están subrepresentadas. En toda la historia panameña (desde 1901 al 2020) de 51 presidentes de la Corte Suprema de Justicia sólo tres (3) magistradas han sido presidentas (5.88%): la primera mujer fue nombrada en 1985 – 1986 (Marisol Reyes de Vásquez, de la Sala Penal y Contencioso Administrativo, también fue Juez de Tránsito de la ciudad de Panamá de

**GRÁFICA 3**  
**Hombres y mujeres en la CSJ**



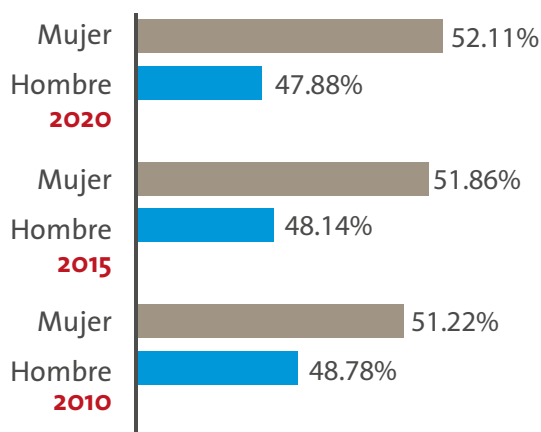
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de estadísticas Judiciales. Marzo de 2020.

1969-1971, la segunda del 2000 al 2001 (Mirtza Franceschi de Aguilera) y la tercera y primera afrodescendiente del 2006 al 2007 (Graciela Josefina Dixon Carton presidió el Órgano Judicial).

En los primeros cuatro años del decenio 2010 - 2020 los nombramientos de mujeres al más alto nivel de la judicatura panameña fueron nulos (del 2010 – 2014). Del 2015 al 2019 de las 9 magistraturas sólo una (1 – 11.1%) fue ocupada por mujer y desde enero de 2020 hay tres (3 mujeres de 9 magistraturas representando el 33.3%) siendo el mayor número de mujeres simultáneamente que se ha registrado en la Corte Suprema como magistradas (gráfica 3).

**GRÁFICA 4**

**Jueces y juezas del Órgano Judicial. Años 2010, 2015, 2020**



Fuentes: Estadísticas judiciales. Marzo 2020. Órgano Judicial.

Los nombres de mujeres han figurado más como suplentes, pero igualmente han estado mínimamente representadas, por ejemplo, en el 2013 hubo 2 y actualmente hay 3.

Como se observa en la gráfica 4, para todos los años registrados hay más juezas que jueces y podríamos decir que hay paridad, sin embargo, en un análisis más detallado, las mujeres siguen ocupando las áreas de tradición femenina como los tribunales superiores de Familia y Niñez y Adolescencia donde hay más mujeres que hombres, mientras que en aquellas tradicionalmente masculinas, como en la Sala Civil y en la Sala de lo Penal, los hombres casi todos los años duplican a las mujeres, por ejemplo: en el 2010 y 2011, de 5 jueces de la Sala Civil, 4 eran hombres y 1 era mujer. En lo Penal en el 2010, de un total de 12, 8 eran hombres y 4 mujeres. Actualmente hay 19 hombres y 15 mujeres en lo Penal y en lo Civil hay 3 hombres y 2 mujeres.

Desde el 2007 a la fecha, tanto en el área de trabajo como en la de asuntos marítimos hay paridad (en el primer caso hay 4 jueces y 4 juezas y en el segundo un juez y una jueza).<sup>19</sup>

En cuanto a la participación femenina en el Órgano Judicial en funciones jurisdiccionales, o sea magistradas de la Corte y Tribunales Superiores, juezas de circuito, seccionales y municipales que administran justicia, la situación es distinta. Desde el 2007 a la fecha, el porcentaje de mujeres varió entre el 48,5 % y hasta 59,2%, con un índice de feminidad de 94,1 % en el 2011, alcanzando el índice más alto de 145,4% en el 2017, como se observa en el cuadro 1. Actualmente el porcentaje es de 58.7% con un índice de feminidad de 142.1% (ver cuadro 1).

<sup>19</sup> (www.organojudicial.gob.pa. Estadísticas judiciales. Marzo 2020)

**CUADRO 1**

**Indicadores de participación femenina en el Órgano Judicial en funciones jurisdiccionales. Años 2007 - 2020**

Año	% DE PARTICIPACIÓN FEMENINA	INDICE DE FEMINIDAD
2007	50.9%	103.8%
2008	50.2%	100.7%
2009	49.8%	99.3%
2010	49.5%	97.8%
2011	48.5%	94.1%
2012	50.0%	100.0%
2013	51.4%	105.9%
2014	53.3%	114.2%
2015	54.3%	119.0%
2016	58.8%	143.0%
2017	59.2%	145.4%
2018	59.1%	144.7%
2019	59.2%	145.1%
2020	58.7%	142.1%

Fuente: Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales, Reporte de la Dirección de Recursos Humanos.

Nota: Cálculo realizado con funcionarios con decisión jurisdiccional.

**2.4.7. Dificultades que enfrentan las mujeres para participar políticamente**

Como se planteó anteriormente y de acuerdo a diversos estudios, para participar políticamente las mujeres encuentran fuertes obstáculos con los que deben lidiar, como los que se señalan a continuación:

- Compromisos reproductivos y del trabajo del cuidado (trabajo doméstico, trabajo del cuidado, actividad comunitaria) lo que la limita de tiempo para la participación política más activa
- Dependencia de proveedores masculinos
- Cultura patriarcal: socialización recibida por las mujeres que les somete al control de sus cónyuges e hijos; logrando la subordinación y discriminación al interior del hogar
- Falta de recursos económicos propios para la manutención de la familia y para sufragar los gastos para la participación en torneos electorales
- Limitación en las capacidades políticas
- Falta de oportunidades para acceder a participar y capacitarse políticamente
- Utilización de las mujeres como activistas en las campañas políticas utilizando sus capacidades como mujer (características de género), pero no le ofrecen oportunidades reales para que sea actora política (acceso a cargos de autoridad y poder)
- Educación sexista
- Temores asociados al descrédito por campañas contra su personalidad. a violencia política
- Debilidad en su autoestima y confianza en sí misma lo que genera timidez y sentimientos exacerbados hacia la familia
- Sentimientos de culpa por no brindar atención total a hijas/hijos y al cónyuge, así como a otros miembros de la familia

**Las mujeres también enfrentan algunas dificultades para acceder a cargos de elección popular como:**

- Ausencia de programas de capacitación política especializada para las mujeres en los partidos políticos.
- Incumplimiento de la Ley de 30% de participación y las demandas de las organizaciones de sociedad civil por la paridad
- Ausencia de políticas de género en los partidos políticos.
- Desconocimiento de roles propios de la administración y gestión pública, nacional y local
- Falta de destreza y habilidades para el desempeño de cargos de elección
- Obstáculos para ascender en el liderazgo al interior de los partidos políticos

- Blanco de manipulación e intrigas políticas
- La violencia política se traduce en mayores susceptibilidades a las críticas, rencillas políticas, a las ofensas contra el honor y a faltas a la moral predominante
- Campañas sucias sobre la personalidad de candidatas o lideresas, por personas de su propio partido

**2.4.8. Acciones para promover la participación de las mujeres**

Para impulsar mayor participación de las mujeres y llegar a la paridad se pueden tomar las siguientes acciones:

- Procesos sistemáticos y continuos de formación política con enfoque de género al interior de los partidos políticos en temas fundamentales para las mujeres: desarrollo personal y político; autoestima y liderazgo (formas de expresión oral, escrita, corporal, dicción y uso correcto del lenguaje, entre otros de acuerdo a las necesidades de cada área)
- Capacitación en políticas y gestión públicas, administración de gobiernos locales y transversalización de género en el ámbito municipal, independientemente del nivel educativo formal
- Organización de mujeres a nivel local, como plataforma de formación y experiencia para la participación política
- Intercambio de ideas y experiencia entre grupos de mujeres municipalistas de diferentes distritos
- Promover y divulgar los intereses de las mujeres y concientizarlas para que participen más en la gestión de los problemas de la comunidad
- Impulsar acciones de prevención y atención a la violencia contra las mujeres en política, aplicando la ley modelo regional con la CIM/OEA



Foto: Francisco Cedeño



## 2.5. Género y situación de defensores de derechos humanos

**La Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos define como defensor o defensora de derechos humanos a toda persona que, individualmente o asociado con otras, ejerce su derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y libertades fundamentales, ya sea a nivel nacional o internacional.**

**Fuente: Resolución 53/144 de la Asamblea General de la ONU, del 9 de dic. 1998. Alianza Ciudadana Pro Justicia (2012). Panamá.**

La función que realizan las personas defensoras de derechos humanos es fundamental para procurar la sostenibilidad de la vida, fortalecer la democracia, la justicia, la equidad y contribuir a hacer realidad el ejercicio de los derechos de la ciudadanía en particular, los compromisos de igualdad de género contenidos en la Agenda 2030 para el beneficio equitativo de hombres y mujeres, aprovechando la capacidad de alianzas para el desarrollo que las organizaciones defensoras de derechos humanos han logrado.

Las desigualdades económicas, políticas y sociales y la discriminación por sexo, raza y clase, entre otras, durante las últimas décadas, han generado conflictos y vulnerado derechos que según el estudio de la Alianza Ciudadana Pro Justicia (2012) y las denuncias de la Red de Derechos Humanos de Panamá (RDH). Acciones en defensa del ambiente natural y la vida comunitaria frente a proyectos hidroeléctricos, mineros, turísticos y por el acceso al agua para consumo humano, estos son los conflictos más frecuentes en el país. Otros hechos que han requerido acciones de defensa de los derechos humanos son las organizaciones sindicales por sus derechos laborales; las organizaciones estudiantiles y juveniles; la población LGBTIQ+ que confronta por sus derechos individuales y civiles; las organizaciones de mujeres y feministas en defensa de sus derechos a la integridad y autonomía personal, del derecho a la salud sexual reproductiva, de sus derechos políticos y su autonomía económica.

La protección de las mujeres y población migrante y refugiada; como los derechos comunitarios a la vivienda; el respeto y protección de la población privada de libertad; y en el centro de la acción por los derechos humanos (DDHH) está el deterioro e impunidad en el sistema de justicia. El conjunto de defensoras/es de DDHH enfrentan el autoritarismo, las acciones abusivas y represivas de las autoridades y de la Fuerza Pública. Se activan para hacer efectiva la participación

ciudadana en las decisiones que adoptan las autoridades y afectan la vida de la ciudadanía.

Las mujeres defensoras de DDHH viven riesgos vinculados a su condición de género, deben enfrentar situaciones que amenazan su integridad física, reputación e intentan deslegitimar su representatividad y participación pública.

Entre los años 2016-2019 hubo varios casos de derechos vulnerados a mujeres defensoras de DDHH:

- a) **Larissa Duarte**, activista social y ambiental, dirigente del Movimiento Campesino de Defensa del Río Cobre, fue demandada por una empresa beneficiada con la concesión de uso de agua para la producción de energía en la provincia de Veraguas, por diez millones de dólares por el supuesto de afectación del proyecto. La seguridad y la vida de su padre, una persona adulta mayor, también fue puesta en riesgo.
- b) **Ligia Arreaga** de la Alianza para un mejor Darién (AMEDAR) ambientalista recibió amenazas de muerte por su trabajo en defensa de la Laguna de Matusagaratí en la provincia de Darién, se refugió fuera del país.
- c) **Comunidades Ngäbe Buglé y Movimiento 22 septiembre** afectadas por la represa del Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco, desarrollado por la empresa Generadora del Istmo S. A. (GENISA). Este proyecto daña su sistema de vida comunitario, territorio, biodiversidad, cultural, viviendas, sitios religiosos, históricos, arqueológicos y culturales del pueblo Ngäbe Buglé.
- d) **Las/os vecinas/os de Coco del Mar** también fueron denunciados penalmente y demandados civilmente por su reclamo en contra de un proyecto que afecta el ambiente y su calidad de vida.
- e) **Las/os moradores de la Isla Pedro González** viven en conflicto con la empresa que realiza un proyecto de desarrollo turístico. Fueron detenidas 37 personas, acusadas de delitos graves como son el daño a la propiedad, asociación ilícita para delinquir, peligro común, entre otros, y todo por los señalamientos de dos testigos protegidos. En ese grupo hubo 12 mujeres. Esta isla es su hábitat natural por cientos de años.
- f) Judicialización de defensoras de derechos humanos por expresar su opinión en casos de corrupción (*La Prensa*, 23/10/2017 y 17/2/20)
- g) Ataques directos a defensores/as de la Red de Derechos Humanos (RDH) y organizaciones como Alianza Pro Justicia en la Asamblea de Nacional, realizados en debates o en espacios donde se expresa opinión sobre proyectos de ley (*La Prensa*, 20/2/2020).

Estas violencias fueron presentadas por la RDH ante el 159° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de diciembre de 2016 y el 23 de octubre de 2017 en el 165° período de sesiones convocado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Montevideo, Uruguay.

Las defensoras/es de derechos humanos en el país luego de que la Asamblea Nacional removiera del cargo al Defensor del Pueblo, Dr. Alfredo Castellero Hoyos, el 9 de octubre de 2019, están a la espera que se fortalezca la institución y pueda brindar la protección que se requiere en el ejercicio de su acción en defensa de los derechos humanos.

**TABLA 6**  
**Índice de desarrollo humano, de género y sus componentes. Año 2018**

Índice de Desarrollo Humano	0,795	
<b>Índice de Desarrollo de Género (IDG) 2018</b>	<b>1.005</b>	
Componentes del IDG	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Índice de Desarrollo Humano	0.794	0.790
Esperanza de vida al nacer	81.6	75.2
Años de escolaridad esperados	13.3	12.1
Promedio de años de escolaridad	10.4	9.9
Ingreso nacional bruto estimado per cápita (2011)	16,106	24,788
<b>Índice de Desigualdad de género (IIG) 2018</b>	<b>0.460</b>	
Posición (de 162 países)	108	
Tasa de mortalidad materna (muertes por 100,000 nacimientos vivos)	94	
Tasa de natalidad adolescente (nacimientos por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años)	81.8	
Porcentaje de escaños en el parlamento	18.3	
Población con al menos algo de educación secundaria	74.8	68.4
Tasa de participación en la fuerza laboral	52.5	80.5

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD 2019.  
(\* Nota: El IDG está construido con los datos de 2018. En 2019 el número de escaños aumentó a 22.53%



Foto: FAO

### III. DIMENSIÓN ECONÓMICA

**“Panamá es el tercer país más desigual de América Latina, solo superado por Brasil y Honduras (Astudillo y otros, 2019, p4).”**

**“Panamá es el sexto país más desigual a nivel mundial, Índice Gini 0,51 2016. (BBC- B. Mundial 2018)”**

#### 3.1. Género y pobreza

Panamá según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD está inserta en el conjunto de países con desarrollo humano alto.<sup>20</sup> En 2018 ocupó el lugar 67 de 189 países, con un valor de 0.795. La desigualdad es un elemento básico en la caracterización de la sociedad panameña, lo que se ve reflejado en una reducción del 21.2% el IDH, y considerando el índice ajustado por la desigualdad resulta en 0.626.

**El Índice de Desarrollo de Género (IDG)** es 1.005 y se construye a partir de varios indicadores que muestran las características de hombres y mujeres en materia de esperanza de vida (81.6 años para las mujeres y 75.2 años para los hombres); los años de escolaridad esperados que identifica 13.3 para las mujeres y 12.1 los hombres; e incluye el Ingreso nacional bruto per cápita, en el año 2011 este fue de B/.16,106 para las mujeres y B/.24,788 para los hombres (ver tabla 6). Estos indicadores muestran un desarrollo humano mayor para las mujeres, salvo en lo relacionado con los flujos de ingresos. Evidencian el nivel de superación de las mujeres en el ámbito escolar, lo cual es un resultado del desafío a la desigualdad, ya que las mujeres al empeñarse en desarrollar competencias que les permitan el ingreso al trabajo remunerado en mejor condición, se mantienen en el ámbito escolar por más tiempo que los varones. El autocuidado es un elemento que explica, en parte, la mayor esperanza de vida, a pesar del menor acceso a ingresos, problemas de acceso a servicios públicos y poco acceso en la toma de decisiones.

Contradictoriamente como se muestra con los componentes del índice de desigualdad de género<sup>21</sup>, a pesar de los esfuerzos de las mujeres por el acceso, mantenimiento y titulación en el sistema educativo una parte sustancial de ellas en condición de trabajar no logra su inserción. La igualdad de género se erosiona por la mortalidad materna, esta afectó a 94 mujeres por cada cien mil nacimientos vivos; otro grave problema es el embarazo a temprana edad, 81.8 nacimientos por cada

1000 mujeres entre 15 y 19 años, hecho que afecta a las niñas y adolescentes en su proceso de desarrollo alterando su vida futura. La desigualdad de género reduce la posición del país en el rango del desarrollo de 0.795 (posición 67 de 189 países) se reduce a 0.460 (posición 108 de 162 países) y contrae las potencialidades de avance de las mujeres (PNUD, 2019).

#### 3.1.1. Pobreza multidimensional

El índice de pobreza multidimensional entre 2017 y 2018 no mostró cambios sustanciales (MEF, 2018). Para las mujeres en 2017 y 2018 fue de 18.5% y 18.6% respectivamente.

Para los hombres se redujo en dos décimos porcentuales, de 19.7% en 2017 a 19.5% en 2018. Para ambos sexos los cambios son irrisorios.

Los índices de pobreza producidos en el pasado por el acceso a ingresos han identificado a las Comarcas Indígenas y a las provincias de Bocas del Toro y Darién como los territorios donde mayor impacto tienen las condiciones de pobreza.

**TABLA 7**  
**Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM), por provincia, según sexo. Años 2017 y 2018**

Provincias y comarcas indígenas	IPM 2017		IPM 2018	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Bocas del Toro	44.8	44.4	40.3	41.9
Coclé	25.5	19.6	21.4	17.2
Colón	17.6	15.4	17.2	15.5
Chiriquí	13.4	11.5	12.7	11.1
Darién	42.0	37.9	35.8	36.1
Herrera	7.5	6.9	5.2	5.0
Los Santos	5.1	3.3	4.6	3.3
Panamá	8.9	8.2	10.6	9.9
Veraguas	20.1	18.2	18.2	16.1
Kuna Yala	91.0	91.7	93.9	93.7
Emberá	70.3	71.5	70.7	70.9
Ngäbe Buglé	93.7	93.0	92.4	89.8
Panamá Oeste	15.8	15.5	16.0	15.0
Total	19.7	18.5	19.5	18.6

Fuente: Encuesta de hogares INEC.

20 IDH Muy alto corresponde a países con índices superiores al 0,800; IDH Alto son países con índices entre 0,700 y 0,799; IDH Medio son aquellos países con índices que oscilan entre 0,550 y 0,699 y el IDH Bajo muestran índices inferiores a 0,555. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)

21 El índice de Desigualdad de género (IDG) está compuesto por tres dimensiones: 1) la salud reproductiva medida por la tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad entre las adolescentes; 2) el empoderamiento medido por la proporción de mujeres diputadas y la proporción de mujeres y hombres adultos de 25 años y más que han cursado como mínimo enseñanza secundaria; y 3) la situación económica medida por tasa de participación en la fuerza de trabajo de mujeres y hombres de 15 años y más (PNUD, 2019).

En 2018 la pobreza multidimensional es mayor en Kuna Yala para ambos sexos. En las provincias de Panamá, Los Santos y Herrera las mujeres muestran el menor empobrecimiento (ver tabla 7).

La posición en materia de desigualdad que tiene el país, en el conjunto de los países, muestra que a pesar de los niveles de crecimiento que hemos experimentado, lejos de reducirse los ingresos se mantienen concentrados.

La pobreza multidimensional de NNA en Panamá alcanza al 48% (MIDES, 2018). Esta población entre 0 y 17 años representa la mitad de los panameños/as en tal condición. Las carencias provocadas por el empobrecimiento estructural que existe tienen más impacto en la vida de las NNA. Esta población en la Comarca Ngäbe-Buglé representa a uno de cada cuatro y en la provincia de Panamá los NNA son uno de cada cinco.

**TABLA 8**  
**Panamá. Población sin ingresos propios por sexo, grupos de edad y área geográfica: Años 2013 y 2018**

Grupos de edad	Área	2013		2018	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Total</b> (15 años y más)	Nacional	7.3	27.5	6.8	25.1
	Urbana	5	24.6	6.3	22.5
	Rural	12.1	34.7	7.9	31.9
<b>15 a 24 años</b>	Nacional	17.1	43.9	19.7	44.4
	Urbana	13.4	35	17.2	39.3
	Rural	23.3	59.5	24.1	53.8
<b>25 a 34 años</b>	Nacional	6.9	30.8	7.2	30.8
	Urbana	4.3	27	7.0	26.9
	Rural	13.2	40.1	7.9	41.4
<b>35 a 44 años</b>	Nacional	4.4	25.2	3.8	24.3
	Urbana	2.8	23.4	3.9	22.7
	Rural	8	29.8	3.6	28.7
<b>45 a 59 años</b>	Nacional	5.1	25.8	3.8	23.1
	Urbana	3	24.6	4	20.3
	Rural	9.4	29	3.2	31.8
<b>60 años y más</b>	Nacional	4.7	16.4	2.1	12.7
	Urbana	3.1	15.7	2.3	13.1
	Rural	7.4	17.8	1.7	11.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

“La pobreza multidimensional afecta a 235,849 (33.6%) de los niños y adolescentes, porcentaje mayor en 1.7 puntos porcentuales que el de las niñas y adolescentes menores de 18 años de edad, situado en el 31.9%, es decir 217,988 son multidimensionalmente pobres.” (MIDES, 2018, p. 77).

El estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo de Naciones Unidas sostiene que la pobreza económica y la pobreza en cuanto al tiempo son más visibles cuando las mujeres están en edad de procrear y cuando deben cuidar niños/as pequeñas. “Esto puede dar lugar a la transmisión intergeneracional de la pobreza... dado el trabajo de cuidado infantil y las privaciones que sufren las niñas y adolescentes, quienes... asumen un número excesivo de horas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados” (ONU, 2019). Objetivamente les aleja de asistir y mantenerse en la escuela, enfrentar la realización de tareas para las que no están en condiciones, afectando su desarrollo integral con agencia para aprovechar oportunidades, desempeñar liderazgo, gestionar el control de sus vidas, en fin, disfrutar de un espacio vital, digno de ser vivido.

### 3.1.2. Población sin ingresos propios, desagregada por edad y sexo

En América Latina la población de mujeres sin ingresos propios (PSIP) en 2018 fue 29.0% y para los hombres del 10.5%. Las mujeres en Panamá, a nivel nacional, están a cuatro puntos porcentuales de ese promedio con 25.1%. Los hombres se alejan en 3.7% del promedio con un 6.8% (tabla 8).

Las personas jóvenes, en especial, en el mundo rural son quienes menos ingresos propios tienen. Entre los 15 y 24 años la proporción para las mujeres es de 44.4% y 19.7% los hombres. En el área rural, más de la mitad de las mujeres en ese grupo de edad (53.8%) no cuenta con recursos propios para hacer sostenible su vida. En el área urbana alcanza a cuatro de cada diez (39.3%). Los hombres en el área urbana como rural en ese grupo de edad son 17.2% y 24.1% respectivamente.

Las mujeres en edad reproductiva son las más afectadas. Una de cada cuatro mujeres entre 35 a 44 años no cuenta con ingresos propios, en tal condición un 26.9% depende de otra persona para subsistir. Por consiguiente, es una situación de riesgo en el conjunto del desarrollo de la personalidad y de su vida; sus estudios, sus gastos personales, sus relaciones con familiares se realizan de forma dependiente. Asimismo, la situación de dependencia condiciona su relación con la violencia de distinto tipo que le rodea.

Si se comparan los datos de PSIP entre 2018 con 2013<sup>22</sup>, se observa que:

22 Posterior a 2013 la economía panameña comienza su desaceleración, dejando atrás cinco años con un promedio de crecimiento del PIB de 7% (PEG 2019-2024).



- a) En el nivel nacional para 2018 hubo una reducción de 0.5% en los hombres y 2.4% en las mujeres.
- b) En 2018, en el área urbana aumentó para los hombres en 1.3%, pero se redujo para las mujeres de 24.6% a 22.5%.
- c) En el área rural se redujo mucho más para los hombres que para las mujeres, pasando de 12.1% a 7.9% y 34.7% a 31.9% respectivamente.
- d) Se incrementó PSIP entre las edades de 15-24 años en 2.6% los hombres y 0.5% las mujeres. En ese grupo de edad en el ámbito urbano para los hombres aumentó en 3.8% y 4.3% para las mujeres. En el ámbito rural se redujo para ambos sexos, en 0.8 los hombres y en 5.7% las mujeres.

Las mujeres rurales resultan las más afectadas por la ausencia de trabajo remunerado, el nivel de dependencia resulta mayor, más si se considera que viven en condiciones de mayor pobreza multidimensional, especialmente afectadas están las mujeres indígenas, para quienes se agravan los indicadores de acceso a salud, educación y participación socio política.

**TABLA 9**  
**Índice de feminidad de la pobreza extrema y de la pobreza en la República de Panamá, según área geográfica**

Años	Pobreza extrema			Pobreza		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
2000	107.6	125.7	111.5	105.7	112.6	108.8
2018	128.2	162.5	128.1	123.2	133.3	122.5

Cepal <sup>23</sup>

### 3.1.3. Las condiciones de pobreza en las mujeres

El índice de feminidad de la pobreza extrema y pobreza, muestra la proporción de hombres y mujeres en los hogares en esas condiciones. En los primeros dieciocho años de este siglo se observa que hay más mujeres que hombres, en hogares en pobreza extrema como en pobreza (ver tabla 9). Por otra parte, el cálculo que hace CEPAL para este indicador muestra que las mujeres en los hogares urbanos de pobreza extrema son las más afectadas en dieciocho años la feminización de la pobreza es un hecho inalterado.

La política gubernamental de transferencia monetaria condicionada (TMC), que se inició en el año 2006 y continúa hasta el momento, fue focalizada en las mujeres. Paradójicamente, esos esfuerzos no solo no redujeron la brecha de pobreza entre hombres y mujeres, sino que esta aumentó en la última década. Esas políticas fueron muy cuestionadas en especial por las organizaciones de mujeres, por el efecto que sobre las asignaciones de género en materia de cuidado tienen para las mujeres, además de reforzar concepciones culturales de sujeción de las mujeres al mandato de la maternidad, responsables de garantizar la salud y educación de sus hijos, el acceso a ingresos de estas mujeres también detonaría situaciones de violencia, no obstante, no es su resultado, sino la manifestación del comportamiento machista prevaleciente en la cultura.

## 3.2 Género y trabajo

Las mujeres en Panamá tienen mayor carga de trabajo total (remunerado y no remunerado) por semana, 68.2 horas, que los hombres 59.4 horas (Orozco Corona, 2011, p12). El trabajo de cuidado les ocupa más tiempo que a los hombres, este se realiza en los hogares, es la mayor inversión de recurso humano en la esfera económica, entre otras condiciones este trabajo: 1) no hace parte de la contabilidad nacional, en el caso de Panamá no existe una cuenta satélite de trabajo no remunerado que muestre la contribución de las mujeres en el PIB; 2) el trabajo de cuidado implica la transferencia de un flujo constante de recursos hacia el mercado de trabajo (tanto al sector público, como al sector privado) que va directo a la riqueza del país, por lo que para feministas como Silvia Federici sería legítima la demanda por un salario para la mujer trabajadora no remunerada en el hogar; 3) Este trabajo es completamente gratuito y en el caso panameño, el tiempo promedio destinado al trabajo no remunerado de las mujeres de las zonas urbanas de 15 años de edad, según la última medición de la Encuesta de uso del tiempo en 2011, es 29.9 horas, mientras que los hombres dedican 14.2 horas. El tiempo de trabajo de las mujeres dedicado al trabajo remunerado es 38.5 horas y los hombres 45.2.

### Población en edad de trabajar

#### Algunos datos iniciales de los efectos por el COVID-19

El impacto del COVID-19 entre los/as trabajadoras puede observarse claramente con la suspensión de los contratos de trabajo. El Ministerio de Trabajo con base en el Decreto Ejecutivo N° 81, Gaceta Oficial de 20 de marzo de 2020, procedió a la suspensión temporal de los contratos de trabajo,

23 [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

## Situación del empleo en América Latina y el Caribe y el mundo

Como efecto de la pandemia América Latina y el Caribe perderá 31 millones de empleos (OIT, 2020). La CEPAL estima que en la región ALC “la tasa de desempleo se ubicaría en torno al 11,5%, un aumento de 3,4 puntos porcentuales respecto al nivel de 2019 (8,1%). Así, el número de desempleados de la región llegaría a 37,7 millones, lo que implicaría un aumento cercano a 11,6 millones con respecto al nivel de 2019 (26,1 millones de desempleados).<sup>24</sup>

La pandemia incrementa la vulnerabilidad laboral en ALC, que para 2018 ya mostraba condiciones de riesgos, la participación laboral de las mujeres en el mundo representó el 48%, mientras para los hombres fue el 75%. Para ese año aumentó la tasa de dependencia para la fuerza de trabajo, los déficits en las condiciones de vida y su sostenibilidad se hicieron más precarias y uno de cada cuatro vive en pobreza extrema y moderada. “Un total de 2000 millones de trabajadores estaban en el empleo informal en 2016, el 61 por ciento de la población activa mundial” (OIT).

En 2020 no se logrará el acceso al empleo para la juventud de 15 y 24 años; igual pasa a personas con discapacidad. Las brechas salariales de género «ponderadas por factores», oscilan entre el 10 y el 25 por ciento, en los hechos, no hay igual salario a trabajo de igual valor.

con lo cual “los trabajadores no están obligados a laborar y los empleadores tampoco a pagar el salario hasta que se levante el estado de emergencia”. Tal medida ha implicado hasta el 11 de mayo de 2020 la suspensión de **170,562 contratos laborales** a 94,105 trabajadores (55%) y **76,457 trabajadoras 45%** (ONU Mujeres, 2020).

- <sup>24</sup>La crisis de la pandemia también ha mostrado la vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas remuneradas, quienes reciben un salario mínimo legal por debajo de la mitad del salario mínimo de las demás ocupaciones (B/. 275.00 -300.00). En el país hay muchas mujeres migrantes quienes se han quedado desempleadas y según plantean sus organizaciones pierden el empleo y quedan sin tejido social de apoyo y sin el pago de sus derechos laborales. En 2019 había 94,283 trabajadoras/es, 84,374 mujeres y 9,909 hombres (INEC, Encuesta de Hogares 2019). El 82% del trabajo doméstico remunerado no cuenta con protección de seguro social.
- El salario que perciben estas trabajadoras denota la subvaloración del trabajo de cuidados. Es quizás el más flexible del mercado laboral, pues no se sujeta a horarios, es intenso e intensivo ya que realiza varias tareas al mismo tiempo. Es especializado y personalizado pues muchas veces una misma trabajadora doméstica debe atender de manera diferenciada a los distintos miembros de la familia.

**TABLA 10**  
**Panamá. Población de 15 y más años de edad, por sexo, según condición en la actividad económica. De agosto de 2009 - 2019**

Condición en la actividad económica	Población de 15 y más años de edad (1)		
	Total	Mujeres	Hombres
<b>2009</b>			
<b>Total</b>	<b>2,403,651</b>	<b>1,234,193</b>	<b>1,169,458</b>
Económicamente activa	1,541,904	595,698	946,206
Porcentaje (respecto a la población de 15 y más años de edad)	64.1	48.3	80.9
Ocupada	1,440,801	542,971	897,830
Desocupada	101,103	52,727	48,376
Porcentaje (respecto a la población de 15 y más años de edad)	6.6	8.9	5.1
<b>2019</b>			
<b>Total</b>	<b>3,105,765</b>	<b>1,597,226</b>	<b>1,508,539</b>
Económicamente activa	2,066,753	878,626	1,188,127
Porcentaje (respecto a la población de 15 y más años de edad)	66.5	55	78.8
Ocupada	1,920,642	801,681	1,118,961
Desocupada	146,111	76,945	69,166
Porcentaje (respecto a la población de 15 y más años de edad)	7.1	8.8	5.8

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares agosto 2009 y 2019.

(1) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes. Excluye a los residentes en viviendas colectivas.

24 <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-lleva-la-mayor-contraccion-la-actividad-economica-la-historia-la>

## Población económicamente activa 2009-2019

La proporción de mujeres en la población económicamente activa (PEA) en agosto de 2019 fue 55%. Entre agosto 2009 y 2019 la PEA, respecto a la población en edad de trabajar (PET), aumentó en 2.4% (en 2009 fue 64.1% y en 2019 fue 66.5%).

Las mujeres respecto a la población en edad de trabajar en ese periodo elevaron su participación económica en 6.7% y los hombres la redujeron en 2.1%. Como puede observarse en la tabla 10, las mujeres en edad de trabajar son más que los hombres en ese periodo (2009: 51.34% y 2019: 51.42) no obstante, cerca de la mitad de las mujeres de 15 años y más de edad no aparece en la fuerza de trabajo activa, engrosan el rubro de amas de casa, jubiladas y estudiantes. Es importante recordar que las mujeres consideradas no activas realizan trabajo de cuidado, en jornada de muchas horas semanales, para el cual, actualmente no existe remuneración.

En esos 10 diez años la proporción de mujeres ocupadas respecto a la PEA prácticamente se mantuvo igual (91.1% en 2009 y 91.2% en 2019, y la desocupación en 8.9% y 8.8% respectivamente) y en los hombres bajó en 0.7% (94.9% y 94.2% respectivamente y la desocupación para esos años fue de 5.1% y 5.8%) como puede observarse este proceso de incorporación a la fuerza de trabajo ha sido muy lento y las mujeres incluidas en un empleo enfrentan vulnerabilidades dadas por las brechas salariales, la informalidad, el acoso laboral, sexual y la precariedad en las condiciones de vida; por otra parte, las cargas de trabajo de cuidado no dejan de estar asignadas bajo su responsabilidad.

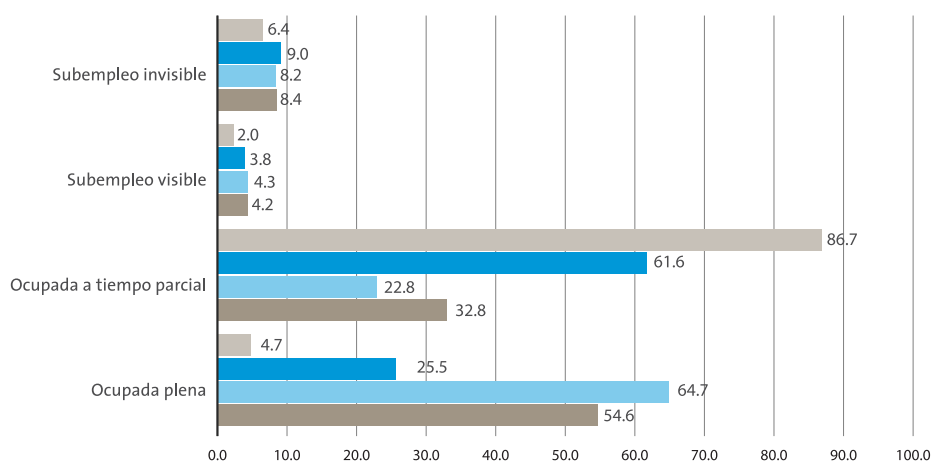
La encuesta de hogares de 2019 en materia de composición de la ocupación muestra que un 54.6% de mujeres tiene ocupación plena, los hombres el 60%. En la ocupación a tiempo parcial las mujeres ocupan el 32.8%, son 6.4% más que los hombres (26.4%). En el subempleo visible (por insuficiencia de horas) o invisible (insuficiencia de ingresos) la relación por sexo es ligeramente mayor para las mujeres, 4.2% el subempleo visible y 8.4% el invisible. La población de mujeres desocupada como proporción de la PEA en agosto

de 2019 es 8.8% y en 2009 fue 8.9%, en condiciones que cada vez hay más mujeres buscando empleo.

La información por área muestra que las mujeres activas en el mercado laboral ocupan una mayor proporción en el área urbana 56.2% que en el área rural con 51.7%. No obstante, la mayor proporción de trabajadores en el campo son hombres; alcanzan al 84% de la fuerza de trabajo activa.

La situación de las mujeres en el área rural es muy desigual comparada con el área urbana, una (1) de cada cuatro (4) son

**GRÁFICA 5**  
**Condición de las mujeres en la PEA ocupada, por área y comarca.**  
**Agosto 2019**



Fuente: INEC, Encuesta de Hogares agosto 2009

ocupadas plenas, predomina la ocupación a tiempo parcial con 61.6% y viven mayor subempleo invisible, lo que implica una mayor explotación y precariedad. Esta condición es el resultado de una cultura patriarcal que crea y reproduce desigualdades de género en las relaciones entre sexos, como de políticas públicas ciegas, pero intencionadas que asignan la totalidad del cuidado a las mujeres y en condición de trabajo no remunerado (ver gráfica 5).

En el mundo comarcal indígena siete (7) de cada diez (10) mujeres participan en la población económicamente activa y los hombres rozan los nueve (9) de cada diez (10). La proporción de mujeres con ocupación plena es extremadamente baja, 4.7%, casi nueve (9) de cada diez (10) están ocupadas a tiempo parcial. La población en el desempleo es baja para ambos sexos, 0.4% mujeres y 1.1 de % hombres. Estas cifras muestran la calidad y el valor monetario del trabajo en esta población, son las que muestran la mayor proporción de pobreza multidimensional

y de ingresos, eso no se corresponde con el elevado nivel de ocupación que se muestra, confirmando que “estar en el empleo no siempre garantiza condiciones de vida decentes” (OIT, 2019) en realidad se trata de subsistencia reproductora de pobreza y desigualdad de género.

### 3.2.1. Empleo informal

En 2019 el empleo informal no agrícola<sup>25</sup> para las mujeres a nivel nacional aumentó comparado con el 2018 en 0.9 décimos porcentuales alcanzando un **45.4%** (en 2018 fue 44.5%). Para los hombres en 2019 fue 44.5% (INEC, 2019).

En las comarcas indígenas para las mujeres se abulta desmesuradamente el trabajo informal, en 2019 fue 98.9% entre las Emberá; 96.1% para las Gunas y 87.7% las Ngäbe Buglé.

La informalidad en Bocas del Toro para hombres y mujeres,

**TABLA 11**  
**Empleo informal en la República de Panamá, en porcentajes, según provincia y comarca indígena. Encuesta de mercado laboral, agosto 2019.**

Provincias y comarcas	Total	Mujeres	Hombres
	44.9	45.4	44.5
Bocas del Toro	55.2	55.6	54.8
Coclé	54.5	57.5	52.1
Colón	45.2	44.8	45.6
Chiriquí	51.2	46.1	55.1
Darién	66.1	74.7	55.2
Herrera	47.3	49.5	45.5
Los Santos	55.7	58.7	52.5
Panamá	39.0	38.9	39.1
Panamá Oeste	43.3	43.1	43.4
Veraguas	49.3	48.3	50.1
Com. Kuna Yala	92.2	96.1	80.4
Com. Emberá	82.8	98.9	52.6
Com. Ngäbe Buglé	82.0	87.7	74.9

Fuente: INEC, Encuesta de hogares, agosto 2019.

en 2019, está por encima del 50%. En Coclé para las mujeres es 57.5%. En Colón está alrededor del 45% para ambos sexos. En Chiriquí se ha incrementado más para los hombres que para las mujeres. En Darién en los últimos tres años ha aumentado considerablemente para las mujeres, en 2017 hubo un 65.9% de informalidad y en 2019 fue 74.7% en 2019, tres de cada cuatro mujeres darienitas están en esta condición (Ver tabla 11).

**TABLA 12**  
**Población que trabaja más de 40 horas y no percibe salario mínimo**

Área y sexo	Porcentaje de población que trabajan 40 y más horas con ingreso inferior al salario mínimo		
	2017	2018	2019
<b>TOTAL (t)</b>	12.0	14.3	12.9
Urbana	8.6	11.1	9.8
Rural	26.5	27.8	26.4
Hombres	13.4	14.5	12.6
Urbana	8.8	10.7	8.8
Rural	29.6	27.9	26.6
Mujeres	9.9	14.0	13.3
Urbana	8.4	11.7	11.2
Rural	18.9	27.8	26.1

Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes. Excluye a los residentes en las viviendas colectivas. Fuente: INEC, Encuesta de Hogares, agosto 2019.

La provincia de Herrera se mantiene rozando el 50% en 2019. En Los Santos es más de la mitad para ambos sexos, 58.7% las mujeres y 52.5% los hombres. La provincia de Panamá es la que muestra la proporción más baja junto con Panamá Oeste: 39.1% y 43.4% los hombres y 38.9% y 43.1% las mujeres, respectivamente. El empleo informal para las mujeres resulta precario, entra en la esfera del rebusque, con tecnología y formación de capacidades muy elementales y de bajos ingresos.

La situación del COVID-19 afectará en gran proporción a la población informal, en sí se trata de trabajadores con elevada vulnerabilidad por lo que es indispensable que puedan ser objeto de políticas de crédito y alivio tributario, además de fortalecer sus capacidades en defensa de los puestos de trabajo (CEPAL, 2020).

Otra vulnerabilidad que viven las trabajadoras en el mercado de trabajo es la jornada laboral plena, pero pagada con salarios inferiores al mínimo.

En el año 2019 el porcentaje de la población que trabaja **40 horas y más** con ingreso por debajo del salario mínimo es mayor para las mujeres que para los hombres. Entre 2017 y 2019 este indicador para las mujeres aumentó de 9.9% a 13.3% (ver tabla 12); para los hombres pasó de 13.4% a 12.6%. En el área urbana es menor para ambos sexos y para hombres y mujeres rurales es similar con 26%. Este implica una mayor

<sup>25</sup> INEC: Población ocupada no agrícola, sin seguridad social o sin contrato, excluye a los profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia o como patrones.



**TABLA 13**

**Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más, según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, áreas urbanas y rurales. Año 2017**

Hijos de trabajadoras	Nacional	Urbana	Rural
Sin menores	36.7	38.6	30.0
Uno o más menores	34.0	38.9	24.3
Total (con o sin menores)	35.8	38.7	27.5

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos

inversión de horas que no son pagadas como corresponde y crea condiciones propicias para la sobreexplotación de su fuerza de trabajo, afectando más a las mujeres.

La condición de las trabajadoras ocupadas y desempleadas en el mercado laboral está impactada por brechas salariales de género, con empleos precarios, jornadas laborales de 40 y más horas que no honran ni el salario mínimo, además deben ocuparse de resolver los déficits de cuidado que el Estado, el mercado ni otros miembros adultos de sus familias cubren, e incluyen una jornada adicional de trabajo no remunerado.

### Las trabajadoras y las cargas de cuidado

La deuda social del Estado en materia de cuidado ejerce una presión importante sobre las mujeres lo que se constituye en una barrera para la inserción laboral, en especial, de las mujeres en el campo. En el año 2017, las ocupadas sin niños menores de 5 años tienen jornadas de 36.7 horas semanales en el ámbito nacional. En el ámbito urbano la jornada laboral de las mujeres con uno o más niños menores de 5 años alcanza una jornada 38.9 horas semanales y sin hijos menores es 0.03 horas menos. En el mundo rural las trabajadoras con niños en edad preescolar tienen menos oportunidad de acceder a jornadas laborales plenas, solo alcanzan jornadas de 24.3 horas. Quienes no tienen cargas de hijos menores de 5 años aumentan a 30 horas la semana (ver tabla 13). En efecto, este indicador contribuye a comprender en parte porque la ocupación a tiempo parcial es mucho mayor para ellas y para las indígenas, las cargas del cuidado familiar resultan un obstáculo para el empleo de jornadas con mayor cantidad de horas laboradas remuneradas, esto se combina con la inexistencia de centros o servicios a nivel

**TABLA 14**

**Distribución porcentual de la estructura de la población ocupada por sector de actividad económica, según sexo y por nivel de productividad en la República de Panamá y área geográfica (Porcentaje sobre el total de la población ocupada). Año 2017**

	Total	Hombres	Mujeres
<b>NACIONAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Productividad baja (Agricultura, Comercio, Servicios)	62.8	53.5	76.5
Productividad media (Ind. Manufacturera, Construcción, Transporte y comunicaciones)	26.8	36.1	13.1
Productividad alta (Minería, Electricidad, gas y agua, Actividades financieras e inmobiliarias)	10.4	10.4	10.4
<b>URBANA</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Productividad baja (Agricultura, Comercio, Servicios)	57.4	45.0	74.1
Productividad media (Ind. Manufacturera, Construcción, Transporte y comunicaciones)	29.6	42.0	12.8
Productividad alta (Minería, Electricidad, gas y agua, Actividades financieras e inmobiliarias)	13.0	13.0	13.1
<b>RURAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Productividad baja (Agricultura, Comercio, Servicios)	76.1	71.9	83.6
Productividad media (Ind. Manufacturera, Construcción, Transporte y comunicaciones)	19.8	23.2	13.9
Productividad alta (Minería, Electricidad, gas y agua, Actividades financieras e inmobiliarias)	4.1	4.9	2.5

Fuentes: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

local para la atención de niños/as, adolescentes y adultos mayores, como vemos estas se constituyen en barreras para el mejoramiento de la vida laboral de las mujeres.

### 3.2.2. El acceso al empleo y la productividad del trabajo

En 2017 la actividad económica por sexo, según el cálculo realizado por la CEPAL, respecto a la productividad en el plano nacional define que (ver tabla 14):

La productividad baja abarca: la agricultura, comercio y servicios, con 62.8%; para las mujeres significa una proporción elevadísima de 76.5% y para los hombres 53.5%.

La productividad media involucra: la Industria manufacturera, construcción, transporte y comunicaciones, ésta alcanza un 13.1% de mujeres y a 36.1% de hombres.

El nivel de productividad alta en la estructura de la población ocupada incluye: la minería, electricidad, gas, agua y actividades financieras e inmobiliarias e involucra un 10.4% en ambos sexos.

La productividad en el área rural resulta la más baja e involucra una suma elevada de mujeres (83.6%) y de hombres (71.9%). En esta área la productividad alta solo incluye un 2.5% de mujeres, igual de baja resulta la productividad media, 13.9%.

En el área urbana las mujeres también son mayoría en la productividad baja 74.1% y 45.0% hombres; en la productividad media urbana, las mujeres son 12.8% y los hombres 42.0%.

Como puede observarse las mujeres y hombres muestran igualdad en la productividad alta urbana y nacional. Estas disparidades por sexo en la población trabajadora en materia de productividad guardan relación con la riqueza que produce la actividad económica, la productividad alta, coincide con los sectores tractores de la economía panameña que identifica el Diagnóstico de la Iniciativa de Paridad de Género (DIPG): los “tractores de la economía (logístico, comercial, financiero, turístico), modernos, impulsados por grandes corporaciones, basados en servicios de carácter exportable, dinámicos e insertos en la economía internacional (que representan alrededor del 60% del PIB) (INEC, 2018b), coexisten con el resto de la economía nacional, enfocada hacia actividades agrícolas o industriales, poco competitivas internacionalmente, basadas en micro y pequeñas empresas, destinadas al mercado interno e intensivos en mano de obra”. Los sectores de productividad

alta cuentan con “empresas que absorben el 7 por ciento del empleo (unas 100,000 personas) generan el 47 por ciento de la riqueza, con un salario promedio de 3,078 dólares/mes, mientras que el 93 por ciento restante (1,500,000 trabajadores(as)) produce el 53 por ciento del PIB, con un salario medio de 697 dólares mensuales. La productividad del Network es, de esa manera, 18 veces superior al del resto de la economía (Intracorp, 2014) (DIPG, 2019, p6).

### 3.2.3. Brecha salarial de género

**“De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.”**

**Fuente: Objetivo 8. ODS, meta bajo custodia de la OIT.**

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2017, creó la Coalición Internacional sobre la Igualdad de Remuneración (EPIC) con el propósito de abordar las disparidades en materia de remuneración entre hombres y mujeres, liderada por la OIT, ONU-MUJERES y la OCDE. Se trata de una alianza múltiple para el logro de la Meta 8.5 de los ODS. Tiene como objetivo brindar un abordaje colectivo al problema. Los indicadores de éxito son:

1) Disminución de la brecha de género; 2) Compromiso demostrado para lograr la igualdad de remuneración; 3) La ratificación universal de las normas internacionales del trabajo pertinentes.<sup>26</sup> En Panamá los días 30-31 de enero 2018 se realizó la Conferencia Regional: “Igualdad Salarial entre Hombres y Mujeres para Economías más Prósperas e Inclusivas”. Un encuentro organizado por el Gobierno de la República de Panamá, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres, para trabajar las políticas públicas para la igual remuneración entre hombres y mujeres.

El Diagnóstico de Iniciativa de Paridad de Género, ya citado arriba, identificó<sup>27</sup> que “la brecha salarial de género se intensifica entre los trabajadores(as) por cuenta propia (30 por ciento), los patronos(as) (17 por ciento) y cooperativistas (47 por ciento)”. También que esta tiene mayor proporción entre trabajadoras insertas en la agricultura con un 83%. En la manufactura la brecha es de 74% y en los servicios y comercio 38%, entre las profesionales y científicas la brecha es el 21% (Almarío T., 2016a).

26 <https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang-es/index.htm>

27 En el diagnóstico se aclara que les fue difícil la medición de la brecha salarial de género con la Encuesta de Mercado Laboral del INEC “por la imposibilidad de ofrecer el valor promedio de los salarios” teniendo que tomar como referente la mediana. Por ello utilizan el Estudio de Almarío T., 2016a

Los datos del estudio preliminar *Brechas salariales de género en Panamá: 2011-2018*, de la investigadora de la Universidad de Panamá Rosa Arrocha, trabajados con Microdatos de la Encuesta de Propósitos múltiples del INEC de marzo 2011 y 2018, identifican cuánto más cobran los hombres respecto a las mujeres, el cálculo se realiza con los salarios por hora. La brecha salarial de género se da en dos grupos no comparables: hombres que tienen 9.28 años de experiencia laboral, 10.59 años de educación; frente a 8.7 años de experiencia laboral y 13.20 años de educación de las mujeres. Estas diferencias fueron utilizadas para ajustar el cálculo. La brecha salarial sin ajustar (o no ajustada) es aquella que: “Mide la diferencia porcentual bruta en salario entre hombres y mujeres independientemente de las disimilitudes subyacentes en ambos colectivos en términos de características socioeconómicas y del puesto de trabajo” con ello se hace una comparación de igualdad. La brecha salarial ajustada mide la diferencia porcentual en salario, controlando las características socioeconómicas y del puesto de trabajo, tratando de obtener una medida de “diferencias en la remuneración por el mismo trabajo realizado” y se relaciona con el concepto de equidad.

Las brechas salariales de género ajustadas consideran las variables socioeconómicas: sexo, edad, nivel educativo, experiencia y número de hijos; y las variables características del empleo y de la empresa: tamaño de la empresa, tipo de contrato, tipo de jornada, ocupación y rama económica.

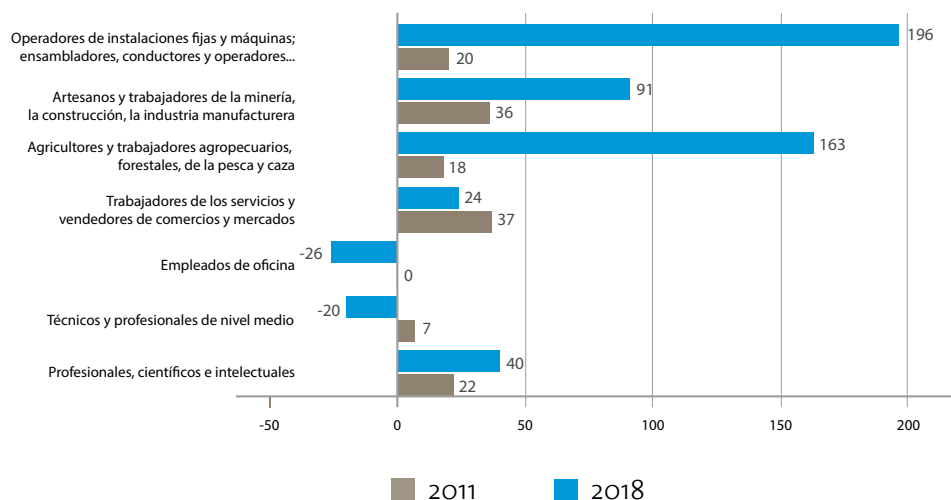
La brecha salarial de género no ajustada en el sector terciario de la economía panameña es 11% en 2011 y 4% en 2018 (ver gráfica 6). En el ámbito de los grupos de ocupación, las brechas más elevadas se observan entre los ‘Operadores/as de instalaciones fijas y máquinas; ensambladores, conductores y operadores...’ con 196% en 2011 y 20% en 2018.

Entre las ‘Agricultoras, trabajadores agropecuarios, forestales de la pesca y caza...’ en 2011 es de 163% y 18% en 2018. Las ‘Artesanas y trabajadores de minería, la construcción, industria manufacturera...’ 91% y 36% respectivamente. Las ‘Profesionales, científicas e intelectuales’ fueron 40% y 22% en los años del estudio.

Las brechas salariales de género según nivel educativo muestran que las mujeres con mayores escolaridad, con estudios

**GRÁFICA 6**

**Brechas salariales no ajustadas. Años 2011-2018**



Fuente: Arrocha, Brechas salariales de género en Panamá: 2011-2018.

de Postgrado o maestría tienen las brechas más elevadas. En 2011 fue de 67% y en 2018 de 18%, para esos mismos años, con formación superior fue de 13% y 14% respectivamente, con menos de educación secundaria la brecha es de 26% en 2011 y 10% en 2018. Con secundaria de 10% en 2018.

**3.2.4. Las brechas salariales de género ajustadas: 2011-2018**

Los resultados de las variables socio económicas muestran una brecha salarial de género de 14.37% en 2011 y, en 2018 de 10.76% y las variables socioeconómicas más las variables de la empresa un 11.59% en 2011 y 5.54% en 2018, esta reducción de la brecha salarial es aparente, pues el cálculo que incluye las variables socioeconómicas, de las empresas, de las ocupaciones y ramas de la actividad económica muestran una reducción mínima 7.49% y 7.29% respectivamente, prácticamente las brechas de género ajustadas en ocho años permanecen imperturbadas, sin cambios sustantivos (ver gráfica 7).

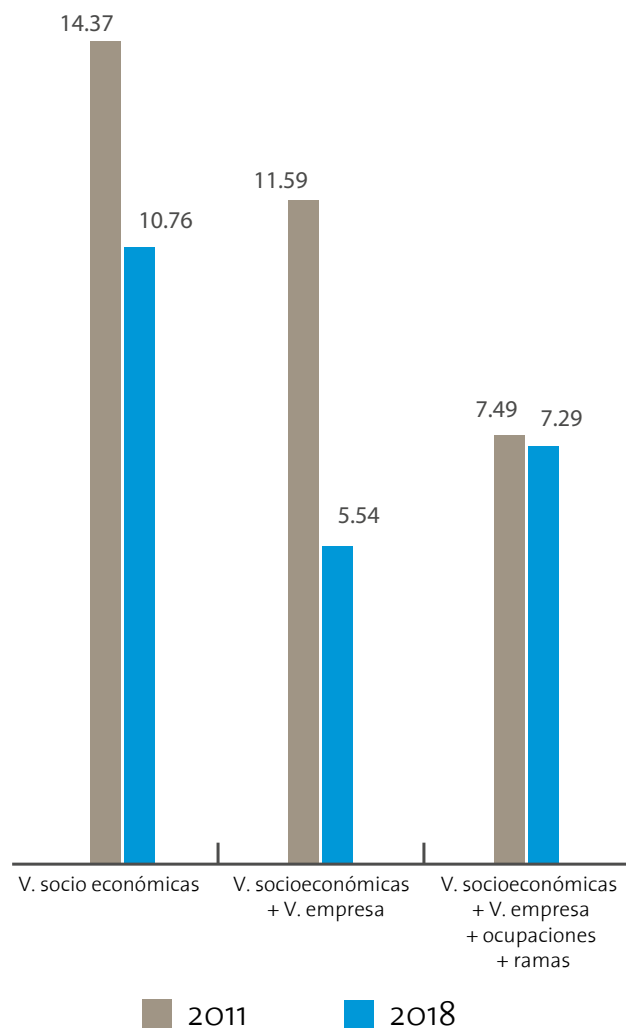
**3.2.5. Mujeres productoras en el área rural**

**Las mujeres rurales representaban el 20% de la fuerza de trabajo agrícola en América Latina en 2010. (ATLAS de las mujeres FAO)**

Las mujeres productoras en actividades agropecuarias, según los censos agropecuarios, se acercan a un tercio de las mujeres en el campo. Por cada mujer hay dos productores. Entre los Censos Agropecuarios de 2001 y 2011, las productoras aumentaron en 16.1% su participación en

## GRÁFICA 7

### Brechas salariales de género ajustadas. Años 2011-2018.



Fuente: Arrocha, Brechas salariales de género en Panamá: 2011-2018

el sector y los hombres en 1%. En 2001 las productoras eran 29.3% y en 2011 son 32.3% esto es 79,131.

Los títulos de propiedad de la tierra en 2011 para los productores fueron 87,195 (52.54%) de 165,974, comparado con las mujeres que tenían título de propiedad se observa que ellos son el 61.38%, y las productoras con tales títulos eran 38,62%. Entre las productoras, las que lograron título de propiedad son 54,861 para un (69.33%) de las 79,131 del año 2011 respecto al Censo Agropecuario de 2001, las productoras/es con títulos de propiedad se incrementaron en 59.9% (INAMU, 2016).<sup>28</sup>

<sup>28</sup> La información estadística que reposa en algunos proyectos de titulación y, particularmente en la ANATI, no desagrega por sexo los títulos otorgados, tal cual expresa el Informe Clara Gonzáles (INAMU, 2016) y la búsqueda de información que se ha hecho en esa institución para este perfil muestra que esto no ha cambiado, entre el 1 de agosto de 2014 y 30 de diciembre de 2018, ANATI entregó 36,309 títulos de propiedad, pero no está desagregado por sexo, ni población afrodescendiente o indígena.

En dicho Censo se identificó que de las 245,105 explotaciones agropecuarias el 89.08% (218,337), son pequeña y mediana producción, 96.4% están en manos de productoras y 85.6% de productores. De las superficies mayores de 20 hectáreas el 14.4% son propiedad de productores y 3.6% corresponde a productoras. En la realidad las productoras perciben predios de poca superficie y los recursos que reciben son magros.

Las productoras reciben poquísimos créditos y asistencia técnica, son propietarias de equipos y herramientas de bajo costo, casi inexistentes canales de comercialización, bajo acceso a tecnología y sujetas a los precios del empresariado de agroquímicos, estos controlan el mercado y deciden sobre las necesidades de las/los productoras/es.

En el mundo rural existe una diversidad de mujeres trabajadoras que se dedican a la pesca, a la venta en tiendas, de forma ambulatoria a baja escala y a las artesanías. Los ingresos son bajísimos en esta área y la presencia de las mujeres es invisibilizada y poco valorizada. Conviven prácticas y patrones culturales con una larga tradición y presencia en el istmo, indígenas y afrodescendientes comparten su tradición por la protección de la naturaleza, los recursos hídricos, forestales y la biodiversidad.

Los determinantes de género van a dar cuenta de las condiciones deplorables y de desigualdad que acompañan a las mujeres en el campo, además de la discriminación en la remuneración, ingresos propios y tierras para la subsistencia, viven condiciones que afectan su autonomía física y están expuestas a situaciones de violencia, en particular las adolescentes deben transitar por embarazos e iniciar sus familias a temprana edad.

Desde fines de los años cuarenta se inicia el proceso de migración a la ciudad, las mujeres rurales empobrecidas generalmente se insertan en el trabajo doméstico remunerado y en oficios de baja remuneración. También migrarían en busca de estudios y mejores servicios públicos. Las mujeres en el campo, generalmente, son parte de una red que recibe recursos de las migrantes y también cuidan de las/los hijas/os de ellas; en general hacen parte de las redes de cuidado que hoy devienen en un fenómeno internacional y de grave explotación del trabajo de las mujeres.

### 3.2.6. Las jóvenes en el campo y en el ámbito laboral

En el mundo rural las y los jóvenes también viven en condiciones de vulnerabilidad, desempleo elevado, bajos

salarios y la desvalorización en el campo ha provocado el éxodo a las áreas urbanas. Las bajas ofertas de empleo, la insuficiencia de ingresos y las reducidas oportunidades que les brinda la sociedad resulta en una proporción elevada que no cuenta con empleo y tampoco accede a estudios, afectando en mayor proporción a las mujeres entre los 15 y 29 años.

Este fenómeno afecta también a la juventud en las áreas urbanas, cercados por entornos de violencia, con delitos de tráfico de drogas y consumo de sustancias psicoactivas.

Conviene señalar que como el mercado no reconoce el trabajo de cuidado de las mujeres, en la publicación del MITRADEL de 2017 sobre la población que no tiene acceso a estudiar ni trabajar, se incluye a las ‘amas de casa’ e indican “representan el 50%” (MITRADEL, 2017, p15).

Las amas de casa trabajan, pero no son contadas ni valoradas por el trabajo de cuidado que desempeñan. La tasa de participación en el mercado laboral de las mujeres en la juventud es baja y entre los 20-24 años no rebasan el 53%, para los hombres esta tasa va en declive entre 2012 y 2017 y la ocupación también. El desempleo juvenil en 2012 fue de 8% y en 2017 se eleva a 12.9%; las mujeres entre 15-24 años van a representar el 17.8% y los hombres 8% (ver gráfica 8). Según el estudio del MITRADEL las mujeres jóvenes se insertan en un 37.1% en los trabajos de servicios, vendedores de comercios y mercados, 14.4% corresponde a los hombres; 13.2% mujeres se insertan en la agricultura, sector agropecuario, forestal, pesca y caza, y en 14.4% lo hacen los hombres; 5.1% son artesanas frente a 16.5% de hombres y 10.9% son trabajadoras no calificadas de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales en este sector se inserta la mayor cantidad de trabajadores jóvenes con 34.4%.

### 3.2.7. Seguridad social

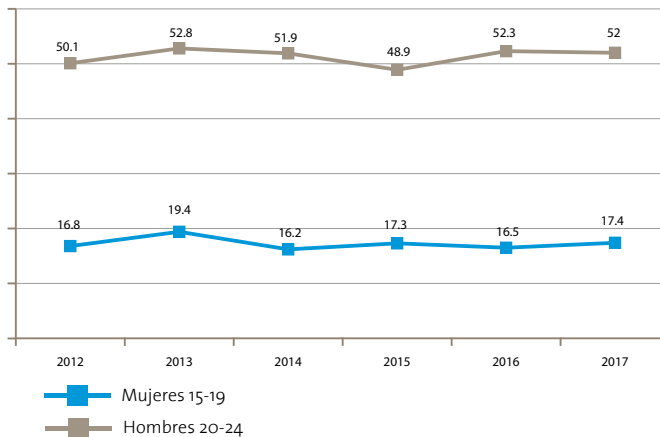
La seguridad social es una institución que protege al trabajo remunerado y a sus familias, la mayor presencia de hombres asegurados directos, 58.08% en 2019 responde a las particularidades de la división sexual del trabajo, que asigna a las mujeres el trabajo de cuidado por ello su proporción es menor: 41.92% como aseguradas directas. Consecuencia de ello es también que haya un 60.98% de mujeres en condición de beneficiario. Las jubiladas y pensionadas son menos. La mitad de la población no está cubierta por la seguridad social panameña (Ver gráfica 9).

La condición de mayor exclusión dada por estar fuera del mercado de trabajo se encuentra en la población indígena. Al año 2018 la población indígena de las comarcas Guna Yala, Ngäbe Buglé y Emberá era de 271,624, de esta 137,695

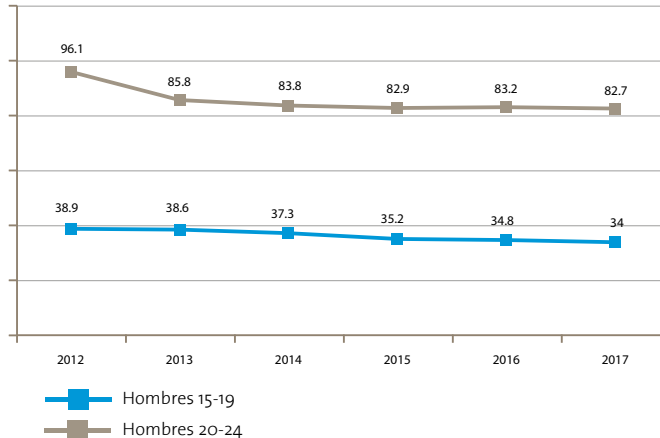
eran mujeres. Cubierta por la seguridad social hubo 44,762 (17.6%) asegurados/as cotizantes y como asegurados/as dependientes (hijo/a, esposa compañera, padre/madre y persona con discapacidad) hubo 35,616 (13.1); las mujeres dependientes en calidad de esposas/compañeras son 5,698 (4.1%) respecto a la población femenina indígena. Los hijos e

### GRÁFICA 8 Tasa de participación por sexo. Años 2012-2017

Tasa de participación de las mujeres, grupo de edad 15-24 años. Años 2012-2017.



Tasa de participación de los hombres, grupo de edad 15-24 años. Años 2012-2017.



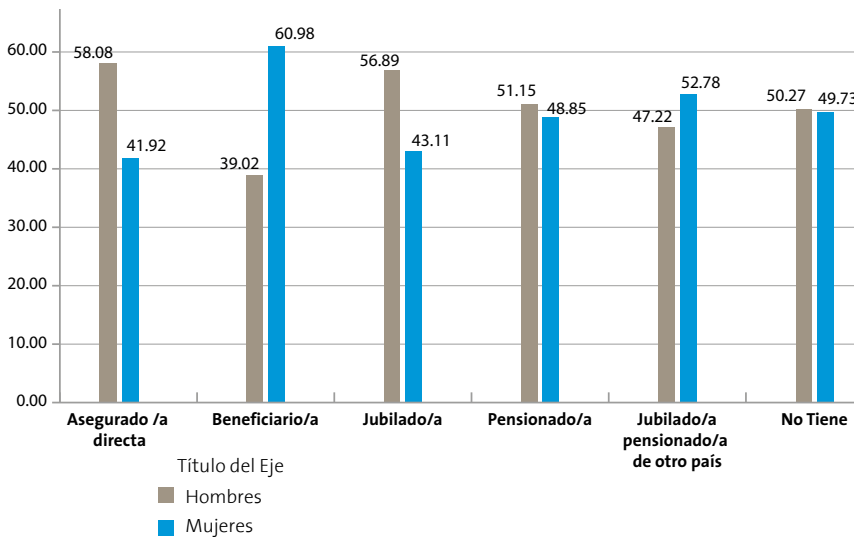
Fuente: MITRADEL (2018) Estudio Los Ninis en Panamá.

hijas respecto a la población indígena con seguridad social son 26,350 (9.7%) y entre los dependientes representan el 73.98% de (INEC, 2018) (INEC, Boletín 15 de estimaciones de población). Sólo las mujeres de otro país tienen una proporción mayor con 52.78% (gráfica 9).

En la seguridad social las personas que tienen acceso a la atención en los servicios de salud deben presentar su ficha de la Caja de Seguro Social (CSS), lo que implica el pago de la cuota del asegurado. Entre quienes respondieron que

## GRÁFICA 9

### Proporción porcentual de la población con seguro social por sexo



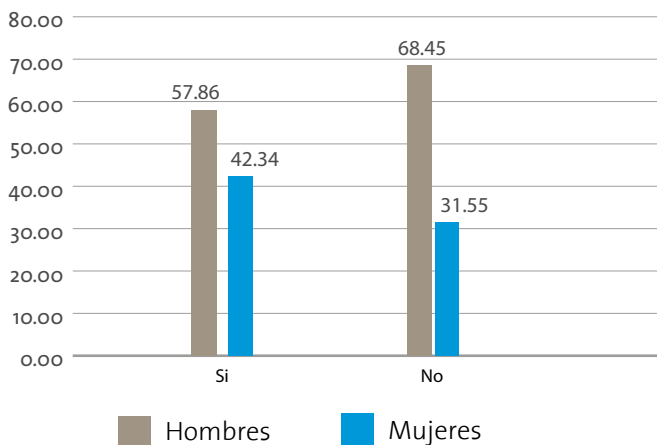
Fuente: Procesamiento de microdatos. Encuesta propósitos múltiples, 2019

cuentan con tal ficha hay un 57.86% de hombres y 42.14 de mujeres (gráfica 10).

También entre quienes no cuentan con su ficha sobresalen los hombres, con una proporción de 68.45%. Estas diferencias obedecen a las mismas razones observadas antes, las mujeres están en menor proporción que los hombres en el mercado de trabajo formal y son menos quienes no tienen

## GRÁFICA 10

### Asegurados con ficha de Seguro Social



Fuente: Procesamiento de microdatos. Encuesta de propósito múltiples, marzo 2019.

ficha, esto puede responder a que tienen mayor tendencia a sacar tiempo para el autocuidado.

La seguridad social panameña establece la afiliación obligatoria a trabajadores/as independientes, cuenta propia y trabajadoras/es domésticas.<sup>29</sup>

Las mujeres que han adquirido algún fondo privado de pensión o jubilación son más que los hombres en un mínimo de 1.12% (50.56%) y los hombres representan el 49.44%. También las mujeres son más entre quienes no cuentan con un fondo privado (51.48% y 48.52% de hombres) (gráfica 11).

La posibilidad de seguros privados al final se cruza con variables de ingresos, en este ámbito, no sólo guarda relación con el trabajo remunerado sino con el acceso a ingreso, ya que hay mujeres y hombres que, independientemente de contar con seguridad social, adquieren seguros privados de salud y fondos privados de pensión o jubilación.

Obviamente, las condiciones de ingresos de las mujeres reducen su acceso.

## 3.3. Género y acceso a la ciencia y la tecnología

La participación de las mujeres en el sistema educativo y en el trabajo remunerado se ha ido incrementando en las últimas décadas en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación los avances no son significativos.

En ese sentido se han venido realizando esfuerzos para promover la incorporación de las mujeres, a través de programas de apoyo a mujeres científicas e incentivos, a su vez se ejecutan políticas públicas para incorporar la perspectiva de género a la de educación y de CTI, pese a lo cual siguen existiendo brechas de género que mantienen a las mujeres limitadas en el acceso y participación en estos campos. Según el Foro Económico Mundial, para 2017 todavía persistía una brecha de género en América Latina y el Caribe del 30%, parecido a Europa del Este y Asia Central (estimado en el 29%) y a Canadá y Estados Unidos (28%), pero mayor que Europa Occidental (25%).

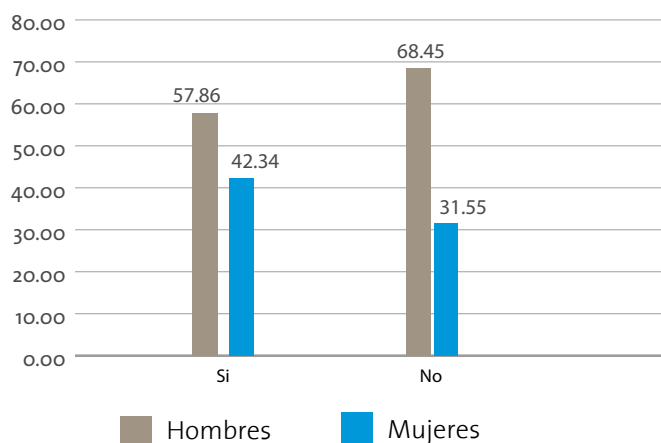
La era digital se encuentra en pleno avance y desarrollo, esta dinámica debe ser integral e incluir a todos los componentes

29 Artículo 77 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005 que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.



**GRÁFICA 11**

### Afiliados a fondos privados



Fuente: Procesamiento de microdatos. Encuesta de propósito múltiples, marzo 2019.

de la sociedad; dicho esto, por obvias razones la no exclusión de las mujeres no solo representa una ventaja competitiva, sino que contribuye a potenciar los impactos positivos de las nuevas tecnologías de la información y en la reducción de las brechas sociales de género existentes.

El sistema de CTI en Panamá está constituido, además de por la SENACYT, por las universidades públicas que tienen políticas de investigación: la Universidad de Panamá (UP) y la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP); por el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología AIP (INDICASAT AIP) y el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES). También, entre otras cosas se incluyen dentro del sistema distintas mesas sectoriales de ciencia, economía y políticas públicas, ambiente, agua y energía; salud, industria y tecnología 4.0 y sector agropecuario que a su vez involucran organizaciones que toman parte en el desarrollo del sistema CTI. Vale destacar: UTP, MICI, AIG, CENAMEP, Georgia Tech, USMA, APEDE, LYNXSHIELD TECH, MINSAL, MEF, IFARHU, PNUD,

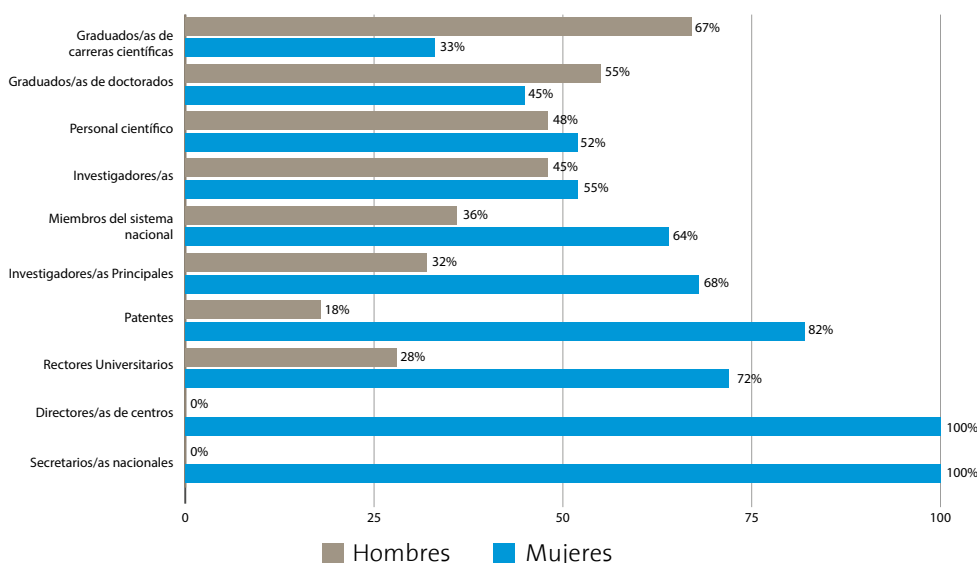
INADHE, Fundación Ciudad del Saber, CIEPS, CENAMEP, INDICASAT, entre otras.

Sin embargo, hasta la elaboración del Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 2016-2019<sup>30</sup>, en los planes de igualdad generados desde el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), no se había incluido un eje sobre Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En los planes anteriores del INAMU se contemplaba la necesidad de promover la igualdad en el uso de las TIC y luchar contra la brecha digital entre hombres y mujeres, pero no se consideraba la participación femenina en la ciencia, desde el punto de vista de la investigación y el ejercicio en general de la misma.

Según datos proporcionados por el diagnóstico de género sobre la participación de las mujeres en la ciencia en Panamá hasta el 2018<sup>31</sup> evidencian un claro aumento de la brecha en la participación de las mujeres en todo ambiente científico distinto al académico-estudiantil, es decir mientras que las mujeres son en porcentaje quienes más aspiran a carreras científicas, son los hombres quienes mayormente ocupan espacios laborales relacionados con la TIC mientras que la preparación profesional de las mujeres en distintos campos de la ciencia está en aumento con respecto a la de los hombres. Esto plantea la existencia de una disyuntiva, por ejemplo, “es potente y evidente la presencia femenina en

**GRÁFICA 12**

### Mujeres y hombres en la carrera científica



Fuente: Procesamiento de microdatos. Encuesta propósitos múltiples, 2019

30 El género y la posición de SENACYT/ participación de las mujeres en la ciencia en Panamá (SENACYT - PNUD) 2018.

31 Instituto nacional de estadística y censo (INEC), Asociación de universidades privadas de Panamá (AUPA)

uso de redes sociales y telefonía móvil”. Por lo que la brecha de acceso a la tecnología ha disminuido, pero esto no se proyecta en relación con la toma de decisiones de alto nivel empresarial o gubernamental. La reducción de la brecha no puede ni debe expresarse en un solo sector de la misma, esta debe ser integral y abarcar todo desde el sector productivo hasta el acceso físico y cognitivo a las tecnologías de la información y la ciencia. En ese sentido, la CEPAL recomienda algunas acciones para superar la brecha digital de género:<sup>32</sup>

- Promocionar acciones de capacitación que permitan la inclusión de las mujeres a través de la adquisición de las habilidades necesarias para el uso de las TIC adaptados a sus perfiles y orientándola a la capacitación a cuestiones que inciden en aspectos sustanciales para ellas (empoderamiento, comunicación, integración, derechos, combate de la violencia de género, etc.).
- Desarrollar programas para la inclusión digital de las mujeres que viven mayores desigualdades y que se encuentran más alejadas de las TIC.
- Promover el desarrollo de una ciudadanía digital, para lograr el uso responsable de internet y la información que provee, lo que para las mujeres implica enfrentar

los riesgos del uso cotidiano de las TIC frente al acoso a menores y a la violencia de género.

- Incorporar en las políticas de acceso y uso de TIC la perspectiva de género como eje transversal, para que estas consideren las desigualdades y las necesidades diferentes de mujeres y hombres en la sociedad de la información.

En el plano local y nacional se crean el Plan nacional 2015-2019 que incluye cinco programas: Ciencia, Investigación desarrollo tecnológico e innovación para el desarrollo sostenible; CTI para la inclusión social; CTI para la innovación y el emprendimiento dinámico; desarrollo de la ciencia y las capacidades científicas y fortalecimiento de la gobernanza del SN de CTI.

En resumen, estos programas plantean algunos retos: el desarrollo sostenible, avanzar en el desarrollo inclusivo, consolidar altos niveles de competitividad sostenible y desarrollar una mayor capacidad de generación, adaptación, difusión y utilización del conocimiento.

32 CEPAL (septiembre de 2013). *La brecha digital de género: Reflejo de la desigualdad social*.



Foto: Francisco Cedeño

## IV. DIMENSIÓN SOCIAL

### 4.1. Género y educación

Los indicadores educativos para el periodo 2010-2018 son presentados con el fin de ver los progresos en la educación de las mujeres en Panamá; tales como los niveles de analfabetismo, la matrícula a nivel nacional, los niveles de estudio, la feminización de las carreras, la educación sexual, los embarazos en las escuelas y colegios y las instalaciones educativas. Estos indicadores nacionales coinciden con aquellos establecidos para la educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), suscritos por el Gobierno Panameño, específicamente el Objetivo 4 que consiste en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas y todos y sus indicadores (ONU Mujeres, 2018).

Proporción de niños, niñas y adolescentes por nivel de enseñanza primaria y secundaria inferior.

- Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desagregada por sexo.
- Tasa de participación de personas jóvenes y adultas en la enseñanza y formación académica y no académica, desagregada por sexo.
- Porcentaje de la población que ha alcanzado al menos un nivel fijo de alfabetización y nociones elementales desagregado por sexo.
- Proporción de escuelas con acceso a electricidad, internet, computadoras, suministro de agua potable e instalaciones de saneamiento básico.

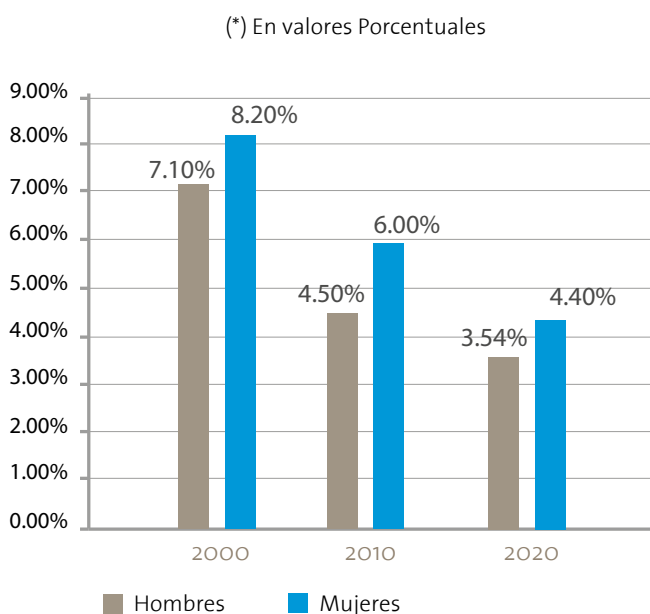
#### 4.1.1 Nivel educativo y género

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010 (INEC I. N., 2010), las oportunidades de estudio en las últimas décadas mejoraron ya que el analfabetismo disminuyó del 7% a un 5,5%, aproximadamente 148,747 personas analfabetas menos. Sin embargo, las tasas desglosadas por sexo indican que el 4.40% de las mujeres de 10 y más años son analfabetas y el 3.54% son hombres. Algunas de las posibles causas que inciden sobre este problema están relacionadas como los altos niveles de pobreza, la falta de empleos y mayor cobertura de este servicio (Ver Gráfica 13).

La mayor parte de las personas en condición de analfabetismo son mujeres indígenas, los servicios educativos no logran poner fin a estas carencias educativas, se les vulnera derechos básicos que además son una base propicia para el

desarrollo sostenible, el empoderamiento y el control de sus vidas. “El 15,5% de la población indígena de 10 años y más de edad (63,610 personas) no sabe leer ni escribir, respecto a la población indígena total (411,592). 40,020 corresponden a mujeres y 23,690 a hombres.” (PNUD, 2016, p. 85).

**GRÁFICA 13**  
**Analfabetismo en la República de Panamá, por sexo. Años 2000-2010-2020**



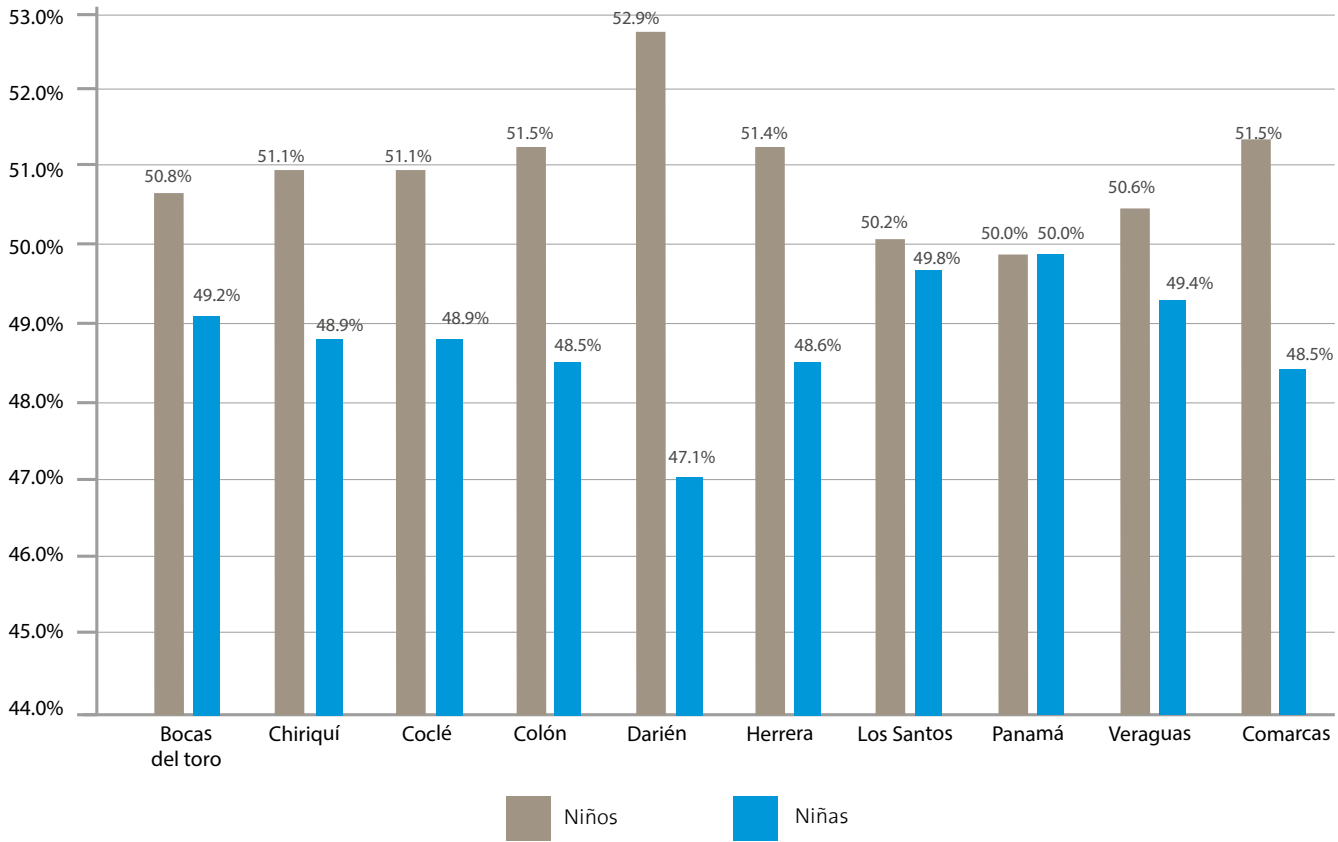
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá. (\*) Datos estimados.

En Panamá en la primera línea educativa, se encuentra el Preescolar como aprendizaje organizado antes de la edad oficial de ingreso a la enseñanza primaria. La cantidad de matriculados al 2018 totalizaba 79,713 de los cuales el 49.2% eran niñas y el 50.77% niños. En todas las provincias la participación de niñas es menor a la de los niños, con mayor énfasis en Darién, Colón y en las Comarcas (Ver Gráfica 14).

Los derechos alcanzados en materia de cobertura universal educativa para el preescolar no se logran. Como vemos, las niñas son las que más rezagada quedan en estos aprendizajes y son fundamentales para su posterior desempeño escolar. Se trata de niñas en condición de pobreza, en áreas de difícil acceso e indígenas. Las familias en no pocos casos plantean que las niñas se enfrentan a mayores riesgos y peligros en los campos cuando deben salir solas, si observamos los casos de embarazos en el nivel

**GRÁFICA 14**

**Matrícula preescolar de niños y niñas en la república, por provincias. Año 2018**



Fuente: Departamento de Estadística del MEDUCA y del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

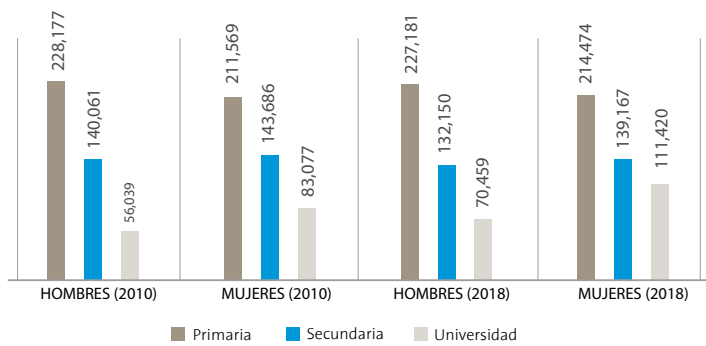
primario, sin duda los temores de abusos a menor edad, expresan que estos temores no son infundados.

En segunda instancia, se encuentra el nivel de estudios primarios, la matrícula aumentó en el 2018 en 32,342 niños y niñas con respecto al 2010, totalizando 441,655 matriculados. La proporción de niños matriculados es un poco más que las niñas con un 51.44% (227,181 niños) a nivel nacional, en concordancia con el nivel Preescolar; en tanto que las niñas continúan matriculándose en menor cantidad muy similares a los resultados obtenidos en el 2010 y como se puede observar en la Gráfica No.15 y Cuadro No.2.

La situación cambia a nivel de estudios secundarios en el cual la matrícula total para el 2018 fue de 271,317 estudiantes, de los cuales la participación de las niñas y adolescentes es mayoritaria (51.3%) logrando en primera instancia, igualar y superar la matrícula masculina en todas las provincias del país, con mayor número en la provincia de Panamá y exceptuando las áreas comarcales, donde se registra mayor matrícula de hombres (Gráfica No.15).

**GRÁFICA 15**

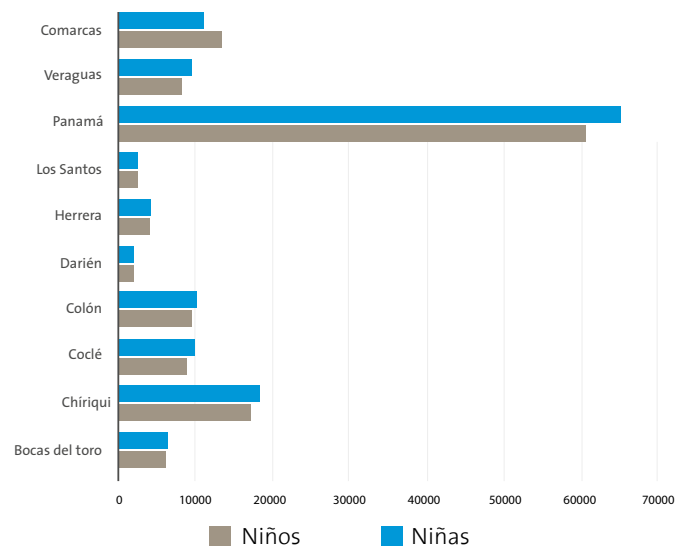
**Matrícula a nivel primario, secundario y universitario en la república, por sexo. Años 2010-2018**



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018.

**GRÁFICA 16**

**Matrícula a nivel secundario de adolescentes en la república, según provincias y por sexo. Año 2018**

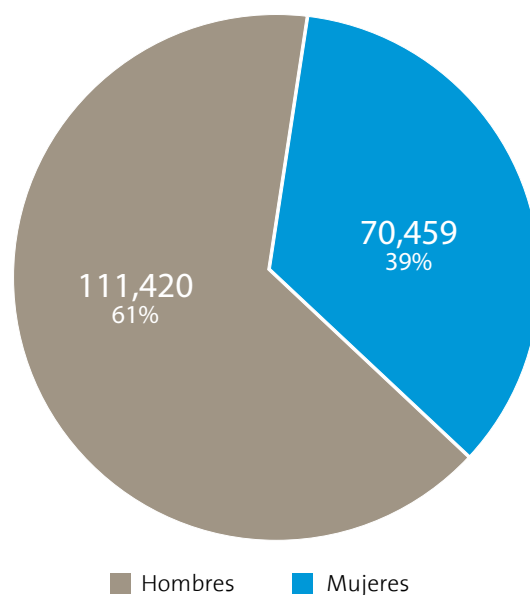


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadística del MEDUCA y del Instituto de Estadística y Censo.

Los derechos de los estudiantes que desertan en la educación premedia y media, en efecto no se satisfacen, particularmente, hay dos factores importantes, uno el relacionado con las condiciones económicas, sociales y con lo cultural. Los adolescentes desertan para insertarse en el mercado de trabajo orientados por la insuficiencia de ingresos en sus hogares. En relación con los patrones culturales de género, sobre los varones pesa con mucha fuerza el rol patriarcal de proveedor asignado. Los gobiernos

**GRÁFICA 17**

**Matrícula universitaria pública y privada de la República de Panamá, por sexo. Año 2018**



para evitar la deserción implementaron la beca universal, no obstante, estos subsidios deben estar acompañados de educación no sexista, entre otras medidas de política, como la orientación y acompañamiento a las familias para lograr compromisos sostenidos con los logros educativo y, en especial, hacer realidad la comunidad educativa con la participación activa de ésta en la solución de los problemas del sistema escolar en el ámbito local.

**CUADRO 2**

**Matrícula de estudiantes a nivel primario y secundario, por sexo, según provincias en la República de Panamá. Años 2010-2018**

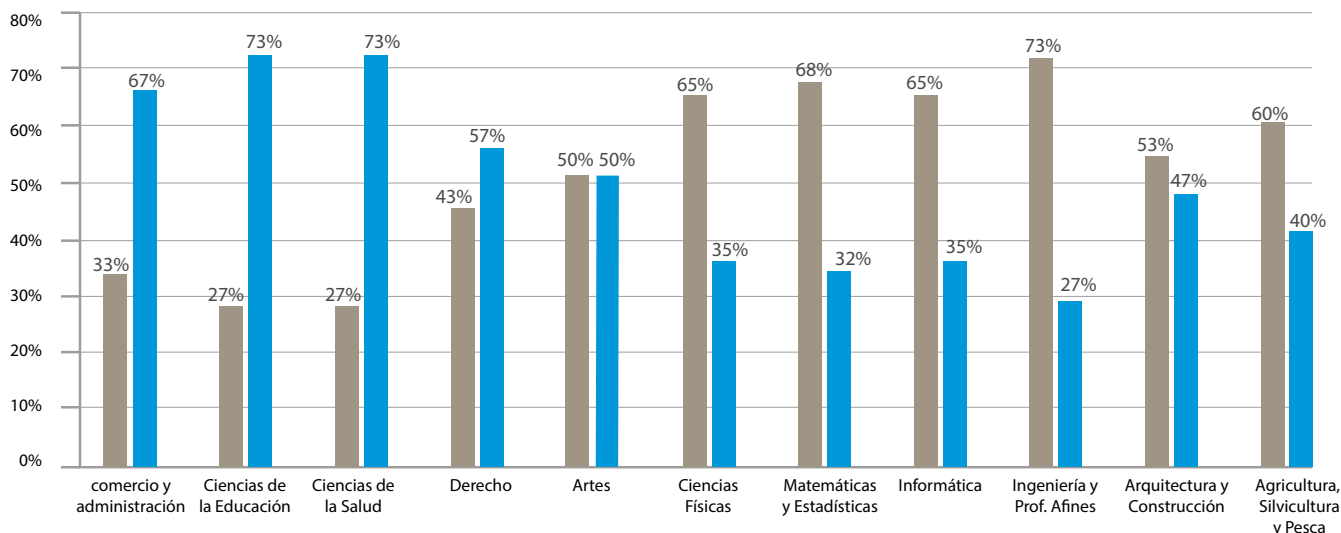
Provincia y Comarca	2010							2018						
	Total	Primaria			Secundaria			Total	Primaria			Secundaria		
		T	H	M	T	H	M		T	H	M	T	H	M
<b>Total</b>	723493	439746	228177	211569	283747	140061	143686	712972	441655	227181	214474	271317	132150	139167
<b>Bocas del Toro</b>	36679	25022	13012	12010	11657	6248	5409	39509	26842	13959	12883	12667	6148	6519
<b>Chiriquí</b>	90883	53059	27551	25508	37824	18596	19228	84759	49394	25260	24134	35365	16921	18444
<b>Coclé</b>	52978	31045	16139	14906	21933	10510	11423	46432	27811	14290	13521	18621	8798	9823
<b>Colón</b>	55799	32132	16700	15432	23667	11548	12119	47577	28215	14515	13700	19362	9446	9916
<b>Darién</b>	12721	8918	4741	4177	3803	1911	1892	11913	7866	4140	3726	4047	2015	2032
<b>Herrera</b>	21567	12114	6337	5777	9453	4461	4992	17749	9510	4875	4635	8239	3871	4368
<b>Los Santos</b>	15098	8156	4215	3941	6942	3539	3403	44623	6893	3593	3300	37730	2614	2608
<b>Panamá</b>	314378	183075	94064	89011	131303	63165	68138	290595	197561	100707	96854	93034	60491	65051
<b>Veraguas</b>	52764	30120	15735	14385	22644	11497	11147	43402	25550	13288	12262	17852	8357	9495
<b>Comarcas</b>	70626	56105	29683	26422	14521	8586	5935	86413	62013	32554	29459	24400	13489	10911

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadística del MEDUCA y del Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.



## GRÁFICA 18

### Proporción de matriculados a nivel universitario en la República de Panamá, según sector de estudio, por sexo. Año 2018



Posteriormente se encuentra la matrícula universitaria, que para el año 2018 tuvo una participación femenina de 22,52 puntos porcentuales mayores que la masculina, con una matrícula de 111,420 mujeres (61%) y 70.459 (39%) hombres. A pesar del logro educativo de las mujeres a nivel universitario, persiste la elección de carreras tradicionalmente “femeninas” en áreas tales como ciencias de la educación (maestras), ciencias de la salud (enfermeras) y áreas de comercio y administración (secretarías); cediendo espacios de carreras en áreas de mayor remuneración como las ingenierías, arquitectura, informática, física, matemáticas, entre otras. Lo anterior nos indica que se deben redoblar esfuerzos en la orientación equitativa de la educación femenina. (Gráfico 18)

Tomando en consideración que las mujeres asumen enormes cargas de tareas de cuidado y de trabajo doméstico no remunerado en la esfera de lo privado, es poco el tiempo disponible para dedicarse al empleo formal y además al estudio; por ello cobra mucha relevancia que el indicador del logro educativo en las mujeres sea mayor que los hombres, ello implica que permanece y aumenta el avance de las mujeres en el sector educativo. Los resultados educativos por sexo cobran mucho más sentido cuando se contrastan contra el empleo y la ocupación por sexo, en los cuales se demuestra que a pesar de que las mujeres tienen mayor nivel educativo, participan menos en el mercado de trabajo y además, como se presentó anteriormente, poseen tasas mayores de desempleo que los hombres, lo cual nos lleva a la conclusión de que si bien existen evidentes progresos de la mujer en materia educativa, ello no se refleja en el bienestar

económico a través del empleo y por tanto en el logro de su autonomía económica.

#### 4.1.2. Estudiantes embarazadas

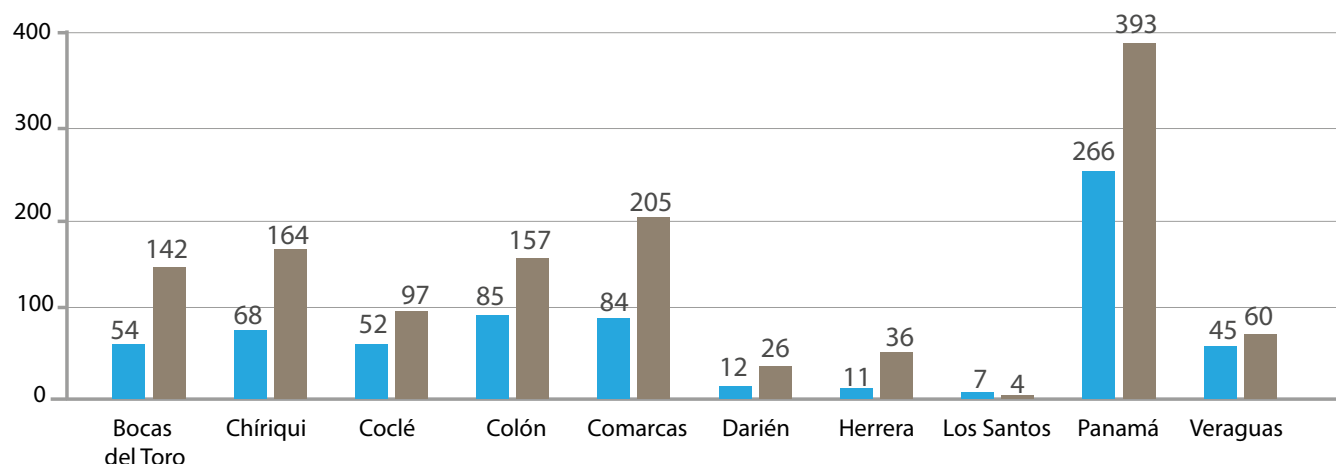
Un aspecto medular en el desarrollo educativo de las mujeres es la necesidad de implementar de forma urgente la educación sexual en los niveles educativos, ya que resaltan indicadores de deserción como resultado de embarazos. En el sistema educativo se observan cifras de embarazos en premedia, media e inclusive a nivel primario. De acuerdo a datos del INEC para el 2010 hubo 684 embarazos a temprana edad, en la matrícula del Sistema Educativo Público y Privado, cifras que aumentaron significativamente para el 2016, último año en el que se lleva el registro oficial, totalizando 1,433 casos, indicador que aumentó en todas las provincias, exceptuando la provincia de Los Santos en donde disminuyeron los casos con respecto al 2010.

De igual forma para el 2016 del total de casos se registraron 1,381 casos a nivel de premedia y media y 52 casos a nivel primario, de los cuales 28 casos se focalizaban en la provincia de Bocas del Toro y otros 12 en áreas comarcales; lo que implica que persiste el abuso de niñas indígenas en la mayoría de los casos relacionadas con el nivel de vida y la pobreza de los habitantes de dichas regiones; pero además, en el caso de la adolescencia por el desconocimiento en materia de educación sexual, sosteniendo relaciones de forma precoz sin el uso de métodos anticonceptivos o un uso erróneo y equivocado de los mismos. (Gráfica 19 y Cuadro 3).



**GRÁFICA 19**

**Gráfica 19. Cantidad de embarazos a temprana edad en la República de Panamá, según provincia. Años 2010-2016**



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018.

**CUADRO 3**

**Cantidad de alumnas embarazadas atendidas en la educación primaria, premedia y media oficial, según región educativa. Años 2010-2016**

Provincia	2013			2014			2015			2016		
	Total	Primaria	Pre/Media	Total	Primaria	Pre/Media	Total	Primaria	Pre/Media	Total	Primaria	Pre/Media
TOTAL	1,312	30	1,282	1,320	69	1,251	762	43	719	1,433	52	1,381
Bocas del Toro	104	4	100	85	7	78	91	0	91	142	28	114
Chiriquí	131	4	127	137	18	119	86	0	86	164	3	161
Coclé	100	2	98	134	3	133	64	11	53	97	4	93
Colón	163	4	159	57	20	54	83	0	83	157	1	156
Comarcas	161	7	154	136	20	116	65	4	61	205	12	193
Darién	23	4	19	32	6	26	27	10	17	26	0	26
Herrera	22	0	22	15	0	15	19	1	18	36	0	36
Los Santos	13	0	13	12	0	12	13	0	13	2	0	2
Panamá	510	3	507	645	6	639	255	8	247	393	3	390
Veraguas	86	2	84	67	8	59	59	9	50	60	1	59

Educativa: 2010-2016

**4.1.3 Instituciones educativas**

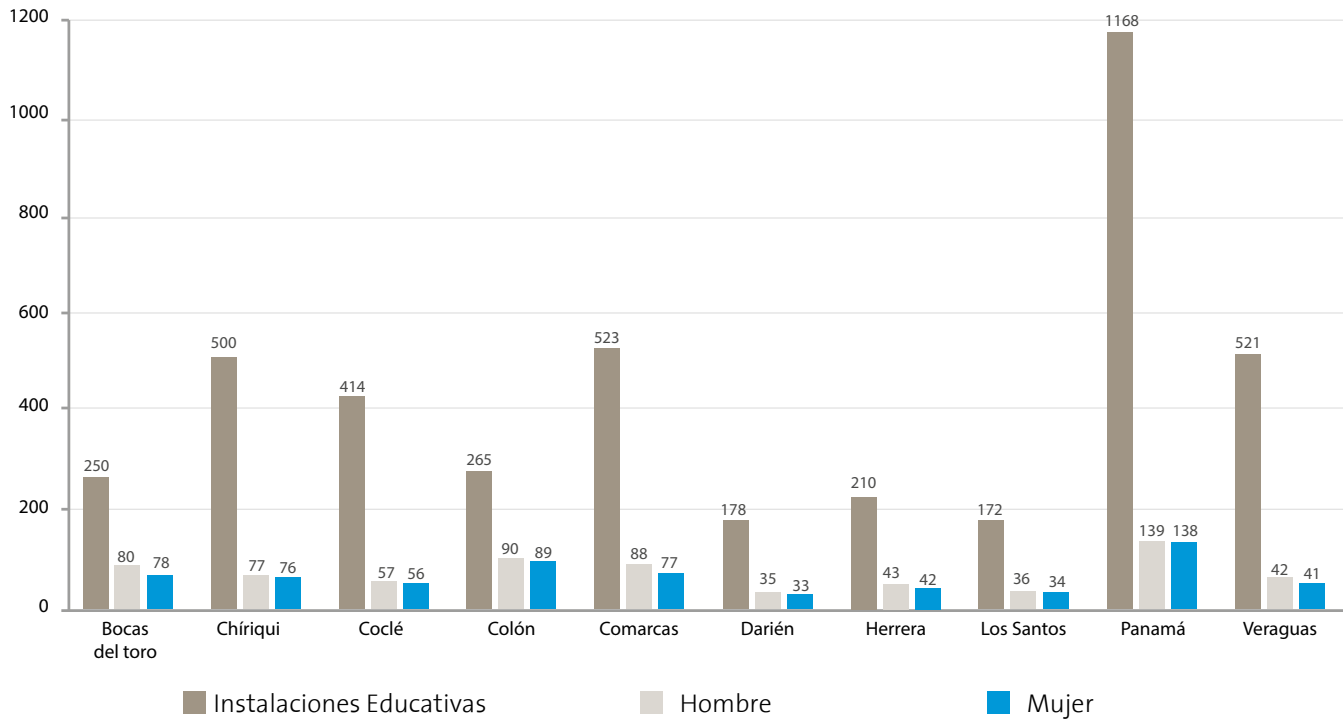
Por último, pero no por ello menos importante, resaltamos las instalaciones educativas oficiales y particulares existentes en el país, que deben garantizar la participación equitativa de niños y niñas hasta en las áreas de difícil acceso. A nivel nacional existen 4,360 instalaciones, con mayor cobertura en la provincia de Panamá en la cual existen 1,168 centros y una matrícula promedio de 138 estudiantes; en Los Santos existen solo 172 centros y una matrícula promedio de 35 estudiantes por centro. En todos los casos la matrícula por

centro fue mayor de hombres que mujeres, observándose una mayor disparidad en las Comarcas, como se presenta en el Gráfico 20 y en el Cuadro 4.

La mayor oferta de instalaciones educativas es de centros oficiales los cuales aportan 3,580 dependencias, en tanto que la oferta particular alcanza los 780 centros a nivel nacional, que presentan una matrícula promedio de 83 niños y adolescentes hombres por centro y 81 niñas y adolescentes mujeres respectivamente. La mayor cantidad de instalaciones educativas se encuentran ubicadas en la

## GRÁFICA 20

### Promedio de estudiantes por instalación educativa oficial y particular por sexo, según provincias. Año 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Depto. de Estadística del MEDUCA y del INEC.

provincia de Panamá, Chiriquí, Veraguas y en las Comarcas, como se presenta en el Cuadro 4.

## 4.2. Género y Salud

Se presentan los resultados de salud para el período 2010-2019, con el fin de ver los progresos en la salud de las mujeres en Panamá. El análisis parte señalando los indicadores nacionales, tales como la esperanza de vida, la natalidad, fecundidad, mortalidad y morbilidad. Sin embargo, existen también indicadores globales de la salud, establecidos en los ODS específicamente el Objetivo No.5 (ONU Mujeres, 2018) que propugna por el alcance de la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, particularmente las metas de salud a saber:

- Tasa de mortalidad materna.
- Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado.
- Número de infecciones por el VIH por sexo.
- Proporción de mujeres en edad de procrear que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos.
- Tasa de fecundidad de las adolescentes.

### 4.2.1 Esperanza de vida

El análisis parte por los indicadores de la Esperanza de Vida al nacer (en años) se han ido incrementando de forma sostenida en el último quinquenio pasando de 76.8 años en 2010 a 77.83 años en el 2015, siendo de 75.78 años para los hombres y 80.87 años para las mujeres (Gráfico 21 y Cuadro 5). En 2020, la esperanza de vida aumentó en 8.51 años para ambos sexos, siendo de 83.42 para mujeres y 77.6 para hombres, con una diferencia de 5.82 años entre sexos. El INEC proyecta para el 2030 un aumento en la esperanza de vida promedio a 81.95, llegando a ser de 84.80 años para las mujeres y de 79.10 años para los hombres, con una diferencia de 5.70 años entre ambos sexos. (INEC, Estadísticas Vitales 2018 del Instituto Nacional de Estadística, 2018). Lo anterior implica generar políticas públicas para satisfacer las necesidades de esta población adulta mayor, en salud, en sistema de pensiones, en las condiciones de cuidado, en el ocio y en la cultura. También se requiere impulsar el cuidado como una responsabilidad de todos los miembros del hogar.

Resulta importante expresar que el comportamiento de la esperanza de vida muestra importantes desigualdades en el país, en 2019 la esperanza de vida en las comarcas indígenas se reduce sustancialmente, como puede observarse en la tabla 15, los hombres indígenas no superan los 69 años, y las

#### CUADRO 4

### Cobertura de instalaciones educativas, República de Panamá, por provincias y según tipo de dependencia. Año lectivo 2019-2020

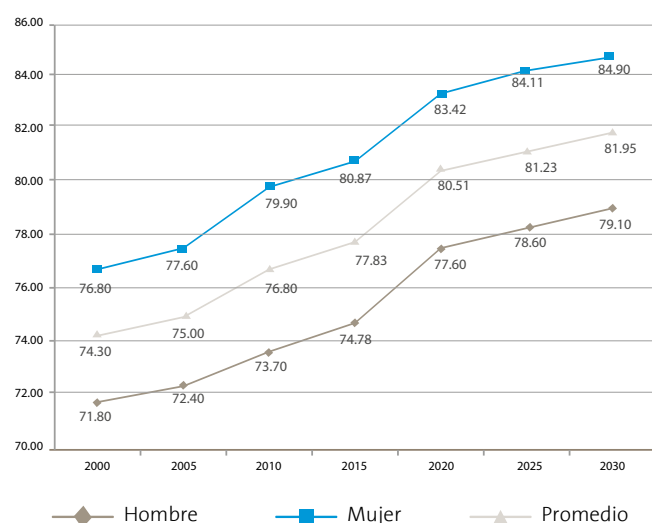
Provincia o Comarca	Matrícula (*)			Tipo de Dependencia		Total Instalaciones Educativas	Promedio de matrícula por instalación educativa	
	Total	Hombre	Mujer	Oficial	Particular		Hombre	Mujer
BOCAS DEL TORO	39,509	20107	19452	232	18	250	80	78
CHIRIQUÍ	84,759	42578	42181	483	71	554	77	76
COCLÉ	46,432	23344	23088	385	29	414	57	56
COLÓN	47,577	23961	23616	230	35	265	90	89
COMARCAS	86,413	46043	40370	519	4	523	88	77
DARIEN	11,913	6155	5798	172	6	178	35	33
HERRERA	17,749	9003	8746	198	12	210	43	42
LOS SANTOS	44,623	6207	5908	161	11	172	36	34
PANAMÁ	290,695	161915	161198	643	525	1168	139	138
VERAGUAS	43,402	21757	21645	505	16	521	42	41
<b>TOTAL</b>	<b>713,072</b>	<b>361,070</b>	<b>352,002</b>	<b>3580</b>	<b>780</b>	<b>4360</b>	<b>83</b>	<b>81</b>

(\*) Incluye Primaria, Premedia y Media para el 2018.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estadística del MEDUCA y del Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.

#### GRÁFICA 21

### Esperanza de vida en años en Panamá, por sexo. Quinquenios 2000-2030\*



Fuente: Las autoras en base a Estadísticas Vitales 2018. INEC.

(\*) Proyecciones INEC y DIPLAN del MINSa.

mujeres de las comarcas Emberá y Ngäbe Buglé se sitúan alrededor de los 73.9 años y las de Guna Yala en 76 años. Objetivamente, la pobreza en las áreas indígenas le resta

muchos años a la vida. Los hombres llevan una situación de mayor vulnerabilidad, esto sucede con otros distritos como el de Santa Isabel en Colón, donde los hombres tienen una esperanza de vida de 68.85 años. Al interior de la Comarca Ngäbe Buglé, las mujeres con la menor esperanza de vida (71.38) se encuentran en Jirondai y Santa Catalina con 71.76 y los hombres son 66.94 y 67.51 respectivamente para esos distritos.

#### 4.2.2 Natalidad

En cuanto a la Tasa de Natalidad a nivel nacional, en el 2010 se situaba en 18.62 nacimientos vivos por cada mil habitantes y para el 2018 la tasa disminuyó levemente a 18.5 nacimientos (INEC, 2010-2018). Sin embargo, presentan grandes variaciones entre provincias y comarcas, puesto que era de 11.4 y 13.7 en Los Santos y Herrera y de 16.8 en la comarca Guna Yala, respectivamente, mientras que es mucho mayor (37.2) en la comarca Ngäbe Buglé y de 27.0 en la provincia de Bocas del Toro (Gráfica No.22). Estos datos reflejan inequidades en el acceso a los servicios de salud y conocimiento sobre el uso y acceso a métodos anticonceptivos como de las desigualdades de género e imposiciones de la masculinidad, pues en esas condiciones las mujeres no cuentan con posibilidad de negociar cuántos hijos tener ni cuándo.

**CUADRO 5**

**Esperanza de vida al nacer en años en Panamá por sexo. Quinquenios 2000-2030\***

Año	Sexo		Promedio	Diferencia
	Hombre	Mujer		
2000	71.80	76.80	74.30	5.00
2005	72.40	77.60	75.00	5.20
2010	73.70	79.90	76.80	6.20
2015	74.78	80.87	77.83	6.09
2020	77.60	83.42	80.51	5.82
2025	78.35	84.11	81.23	5.76
2030	79.10	84.80	81.95	5.70

Fuente: Las autoras en base a Estadísticas Vitales 2018 del Instituto Nacional de Estadística y de la DIPLAN del MINSA. (\*) Proyecciones INEC.

**TABLA 15**

**Estimación de la esperanza de vida al nacer(e\*), en las comarcas indígenas por sexo, según provincia y distrito. Año 2019**

Comarcas	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
Comarca Kuna Yala	72.88	76.17	69.75
Comarca Emberá	71.68	73.98	69.49
Comarca Ngäbe	71.68	73.8	69.51

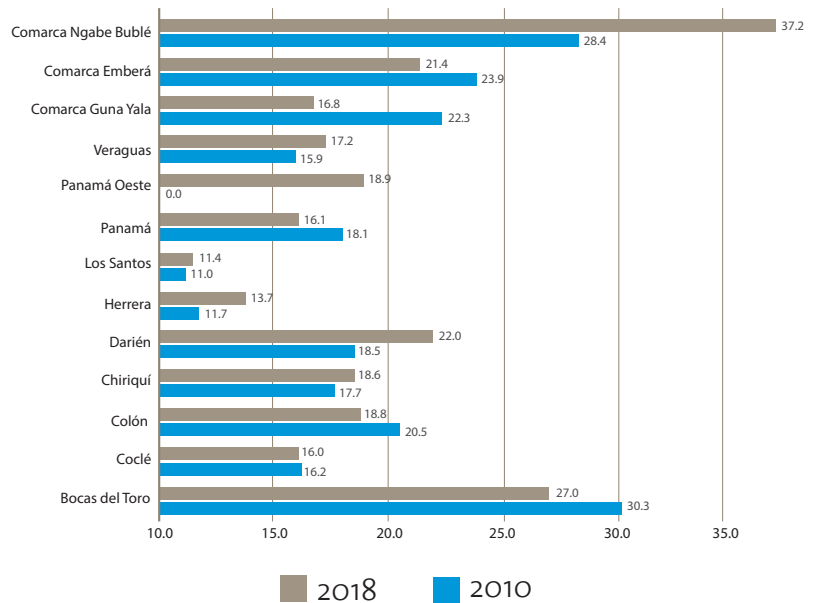
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

**4.2.3 Fecundidad**

La tasa de fecundidad general es de 72 nacimientos vivos por cada mil mujeres de 15 a 49 años, con base en la estimación de la población al 1 de julio de 2018 (INEC I. d., 2010-2018) a partir de 2010 esta tasa experimentó un aumento importante, ya era de 60.5 nacimientos. Se observan enormes diferencias por provincias, siendo la comarca Ngäbe Buglé y Bocas del Toro las que están por encima del promedio del país, casi triplicándolo la primera con 151.7 y 108.1 respectivamente y la tasa más baja (48.6) en Los Santos, resultado de un mayor acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y una población de más edad en esta última. (Gráfica 23 y Cuadro 6)

**GRÁFICA 22**

**Tasa de natalidad de Panamá según provincias. Años 2010 y 2018**



Fuente: INEC, Tasa de natalidad en la República, según provincia y comarca indígena: años 2014-2018. Panamá, con base en los registros de MINSA y CSS y del Registro Civil. (\*)Panamá Oeste no presenta datos porque existía como provincia en el año 2010)

A nivel de provincia y de las áreas comarcales, se observa durante todo el periodo de la proyección disimilitudes en las tasas generales y globales de fecundidad.<sup>33</sup> De acuerdo a los análisis del Ministerio de Salud, estas diferencias obedecen principalmente a la intrínseca relación existente entre el nivel de fecundidad y las condiciones socio-económicas y los patrones culturales, así como a los factores psicológicos y fisiológicos, lo cual se interpreta como el acceso a los servicios de salud, educación, empleo, entre otros y al grado de dotación de las infraestructuras y condiciones que promuevan un entorno que ha contribuido al cambio de hábitos, aspiraciones y actitudes de la población respecto de la procreación, el espaciamiento de los nacimientos y el acceso a métodos de planificación familiar. (MINSA, 2013)

En 2010, el 47.90% de los nacimientos vivos lo fueron de madres menores de 25 años, siendo el 19% del total madres entre 15 a 19 años, estos resultados mejoraron levemente para el 2018, el indicador disminuyó a un 16.71%; al igual que disminuyeron los nacimientos en menores de 15 años, de 0.90% a un 0.68%. Aun así, sigue siendo grave que un país exista más de 12 mil nacimientos a edades tempranas

<sup>33</sup> La tasa de fecundidad general es el índice de la cantidad de nacimientos vivos en un año por cada mil mujeres entre 15 y 49 años de edad. Julián Pérez Porto y María Merino. 2016.

La tasa de fecundidad global es el número de hijos que en promedio tendría una mujer o por mil mujeres en edad reproductiva de acuerdo a la tasa de fecundidad específica por edad de la población y épocas del estudio. CELADE-CEPAL. 2010

**CUADRO 6****Indicadores de fecundidad en la República, según área, provincia y comarca indígena. Año 2010-2018**

Área, provincia y comarca indígena	TASAS			
	Fecundidad general (1)		Fecundidad Global (2)	
	2010	2018	2010	2018
<b>TOTAL</b>	<b>60.5</b>	<b>72.0</b>	<b>2.6</b>	<b>2.4</b>
Bocas del Toro	101.2	108.1	4.3	3.3
Coclé	54.1	64.2	2.4	2.0
Colón	67.3	75.2	3.0	2.4
Chiriquí	59.9	79.1	2.7	2.6
Darién	66.8	93.5	3.0	2.8
Herrera	40.3	56.6	1.9	1.9
Los Santos	39.6	48.6	1.7	1.6
Panamá	56.6	59.0	2.2	2.1
Panamá Oeste	..	71.7	..	2.6
Veraguas	56.7	74.4	2.6	2.3
Comarca Guna Yala	80.1	73.3	4.4	2.3
Comarca Emberá	85.7	94.6	4.3	2.9
Comarca Ngäbe Buglé	94.7	151.7	4.9	4.5

(1) Por cada mil mujeres de 15 a 49 años, con base en la estimación de la población al 1 de julio.

(2) Hijos por mujer.

Fuente: INEC, Tasa de Fecundidad, según provincia y comarca indígena de residencia: años 2010-2018. Panamá, con base en los registros administrativos de las instalaciones de salud pública (MINSA y CSS), clínicas privadas y oficinas del Registro Civil.

generando una responsabilidad para la que el organismo ni física ni psicológicamente está preparado, y los riesgos para el futuro son impredecibles (Cuadro 7 y Gráfica 24). Estos resultados develan la carencia de políticas públicas de salud en Panamá:

“Esto es sólo una muestra de la ausencia de las necesidades de las mujeres en las políticas públicas. Podemos mencionar el problema de los embarazos adolescentes en Panamá. Este problema no resuelto (porque se considera tabú) es una de las razones por las que Panamá, a pesar de tener un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto (67), incluso mejor que nuestros vecinos Costa Rica (68) y Colombia (79), pierde casi la mitad de este logro en el índice de desigualdad de género (IDG), sitúa a Panamá en el lugar 108 en el mundo

(igual que Namibia, que está en el lugar 130 según el IDH), mientras Costa Rica ocupa el 61 y Colombia el 94. Aquí es importante señalar que Panamá registra 249,441 jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINIS) de 15 a 29 años (marzo 2019), que la mayoría de ellos son mujeres. Precisamente, las chicas víctimas de embarazo precoz, a menudo tienen otros hijos y no terminan sus estudios y tampoco tienen posibilidades de trabajar. (De León, 2020).

En referencia al nivel de instrucción de las madres, a medida que tiene mayor educación, menor es el porcentaje de nacimientos, así para el 2010 el 19.33% de los nacimientos es de madres con estudios universitarios y apenas un 0.91% es de madres con estudios a nivel de postgrados. Las proporciones aumentan a medida que se tienen menos años de estudios; ya que para el mismo periodo un 31.81% de los nacimientos son de madres con estudios de media (bachilleres), un 18.34% de premedia y un elevado 21.52% de nacimientos fue de madres con educación primaria.

**CUADRO 7****Cantidad de nacimientos vivos en la República y proporción, según edad de la madre. Años 2010-2018**

Edad	Total de nacimientos		Proporción de nacimientos	
	2010	2018	2010	2018
<b>TOTAL</b>	<b>67,955</b>	<b>76,863</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>
Menos de 15	609	522	0.90%	0.68%
De 15 a 19	12,944	12,840	19.05%	16.71%
De 20 a 24	19,605	21,903	28.85%	28.50%
De 25 a 29	16,130	18,602	23.74%	24.20%
De 30 a 34	11,136	13,506	16.39%	17.57%
De 35 a 39	5,881	7,368	8.65%	9.59%
De 40 a 44	1,414	1,965	2.08%	2.56%
De 45 a 49	105	137	0.15%	0.18%
De 50 y más	18	9	0.03%	0.01%
No especificada	113	11	0.17%	0.01%

Fuente: INEC, Nacimientos Vivos, según provincia y comarca indígena de residencia: año 2010-2018. Los datos

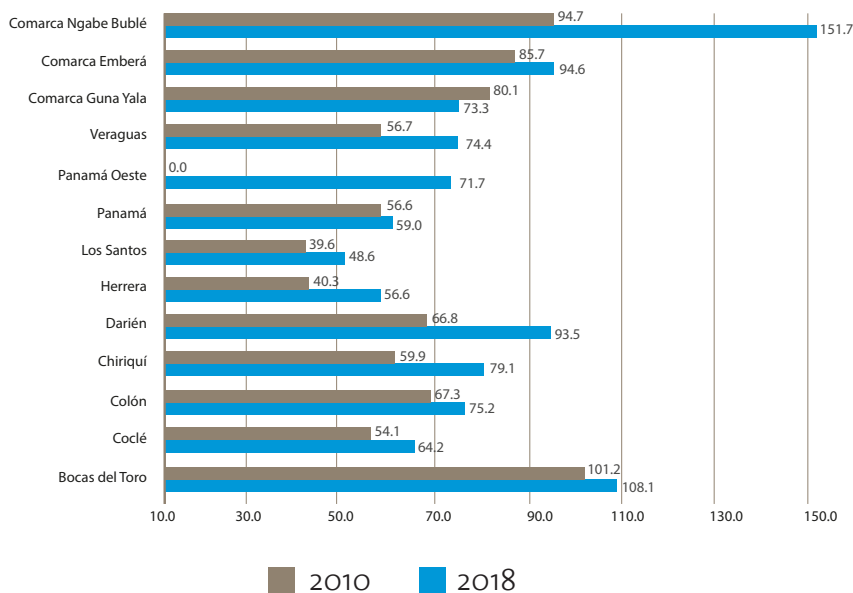
El análisis de los resultados mejora para el 2018 en el que aumenta el porcentaje de nacimientos de madres con estudios de media a un 33.7% y disminuyen los nacimientos de madres con educación premedia y primaria a un 17.61% y 14.61% respectivamente. Estos datos se presentan en el Cuadro 8.

Un indicador muy importante de salud, referente a la cantidad de nacimientos vivos es la proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado, el cual aumentó en 498



### GRÁFICA 23

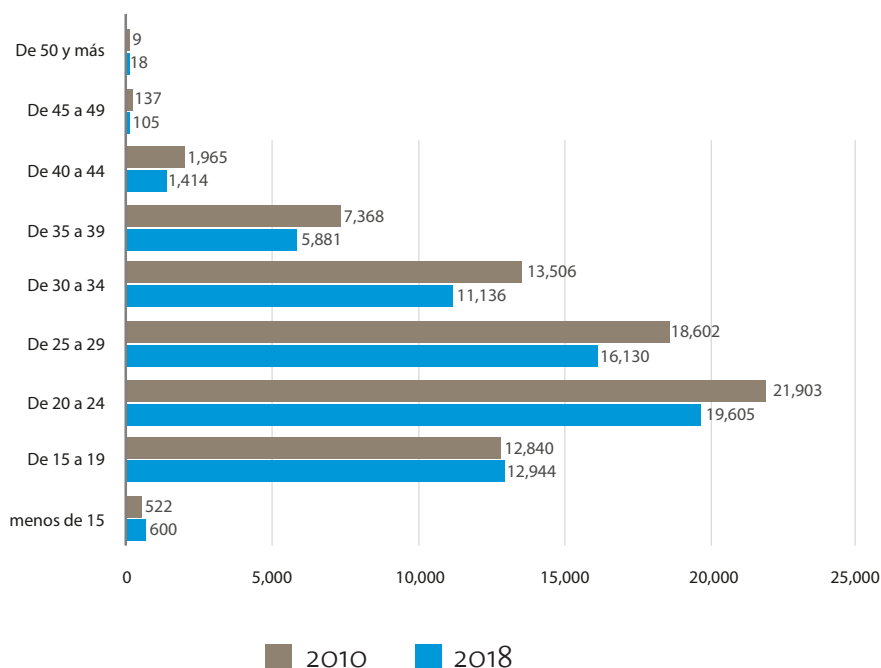
#### Tasa de fecundidad general de Panamá, según provincias y comarcas. Años 2010-2018



FUENTE: INEC, Tasa de Fecundidad, según provincia y comarca indígena de residencia: años 2010-2018.

### GRÁFICA 24

#### Nacimientos vivos por edad de la madre en Panamá. Años 2010-2018



Fuente: INEC, Nacimientos vivos, según provincia y comarca indígena de residencia. Año 2010-2018.

casos de partos sin asistencia profesional en el 2018 con respecto al 2010. La mayor cantidad de casos continúa reflejándose en las áreas comarcales, donde aumentó de un 57.81% de casos a un 65.06% en el mismo periodo (Cuadro 9 y Gráfica 6.).

Por otra parte, el tipo de atención profesional que se ofrece incluye a médicos, enfermeras, enfermeras obstetras y técnicos en enfermería. La asistencia no profesional consiste, en menos casos, al acompañamiento de comadronas con o sin adiestramiento y una gran proporción de asistencia no profesional recae en parientes, amigos y vecinos sin ningún grado de experticia, lo cual agrava la condición de la madre y de los recién nacidos sobre todo en el área rural y, específicamente, en las provincias de Bocas del Toro, Veraguas, Coclé y sobre todo las Comarcas indígenas (Cuadro 10 y Gráfica 25).

### 4.2.4 Mortalidad

Con el desarrollo social y económico del país se han logrado importantes cambios en el comportamiento de la mortalidad en Panamá, desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa. La tasa de mortalidad general en 2010 fue de 449.22 muertes por cien mil habitantes, 529.1 en hombres y 391.2 en mujeres, estos resultados aumentaron para el 2018, en el cual la tasa general sube a 474.2 muertes, siendo 544.5 en hombres y 403.4 en mujeres (Cuadro 11).

Las principales causas de muerte en hombres son neoplasias, accidentes y violencia, enfermedades cerebrovasculares, enfermedades isquémicas del corazón y el VIH. El VIH avanzado se mantiene como octava causa de muerte. En mujeres, las principales causas son neoplasias, enfermedades cerebrovasculares, diabetes mellitus y enfermedades isquémicas del corazón. En todas las causas de muertes los hombres tienen tasas más elevadas, sobre todo en los accidentes, lesiones autoinfligidas, agresiones y otro tipo de violencia, en la cual la tasa es de 60.2 y la de las mujeres es de 12.5 muertes por cada cien mil habitantes (Gráfica 26).

**CUADRO 8****Nacimientos vivos en la república, según nivel de instrucción de la madre. Años 2010-2018**

Nivel de instrucción	Nacimientos vivos		Proporción	
	2010	2018	2010	2018
TOTAL	67,955	76,863	100%	100%
Ningún grado	2,887	2,844	4.25%	3.70%
Primaria	14,626	11,228	21.52%	14.61%
Premedia	12,462	13,511	18.34%	17.58%
Media	21,614	25,875	31.81%	33.66%
Universidad	13,139	15,321	19.33%	19.93%
Posgrado	618	760	0.91%	0.99%
No Universitaria	233	167	0.34%	0.22%
Vocacional	85	26	0.13%	0.03%
Enseñanza Especial	19	13	0.03%	0.02%
No especificado	1,810	3,724	2.66%	4.84%

Fuente: INEC, Nacimientos vivos, según provincia y comarca indígena de residencia: año 2018.

**4.2.5 Mortalidad materna**

La mortalidad materna del 2000 al 2018 no marcó un avance significativo. En casi dos décadas la brecha fue de 5, sin embargo, para la comarca Ngäbe Buglé la situación sigue igual o más grave con una muerte más para el 2018. (Gráficas 27 y 28)

Para el 2010 se registraron 41 muertes maternas, número que disminuyó paulatinamente hasta 35 muertes en el 2018, reportadas producto de complicaciones del embarazo, donde la de mayor frecuencia fue el sangrado en el tercer trimestre, seguido de la ruptura uterina y la sepsis puerperal (Cuadro 12). La brecha entre las áreas con mayor mortalidad materna son las áreas comarcales y regiones rurales de la provincia de Panamá, aunque se redujo en 6 muertes en casi una década (2010 -2018).

En 2018 la mortalidad materna (gráficas 27 y 28) en la Comarca Ngäbe Buglé fue de 11 mujeres, lo que representó el 32% de todas las muertes a nivel nacional, seguido de la provincia de Panamá con 8 muertes para un 23%; seguido del 9% en Bocas del Toro, Panamá Oeste y Coclé respectivamente; Chiriquí y Kuna Yala con 6% cada uno; y por último 3% en Herrera y Los Santos individualmente. Estos indicadores demuestran

**CUADRO 9****Nacimientos vivos en la República, por asistencia profesional, según área, provincia y comarca. Años 2010-2018**

Área, provincia y comarca	Total, de Nacimientos Vivos		Con asistencia profesional (1)		Sin asistencia profesional (2)	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018
<b>TOTAL</b>	<b>67,955</b>	<b>76,863</b>	<b>63,015</b>	<b>71,425</b>	<b>4,940</b>	<b>5,438</b>
Bocas del Toro	4,086	4,602	3,052	4,043	526	559
Coclé	3,956	4,221	3,530	3,988	426	233
Colón	5,238	5,444	5,060	5,254	178	190
Chiriquí	7,485	8,551	7,562	8,457	23	94
Darién	1,202	1,241	921	1,054	137	187
Herrera	1,362	1,632	1,348	1,624	14	8
Los Santos	1,038	1,085	1,035	1,078	4	7
Panamá	33,762	25,734	33,525	25,518	118	216
Panamá Oeste	-	11,122	-	10,981	-	141
Veraguas	3,686	4,258	3,448	3,993	238	265
Comarca Kuna Yala	865	759	771	662	94	97
Comarca Emberá	-	268	-	203	-	65
Comarca Ngäbe Buglé	4924	7,946	2,162	4,570	2,762	3,376

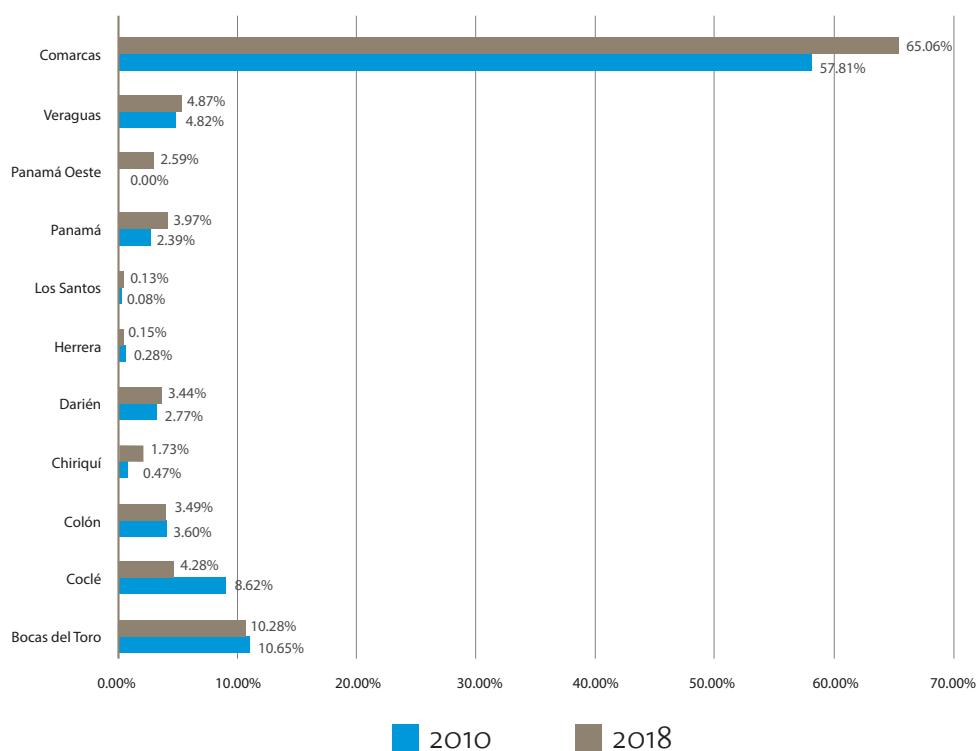
(1) Comprende nacimientos ocurridos en instalaciones de salud o asistidos por un profesional de la salud, en el hogar.

(2) Se refiere a los nacimientos ocurridos en el hogar, trayecto al hospital o en cualquier otro sitio, fuera de una instalación de salud, que no tuvieron asistencia de un profesional del campo de la salud. Cantidad nula o cero.

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2010-2018.

## GRÁFICA 25

### Proporción de nacimientos vivos en la República sin asistencia profesional. Años 2010-2018



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, Años 2010 y 2018.

profundas desigualdades en el desarrollo humano a nivel nacional.

Según el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), el Índice de Desigualdad de Género es un indicador de las desigualdades de género en tres aspectos importantes del desarrollo humano: la salud reproductiva (que se mide por la tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad entre las adolescentes); el empoderamiento (que se mide por la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y la proporción de mujeres y hombres adultos de 25 años o más que han cursado como mínimo la enseñanza secundaria), y la situación económica (expresada como la participación en el mercado laboral y medida según la tasa de participación en la fuerza de trabajo de mujeres y hombres de 15 años o más). (De León, 2020)

Otro indicador relevante es la cantidad de defunciones por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) diferenciada por sexo. En Panamá, para el 2018, fallecieron 553 personas de las cuales el 21,15% (117) fueron mujeres y el 78.84% hombres (436); la mayoría de ellos en la provincia de Panamá, Colón

y en Panamá Oeste, como se presenta en el Cuadro 13.

En la esfera de la salud 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. 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 atención de salud, para lograr mitigar las brechas de desigualdad en la salud de la mujer en Panamá.

También es importante la revisión de las normativas respecto al aborto y eliminar prejuicios y estereotipos culturales y religiosos.

## 4.3 Seguridad alimentaria

**“Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”.**<sup>34</sup> Instituto de Nutrición Centroamérica y Panamá (INCAP), 1993.

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible plantea poner fin al hambre. El ODS 2 identifica que para lograrlo debe haber seguridad alimentaria, mejorar la nutrición de la población y hacer de la agricultura sostenible una realidad. En ese sentido, la economía de subsistencia no contribuye a hacerlo posible, ya que tiene menor productividad, la capacidad de intercambio en el mercado resulta precario, no cuentan con créditos y la capacitación especializada en cultivos es magra. Como en otro capítulo se ha planteado las mujeres tienen

34 Definición de seguridad alimentaria contenida entre otras en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021.

**CUADRO 10**
**Nacimientos vivos en la república, por asistencia profesional y persona que atendió el parto, según área, provincia, comarca indígena. Año 2018**

Área, provincia y comarca	Total	Con asistencia profesional (1)				Sin asistencia profesional (2)			
		Total	Médico	Enfermera o Enf. Obstetra	Téc. en Enfermería	Total	Comadronas		Otra (3)
							Sin adiestramiento	Con adiestramiento	
<b>TOTAL</b>	<b>76,863</b>	<b>71,425</b>	<b>70,270</b>	<b>1,098</b>	<b>57</b>	<b>5,438</b>	<b>149</b>	<b>873</b>	<b>4,416</b>
Área urbana	47,859	47,774	47,224	545	5	85	-	2	83
Área rural	29,004	23,651	23,046	553	52	5,353	149	871	4,333
Bocas del Toro	4,602	4,043	3,896	147	-	559	16	96	447
Coclé	4,221	3,988	3,834	153	1	233	13	8	212
Colón	5,444	5,254	5,235	18	1	190	4	7	179
Chiriquí	8,551	8,457	8,314	134	9	94	6	3	85
Darién	1,241	1,054	1,038	14	2	187	10	11	166
Herrera	1,632	1,624	1,600	24	-	8	-	-	8
Los Santos	1,085	1,078	1,076	2	-	7	-	-	7
Panamá	25,734	25,518	25,203	310	5	216	7	32	177
Panamá Oeste	11,122	10,981	10,902	79	-	141	1	1	139
Veraguas	4,258	3,993	3,963	24	6	265	14	22	229
Comarca Kuna Yala	759	662	612	32	18	97	20	30	47
Comarca Emberá	268	203	201	2	-	65	2	28	35
Com. Ngäbe Buglé	7,946	4,570	4,396	159	15	3,376	56	635	2,685

(1) Comprende los nacimientos ocurridos en instalaciones de salud y los asistidos por un profesional de la salud, en el hogar.

(2) Se refiere a los nacimientos ocurridos en el hogar u otro sitio que no tuvieron asistencia de un profesional del campo de la salud.

(3) Partos atendidos fuera de instalaciones de salud, por la madre, amiga, vecina, paramédico, entre otros. - Cantidad nula o cero.

poco acceso a la tierra y su producción está limitada por los bajos rendimientos. Las productoras, igual que pasa con las mujeres trabajadoras, deben hacer trabajo de producción agrícola y realizar toda la actividad de cuidado familiar, no pocas veces con grandes sacrificios para la subsistencia.

Las mujeres para el proceso reproductivo requieren de micronutrientes, hierro, vitaminas, calcio, ácido fólico para su calidad de vida y la de sus hijos e hijas. Durante la maternidad la nutrición intrauterina marca las características metabólicas que predispone al feto para el sobrepeso y enfermedades no transmisibles (FAO, 2018a).

El hambre cero también guarda relación con la meta de reducir la mortalidad materna, “una mujer con anemia presenta más del doble de probabilidades de fallecer durante el parto o

en los días posteriores en comparación con las mujeres sin anemia (Daru, J. y otros, 2018)” (FAO, 2018a, p. 13).<sup>35</sup>

El hambre cero está relacionada con la pobreza. Actuar sobre ésta impacta la seguridad alimentaria. Urge la seguridad alimentaria para hacer posible el desarrollo integral -físico, psicológico, emocional- de las personas. Para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes la alimentación adecuada y la calidad es indispensable para su crecimiento, el aprendizaje y el aprovechamiento escolar; para evitar sobrepeso, obesidad y el *bullying* que le acompaña.

En 2008 la proporción de niños/as menores de 5 años con peso inferior al adecuado en Panamá fue de 3.9%. Para el periodo 2014-16, “la proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria

35 Referencia hecha en Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018 de FAO.

**CUADRO 11**

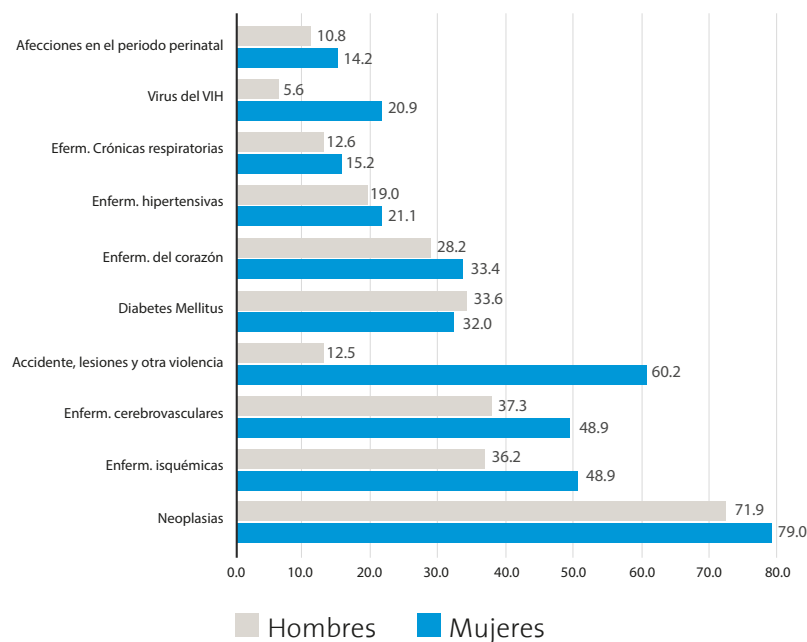
**Tasa de mortalidad según las principales causas de muerte en la República de Panamá, por sexo. Años 2010-2018**

Causas	Tasas de Defunciones (1)					
	Total		Hombres		Mujeres	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018
TOTAL	449.2	474.2	529.1	544.5	391.2	403.4
Tumores (neoplasias) malignos	72.1	75.5	77.2	79.0	66.8	71.9
Enfermedades isquémicas del corazón	55.9	43.2	94.6	50.2	16.6	36.2
Enfermedades cerebrovasculares	36.4	43.1	38.4	48.9	34.4	37.3
Accidentes, lesiones autoinfligidas, agresiones y otra violencia	52.8	36.4	62.4	60.2	43.1	12.5
Diabetes mellitus	24.9	32.8	21.9	32.0	28.1	33.6
Otras enfermedades del corazón	15.7	30.8	16.3	33.4	15.2	28.2
Enfermedades hipertensivas	27.5	20.1	28.1	21.1	27.0	19.0
Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	15.2	13.9	22.9	15.2	7.4	12.6
Enfermedad por virus de la inmunodeficiencia humana (VIH)	20.6	13.3	23.2	20.9	17.9	5.6
Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	8.1	12.5	9.2	14.2	7.1	10.8
Las demás causas	140.6	152.5	156.1	169.4	124.8	135.6

(1) Por cien mil habitantes, con base en la estimación de la población total y sexo, al 1 de julio.

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018, Datos publicados corresponden a información recopilada con base en los registros administrativos de las instalaciones de salud pública (MINSa y CSS), clínicas privadas y oficinas del Registro Civil (Tribunal Electoral).

**GRÁFICA 26**  
**Principales causas de mortalidad en Panamá, por sexo.**  
**Año 2018 (en tasas por cada 100,000 habitantes)**



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018

(prevalencia de subalimentación) fue de 9,5%” (PNSANP, 2017, p. 11). La desnutrición es elevada en las comarcas indígenas cónsono con la situación de pobreza. El Monitoreo Nutricional en las Instalaciones de Salud del MINSa (MONINUT) en 2014 registró que la prevalencia de anemia en menores de 5 años fue 33,8% y en embarazadas es el 23,2%. Para las mujeres embarazadas la prevalencia de anemia es mayor en Bocas del Toro (45,8%); Colón (45,1%); comarca Guna Yala (28,6%); y Darién (29,1%) (PNSANP, 2017, p. 17 y ss.).

El MINSa mediante su sistema de vigilancia identificó que tres de cada diez niños tienen exceso de peso, es decir, que un 30% de la población entre cinco y nueve años de edad padecen de esta enfermedad.<sup>36</sup>

El Censo de Salud Preventiva identificó que un 46% por ciento de la población panameña, mayor de 40 años, tiene sobrepeso u obesidad.

En mujeres, se habla de obesidad abdominal cuando la cintura es mayor a 88 cm.

<sup>36</sup> <http://www.minsa.gob.pa/noticia/obesidad-y-sobrepeso-se-mantienen-como-principales-padecimientos-en-ninos-escolares>



**CUADRO 12**

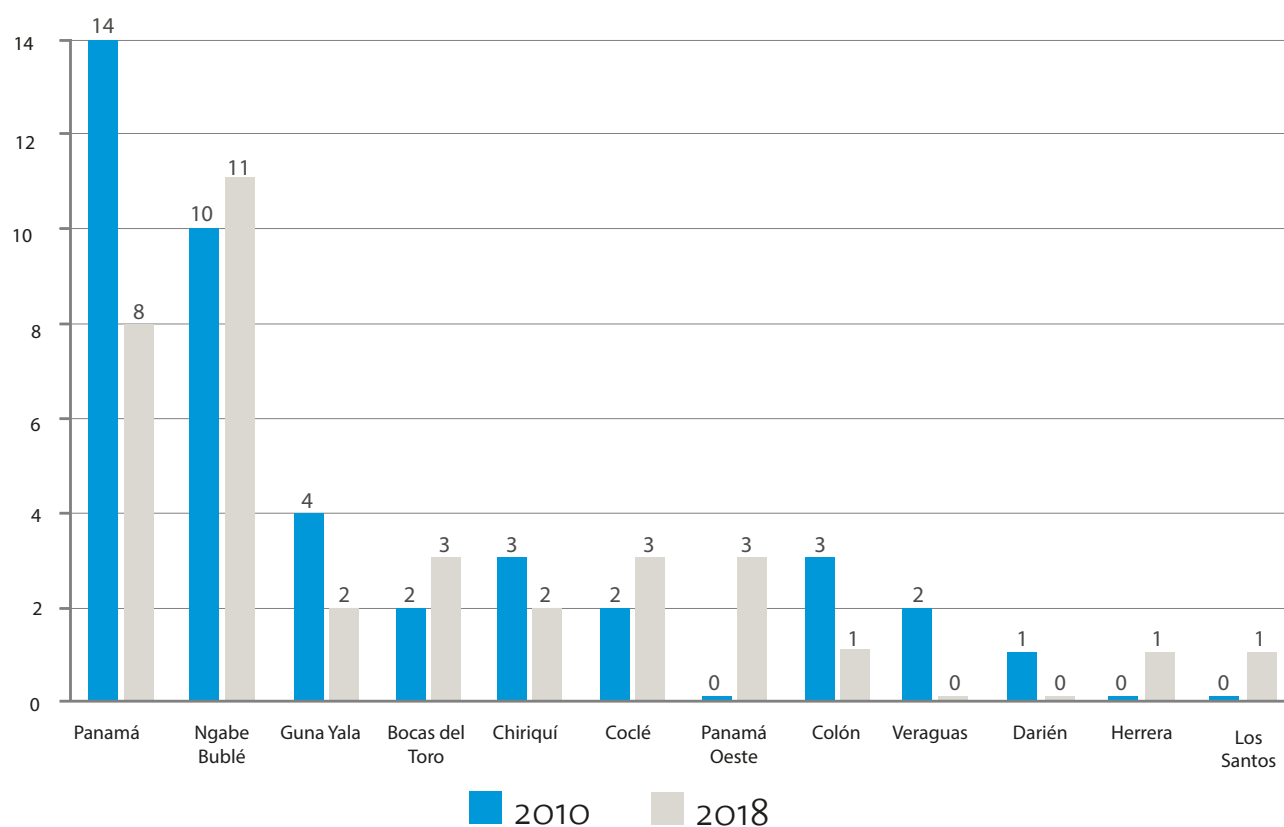
**Defunciones maternas en la República, según causa. Año 2018 en comparación con los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2018.**

Causa (1)	Defunciones maternas					
	2000	2005	2010	2015	2017	2018
TOTAL	40	42	41	40	27	35
Complicaciones principalmente relacionadas con el puerperio	8	6	6	6	3	9
Complicaciones del trabajo de parto y del parto	12	10	12	10	8	7
Edema, proteinuria y trastornos hipertensivos en el embarazo, el parto y el puerperio	7	8	6	11	6	7
Embarazo terminado en aborto	5	1	6	3	7	5
Otras afecciones obstétricas, no clasificadas en otra parte	6	11	8	5	1	4
Otros trastornos maternos relacionados principalmente con el embarazo	0	3	1	3	0	2
Atención materna relacionada con el feto y la cavidad amniótica y con posibles problemas del parto	2	3	2	2	2	1

(1) Con base en la Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud (Décima revisión).  
 Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018. Los datos publicados corresponden a información de salud pública del MINSA y CSS, clínicas privadas y oficinas del Registro Civil (Tribunal Electoral).

**GRÁFICA 27**

**Muertes maternas en Panamá, por provincia de ocurrencia. Años 2010- 2018**



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018

**CUADRO 13**

**Defunciones y porcentaje por enfermedad por VIH en la República, por sexo, según provincia y comarca indígena. Año 2018**

Provincia y comarca indígena de residencia	Total	%	Hombres		Mujeres	
			Número	%	Número	%
TOTAL	553	100.0	436	100.0	117	100.0
Bocas del Toro	43	7.8	39	8.9	4	3.4
Coclé	10	1.8	8	1.8	2	1.7
Colón	57	10.3	33	7.6	24	20.5
Chiriquí	53	9.6	43	9.9	10	8.5
Herrera	3	0.5	2	0.5	1	0.9
Los Santos	3	0.5	3	0.7	-	-
Panamá	225	40.7	187	42.9	38	32.5
Panamá Oeste	63	11.4	45	10.3	18	15.4
Veraguas	14	2.5	13	3.0	1	0.9
Comarca Kuna Yala	7	1.3	6	1.4	1	0.9
Comarca Emberá	2	0.4	1	0.2	1	0.9
Comarca Ngäbe Buglé	73	13.2	56	12.8	17	14.5

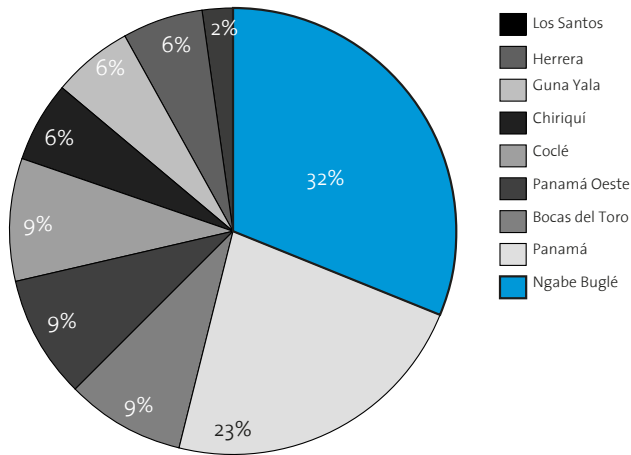
NOTA: Se excluye la provincia de Darién, donde no se registraron defunciones por enfermedad por virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).

(1) Con base en la Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud (Décima revisión) - Cantidad nula o cero.

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018. Los datos publicados corresponden a información del MINSa y CSS y oficinas del Registro Civil.

**GRÁFICA 28**

**Proporción de nacimientos vivos en la República sin asistencia profesional. Años 2010-2018**



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 2018

En los hombres se habla de obesidad abdominal cuando la cintura es mayor de 102 cm.<sup>37</sup> El MINSa en su campaña de prevención de la obesidad sostiene que el riesgo en una familia con este problema

es de 27.5% para los hombres y 21.2% para las mujeres.<sup>38</sup> En 2013 hubo 8,728 muertes relacionadas con la obesidad. Voces autorizadas como Miguel Mayo consideran que las enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) tienen en la obesidad un factor que influye directa o indirectamente en el 60% de las muertes en la población panameña.<sup>39</sup>

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021 (PNSANP), entre las metas a alcanzar para lograr al 2021 el bienestar nutricional, tiene contemplado lo siguiente: 1) Disminución en 5% la prevalencia nacional de la baja talla para la edad en niños de 6 a 59 meses. 2) Disminución en 5% la prevalencia nacional de la baja talla para la edad en niños de edad escolar de primer ingreso. (Punto de partida Censo 2014). 3) Comprobar el mantenimiento por debajo del 1% de la prevalencia nacional de emaciación (peso/talla) en niños menores de cinco años, especialmente en zonas rurales e indígenas, áreas de mayor vulnerabilidad social y económica en el país. 4) Dar seguimiento en áreas indígenas comarcales a los programas de suplementación en mega dosis de Vitamina A, para la mujer púrpura y niños a partir del sexto mes de edad; y 5) Comprobación de la disminución en 7% de la prevalencia nacional de anemia.

37 <http://www.css.gob.pa/web/29-abril-2019ob.html>

38 <http://minsa.gob.pa/noticia/campana-de-prevencion-y-combate-de-la-obesidad-infantil-en-panama-salva-tu-vida>

39 Ex ministro de salud en Panamá, periodo Gubernamental 2014-2019.

## 4.4 Seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres

En Panamá el concepto de violencia de género se institucionaliza con la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades en Panamá, en el Título I, Capítulo I, Artículo 3, que define Violencia de Género como las “formas que perpetúan la dicotomía entre las mujeres y los hombres y que aseguran la inferioridad de un género sobre otro. Tales formas violan derechos humanos como el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física, mental y moral, así como a la seguridad de la persona y su dignidad. Esta forma de discriminación inhibe seriamente las habilidades de las mujeres para disfrutar de los derechos y libertades sobre la base de la igualdad con los hombres”.

Posteriormente el 10 de julio de 2001 se aprueba la Ley N°38 que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, se deroga artículos de la Ley N° 27 de 1995 y dicta otras disposiciones que tipifica la Violencia Doméstica y el Maltrato a Niños, Niñas y Adolescentes. La ley N° 14 de 18 de mayo de 2007 adopta el Código Penal e incluye las modificaciones referentes al tema de Violencia Doméstica y los tipos contemplados en la Ley N° 38.

El Estado panameño se propone con la Ley N° 38 erradicar la violencia doméstica porque “...viola los derechos humanos fundamentales y menoscaba las posibilidades de ejercer el derecho a tener una vida plena”. Las cifras, aunque insuficientes, muestran que son las mujeres las que más sufren este tipo de violencia, al igual que los niños, niñas, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

La Ley N° 38 se enmarca en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y las Políticas de Convivencia Ciudadana. Este Plan, en el eje de atención, planteó la necesidad de implementar procedimientos técnicos y conceptos legales para que la aplicación de la Ley N° 38 lograra una atención eficaz, integral oportuna, cálida y equitativa a las víctimas; definir las funciones y responsabilidades de las autoridades administrativas, policiales y judiciales; y desarrollar métodos y estrategias para que las víctimas de la violencia doméstica no sean revictimizadas por las personas que atienden estos casos.

La Ley N° 38 define los términos de agresor, agresora, maltrato, víctima sobreviviente, violencia, violencia doméstica, violencia física, violencia patrimonial, violencia

Según datos del observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, en la mayoría de los países de América Latina dos (2) de cada tres (3) femicidios se producen en el contexto de la pareja, con excepción de los países del triángulo norte de Centroamérica: Honduras, El Salvador y Guatemala en los que esta proporción es menor. Los países con mayor incidencia de femicidios íntimos en América Latina en el 2018 son: República Dominicana (1.5 casos por cada 100,000 mujeres), Uruguay (1.4) y Puerto Rico (1.2). En el Caribe, las mayores tasas en el año 2018 se registraron en Barbados (3.4 por cada 100.000 mujeres), Belice (2.6) y Suriname (1.8).

sexual y violencia psicológica, entre otros conceptos, sin embargo, no define, ni contempla la violencia social o violencia pública.

La Ley N° 38 define Violencia Doméstica como: “Patrón de conducta en la cual se emplea la fuerza física o la violencia sexual o psicológica, la intimidación o la persuasión contra una persona por parte de su cónyuge, ex cónyuge, familiares o parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido bajo el mismo techo o sostenga o haya sostenido una relación legalmente reconocida, o con quien sostiene una relación consensual, o con una persona con quien se haya procreado un hijo o hija como mínimo, para causarle daño físico a su persona o a la persona de otro para causarle daño emocional”. Esta definición limitaba el accionar de las autoridades judiciales debido al patrón de conducta que exigía la ocurrencia de actos continuos contra la víctima.

Teniendo en cuenta como se ha definido el concepto de violencia de género en Panamá en la Ley N° 4 de 1999, como todas las formas de violencia contra la mujer y que la Ley 38 de 2001 define el término de Violencia Doméstica, como las formas de violencia entre las personas que cohabitan dentro del mismo hogar o que tienen o han tenido alguna relación de pareja, es que en el presente trabajo en algunos momentos se hace referencia a la violencia de género, como por ejemplo, en la tabla general sobre los distintos tipos de violencia de género y en otros se refiere a la violencia doméstica cuando ocurre dentro del mismo hogar o entre personas que cohabitan. La ruta crítica y las recomendaciones se plantean para los casos de violencia doméstica contra las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes.

La violencia contra las mujeres es un grave problema que existe en el país. Definida por la Ley N° 82 del 24 de octubre de 2013, como “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”.

#### 4.4.1 Femicidios

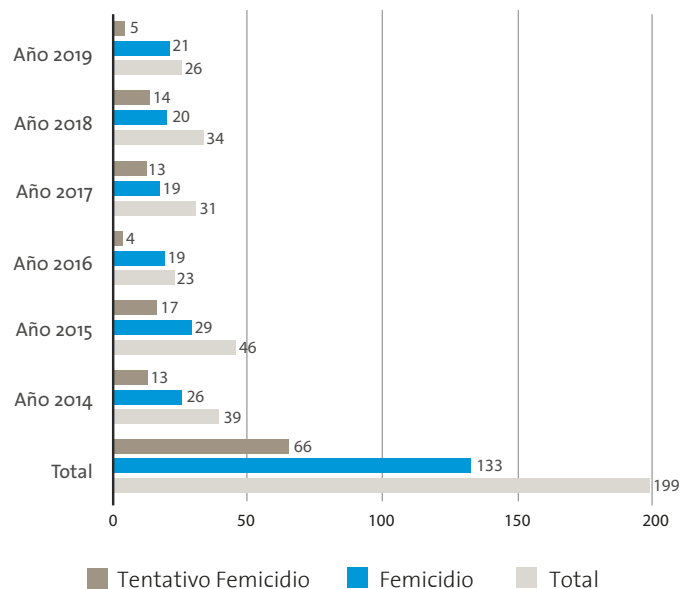
El femicidio es el asesinato de mujeres como resultado extremo de la violencia de género que ocurre tanto en el ámbito privado como en el espacio público.

Según cifras del Ministerio Público se cometieron en Panamá catorce (14) femicidios hasta el 30 de abril de 2020. Según la misma fuente se registra (1) femicidio en grado de tentativa<sup>40</sup> y seis (6) muertes violentas.

Los datos hasta ahora demuestran que se ha dado un aumento de un 75% en el delito de femicidios entre enero y abril de 2020, si se compara con el mismo periodo del 2019 que registró ocho (8) femicidios. Cabe destacar que en la Comarca Ngäbe Buglé se dio un aumento del 500% y en las provincias de Coclé y Chiriquí un incremento del 100 % respectivamente de femicidios en el mismo periodo del 2020.

En la investigación llevada a cabo por el Instituto Conmemorativo Gorgas, INAMU y SENACYT, *Violencia contra la Mujer. Prevalencia, factores de riesgo asociados y femicidio*, se afirma que “Las tasas de femicidio disminuyeron del 2015 al 2017 (1.5 a 0.85 x 100,000 habitantes). Las provincias

**GRÁFICA 29**  
Femicidios consumados y en grado de tentativa en la República de Panamá. Años 2014-2019



Fuente: Estadística de Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, OPVG. Año 2019

que presentaron las tasas específicas mayores, en orden descendente, fueron: Darién, Colón y Los Santos (2015), Darién, Chiriquí y Colón (2016) y Veraguas, Herrera y Chiriquí (2016).” Todo parece indicar que en los últimos dos años, 2018 y 2019, y lo que va de este 2020, los casos de femicidios en el país van en aumento, el cuadro comparativo del párrafo anterior así lo demuestra. Resulta preocupante que las cifras de casos de femicidios vayan en aumento aun cuando se

**TABLA 16**

#### Variación porcentual de las víctimas de femicidios, tentativas y muertes violentas a nivel nacional, del 1 de enero al 30 de abril 2019 y 2020

Delito	Ene-19	Ene-20	Feb-19	Feb-20	Mar-19	Mar-20	Abril-19	Abril-20	Total-19	Total-20	Variación Porcentual 2019-2020
Femicidio	2	9	3	1	2	2	1	2	8	14	75%
Tentativa	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	-67%
Muerte violenta	1	2	3	2	3	0	2	2	0	0	-33%

Fuente: Centro de Estadísticas, Ministerio Público/Unidades de Homicidios, Ministerio Público. Este cuadro contiene datos preliminares que pueden variar con el tiempo y por proceso utilizados por los fiscales del Ministerio Público.

<sup>40</sup> El femicidio ocurrió en mayo 2020. Cuando se realizó este informe aun no aparecía en las estadísticas oficiales.

hayan desarrollado políticas públicas en el país encaminadas a velar por la seguridad y la vida de las mujeres, como lo es la Ley N°82 del 24 de octubre del 2013 y la creación de los Centros Nacionales de Atención a la Mujer (CINAMUS).

De 2014 a 2019 se registraron 199 femicidios, de los cuales 133 fueron consumados y 66 en grado de tentativa. El año que reflejó las cifras más altas fue en el año 2015 cuando se elevó a 46 femicidios entre consumados y tentativas de femicidios. Es necesario realizar una investigación en profundidad que permita conocer el comportamiento de este delito en el país, desde que se aprobó la Ley N°82 en términos generales parece registrar una disminución si se compara con los años 2014 y 2015 que sobrepasaron los 35 casos. Es necesario conocer a qué se debe este cambio en las cifras si se están desarrollando estrategias institucionales que estén impactando en los datos o si es la aplicación o no del tipo legal de femicidio que se reflejan en los registros de femicidio en el país.

### Edad de la víctima de femicidio

En cuanto a la edad de la víctima del total de femicidios consumados y en grado de tentativa que se cometieron entre el 2014 y el 2019, en 112 femicidios la mujer tenía entre 18 y 49 años de edad, lo que refleja que la mayoría de los victimarios acabaron con la vida de mujeres que se encuentran en plena edad productiva y reproductiva y 18 víctimas eran menores de edad entre 0 y 17 años.

### Tipo de arma usada para cometer el femicidio

En los casos del delito de femicidio parece ser que ha aumentado la saña en este tipo de delito. De los 133 femicidios consumados entre los años 2014 y 2019, en 114 el victimario tuvo una participación activa y más cercana con la víctima. En 82 de los casos el victimario usó un arma blanca, en 20 la asfixia mecánica y en 12 un objeto contundente, asegurándose con sus propias manos de acabar con la vida de la víctima. Este comportamiento ha variado en los últimos cinco años ya que para el año 2011 según el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género (OPVG), de la Defensoría del Pueblo, el 46% de las muertes violentas de mujeres eran cometidas con armas de fuego.

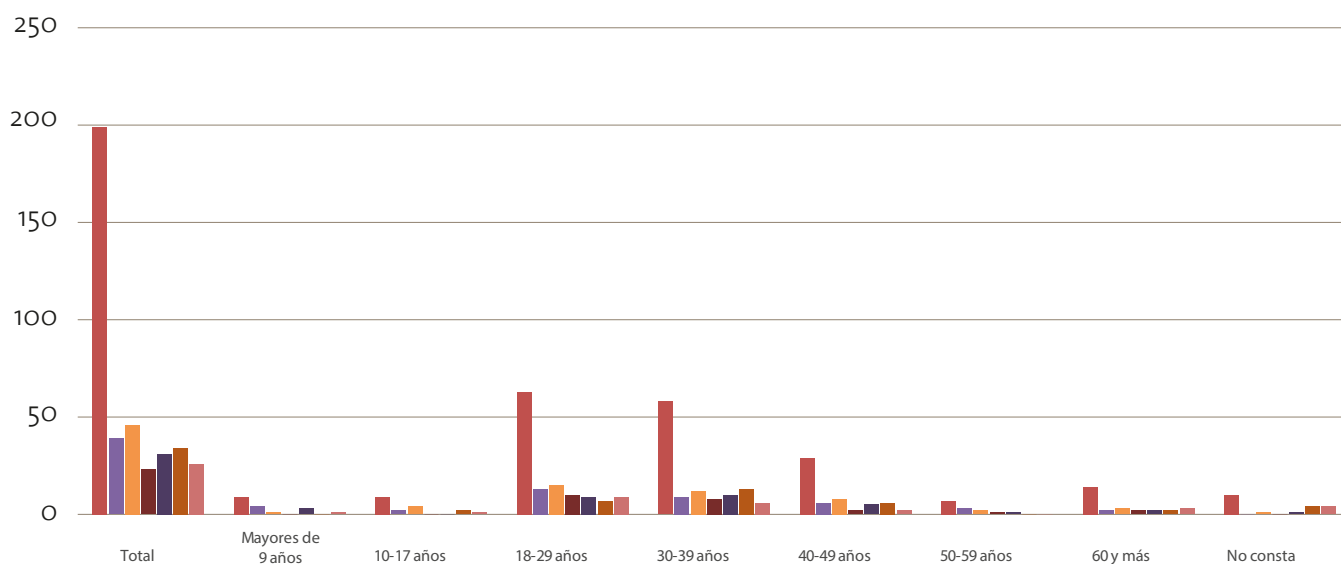
En el período 2015 a 2019, las provincias de Panamá, Chiriquí y Panamá Oeste son en las que más cantidad de femicidios se cometen con 63 (39%), 27 (17%) y 26 (16%) casos, respectivamente.

### 4.4.2 Contra el orden jurídico familiar y el estado civil

#### Violencia doméstica

El periodo del 2013 al 2018 (Gráfica 32) registró un total de 105,097 denuncias del delito de violencia doméstica, resultando el año 2015 el de mayor registro con 20,516 casos con una tasa de 516.1 por cada 100,000 habitantes. (Estadística del Ministerio Público). De 2014 a 2019 se han

**GRÁFICA 30**  
**Femicidios consumados y en grado de tentativa, en la República de Panamá, según edad de la víctima y año de ocurrencia. Años 2014-2019**

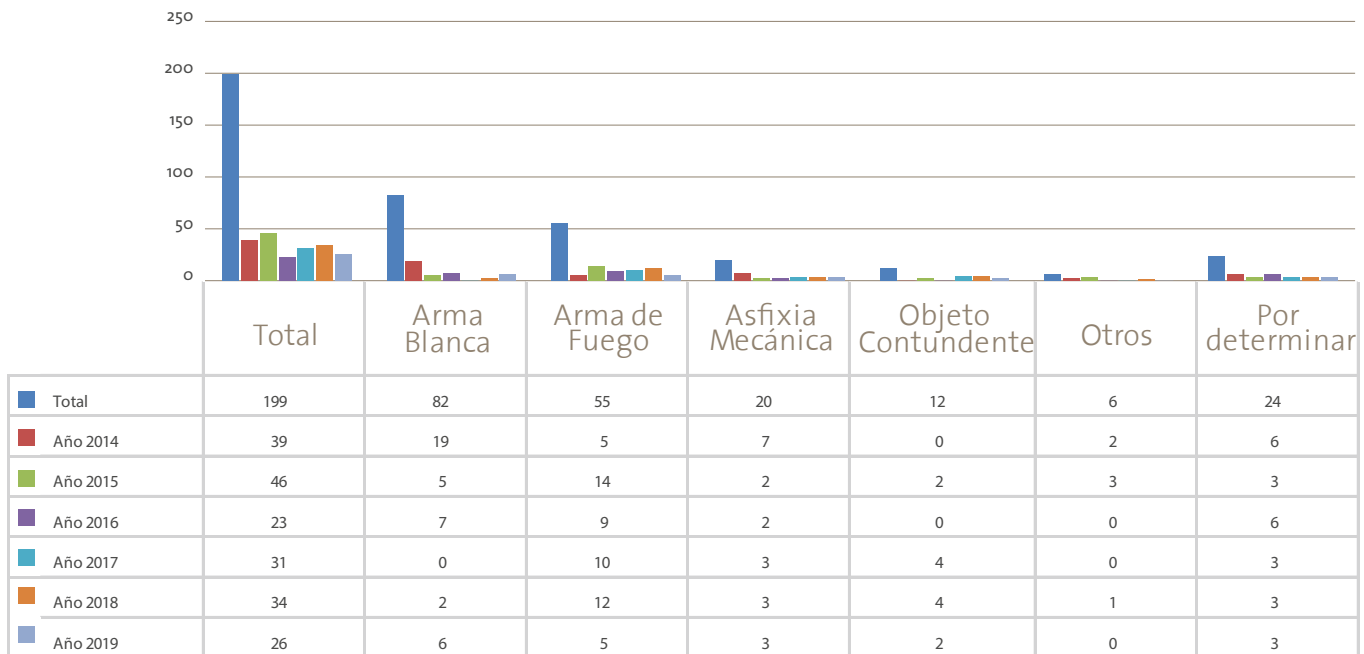


Fuente: Ministerio Público-Defensoría del Pueblo, OPVG. Año 2019



**GRÁFICA 31**

**Femicidios consumados y en grado de tentativa, en la República de Panamá, según arma y año de ocurrencia. Años 2014-2019**



Fuente: Ministerio Público-Defensoría del Pueblo, OPVG. Año 2019

presentado 105,222 denuncias, por este delito, registradas por el Ministerio Público (Boletín Informativo Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales Observatorio de la Violencia, del Ministerio de Seguridad).

En el año 2018 se registran 15,434 denuncias por violencia doméstica, sin embargo, es preocupante que sólo un tercio de estas llegaron a ser procesadas por tribunales de justicia (5,632 casos). En cuanto al sexo de la víctima, 76% fueron mujeres y la mayoría tenía entre 18 y 49 años (UNICEF, 2018. Pág. 81).

Los datos del Ministerio Público publicados en su página web no presentan segregación por sexo ni por edad.

Para el año 2019 se denunciaron 16,851 casos de violencia doméstica, en comparación al año 2018 hubo un aumento de 1,147 denuncias. El mes de agosto del 2019 las provincias con mayor número de estas denuncias fueron la provincia de Panamá y la de Panamá Oeste. (Gráfica 35)

Entre enero y agosto del 2019 los delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil ocupaban el segundo lugar de los delitos con más de 13,412 denuncias en el país, los delitos contra el patrimonio económico acumulaban 18,595 denuncias, siendo el primer lugar de los delitos más cometidos en Panamá. (Estadísticas del Ministerio Público).

**TABLA 17**

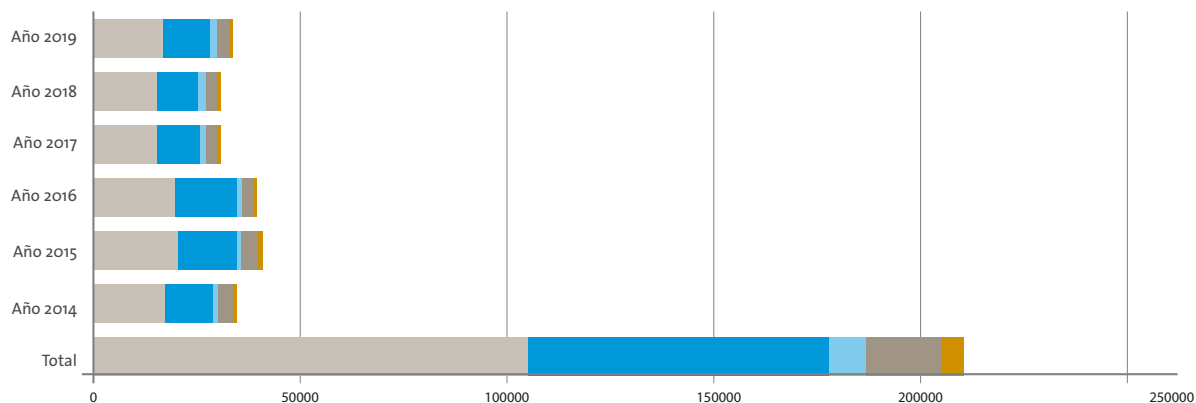
**Femicidios consumados y en grado de tentativa, en la República de Panamá, según provincia y año de ocurrencia. Años 2015-2019**

	Total	Panamá	Panamá Oeste	Colón	Chiriquí	Coclé	Herrera	Veraguas	Darién	Los Santos	Bocas del Toro
Total	160	63	26	11	27	10	2	14	3	2	2
Año 2015	46	21	5	4	4	3	0	4	2	2	1
Año 2016	23	7	3	3	6	1	1	1	1	0	0
Año 2017	31	10	6	0	8	0	1	5	0	0	1
Año 2018	34	14	3	2	7	5	0	3	0	0	0
Año 2019	26	11	9	2	2	1	0	1	0	0	0

Fuente: Ministerio Público-Defensoría del Pueblo, OPVG. Año 2019.

**GRÁFICA 32**

**Número de denuncias registradas de violencia doméstica en la República de Panamá, según distrito judicial y año de ocurrencia 2014-2019**



	Total	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019
Total	105222	17321	20516	19711	15389	15434	16851
Primer Distrito Judicial	72696	11732	14132	15047	10417	10018	11350
Segundo Distrito Judicial	8856	1268	1157	1286	1504	1758	1883
Tercer Distrito Judicial	18113	3405	4163	2499	2629	2754	2663
Cuarto Distrito Judicial	5557	916	1064	879	839	904	955

Fuente: Estadísticas publicadas en la página web del Ministerio Público. Año 2019

Hasta marzo del 2020 se presentaron 4,192 denuncias de violencia doméstica, es importante mencionar que a principios del mes de marzo se declaró el estado de alarma y desde finales de este mes el país implementó medidas de distanciamiento social que incluyen días de aislamiento parciales y absolutos hasta inicios del mes de junio. En el año 2019 para estas mismas fechas se habían presentado 4,117 denuncias en los primeros 3 meses de año, unas 75 denuncias más que el año pasado.

En el año 2019 (Tabla 18),<sup>41</sup> en cuanto a la edad y sexo de las víctimas de violencia doméstica de las 17,218 denuncias, 13,985 son del sexo femenino y 3,147 del sexo masculino y la mayoría de las víctimas tenía entre 18 y 49 años.

**4.4.3. Tipos de violencia**

La violencia física es la acción de agresión en la que se utiliza intencionalmente la fuerza corporal directa o por medio de cualquier objeto, arma o sustancia que cause o pueda causar

daño, sufrimiento físico, lesiones, discapacidad o enfermedad a una mujer. (ENASSER 2014-2015. Pág. 222).

Durante el periodo 2013-2019 se realizaron diferentes encuestas<sup>42</sup> que exploraron la situación de la violencia contra la mujer en el país y el Informe de Violencia. Entre estas encuestas tenemos la ENASSER 2014-2015 según la cual, a nivel nacional, 6.7% de las mujeres encuestadas de 15 a 49 años reportaron haber padecido violencia física desde los 15 años. En cuanto al estado civil de este grupo el 7.4% eran casadas y el 4.6% reconoció que fue víctima de violencia física en los últimos 12 meses anteriores a la encuesta, de las cuales la mayoría (8.7%) eran mujeres divorciadas, separadas o viudas. (ENASSER. Página 222).

En cuanto a la tolerancia de la violencia y su justificación por parte de mujeres entre 15 y 49 años encuestadas en la MICS (INEC 2013. Cuadro 107), el 6.0% a nivel nacional lo justificó, pero este porcentaje fue mayor en las áreas rurales con 10.9%, y para el área urbana fue de 4.6%. Las provincias con

41 Los datos de la Tabla 15 fueron suministrados por el Departamento de Estadística del Ministerio Público a través de una solicitud formal para la elaboración de este informe. Algunos datos no coinciden con los publicados en su página web, sin embargo, en este caso si están desagregados por sexo y edad.

42 ENASSER 2014-2015, Encuesta de de Indicadores Múltiples por Conglomerados INEC 2013 y Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana en Panamá (ENVI). INEC en colaboración con MINSEG, BID, la Unión Europea y el Observatorio de la Cámara de Comercio. 2015-2016. Publicada en el 2017 y el Informe Violencia Contra la Mujer. Prevalencia, factores de riesgo asociados y femicidio. Instituto Gorgas, INAMU y SENACYT

**TABLA 18**

**Número de víctimas de violencia doméstica, del Título V- delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019**

Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 (p)				
Total	Total	Femenino	Masculino	Sin datos
	17218	13985	3147	86
18-24	2704	2430	261	13
25-29	2656	2339	311	6
30-34	2697	2330	366	1
35-39	2179	1836	337	6
40-44	1761	1413	342	6
45-49	1255	952	298	5
50-54	831	594	235	2
55-59	593	404	186	3
60-64	417	278	138	1
65-69	289	182	107	-
70-74	213	132	80	1
75 y más	356	208	148	-
Sin dato	1267	887	338	42

(p) se refiere a datos preliminares. Los datos mostrados en este informe pueden variar con el tiempo y proceso investigativo utilizados por los fiscales de la institución.

(1) los registros sin datos corresponden a casos que se encuentran en investigación.

Fuente: Centro de estadística, Ministerio Público/ plataforma del SPA y sistema inquisitivo/ adolescentes

mayor porcentaje son las Comarcas indígenas: Ngäbe Buglé con 21.3%, Kuna Yala con 19.5% y Emberá con 17.3%. Estos datos son muy importante tomarlos en cuenta ya que en la actualidad se ha dado un aumento significativo en los casos de femicidios dentro de la comarca Ngäbe Buglé, si aunado al aumento de la violencia contra las mujeres existe un alto nivel de tolerancia por parte de las víctimas, que en gran medida responden a los patrones culturales patriarcales que en esos territorios son más difíciles de abordar por parte de los programas encaminados a prevenir este tipo de violencia, este hecho debe permitir que se desarrollen programas con pertinencia cultural para los pueblos indígenas, de manera que se aborde integralmente la prevención de la violencia hacia las mujeres.

En la encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana en Panamá (ENVI) el 5% de las mujeres encuestadas reportaron haber sufrido una agresión física o verbal en los últimos 12 meses al momento de ser encuestada. En cuanto a las lesiones físicas derivadas de la agresión el 18% de las encuestadas manifestó que sufrió una lesión

física después de la agresión: en el 53% fueron moretones, 23.9% hinchazones y 15.2% rasguños. (ENVI. Pág. 30, 33 y 34)

Esta misma encuesta (ENVI) reveló que sólo el 33.4% denunció la agresión, mientras que el 26.3% no denunció porque consideró que no se toma importancia a este tipo de denuncia, el 22.8% dijo que lo resolvió por sí misma y el 20.9% pensó que las autoridades no hubiesen hecho nada. En total el 70% de las víctimas dudó o prefirió no hacer nada ante la poca respuesta que pueda recibir de las autoridades competentes si se hubiera decidido a denunciar. (ENVI. Pág. 36)

Lo anterior puede estar influyendo en un subregistro en el número de delitos denunciados sobre violencia doméstica y un desconocimiento por parte de las víctimas sobre las medidas y respuestas que pueden dar las autoridades.

Los datos publicados por el Ministerio Público sobre violencia doméstica no se encuentran desagregados ni por tipo de violencia, sexo, ni origen étnico, de manera que dificulta el análisis desde una perspectiva de género.

## Violencia sexual

La violencia sexual se manifiesta con agresiones efectuadas a través de la fuerza física, psíquica o moral rebajando a una persona a condiciones de inferioridad para implantar una conducta sexual en contra de su voluntad. Este es un acto cuyo objetivo es someter el cuerpo y la voluntad de la víctima. (ENASSER 2014-2015. Pág. 224)

Los resultados de la encuesta ENASSER revelaron que el 5.3% de las mujeres entrevistadas declaran haber sufrido violencia sexual alguna vez en su vida, el 24% de las mujeres se encontraba entre los 30 y 50 años. Las provincias con mayor porcentaje de violencia sexual fueron Bocas Del Toro (12.5%), Chiriquí (10.3%) y Ngäbe Buglé (10.1%). En cuanto a la escolaridad, la mayoría no tenían educación 13.1% o habían cursado algún nivel de Primaria 12.1%. (Pág. 224)

El delito de violación desde el año 2015 al año 2019 ha tenido una variación porcentual de un 63.8 % de aumento, en el año 2015 se denunciaron 1,814 denuncias de violación y en el año 2019 para ese mismo tipo de delito las denuncias fueron de 2,971. (Ministerio Público. 2015-2019).

## Violencia psicológica

Se considera como violencia psicológica cualquier acto u omisión que puede consistir en negligencia, abandono, descuido, celos, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y/o amenazas. (Ley N°82)

La encuesta ENASSER exploró la violencia infligida por la pareja, la cual puede ser sexual, emocional, física o mediante actitudes controladoras de parte de la pareja. En el informe que analiza los datos de las encuestas anteriores, se plantea que “De las mujeres encuestadas, un 40% reportó alguna actitud controladora de parte de la pareja” (Pág. 47), mientras que 11.9% de las mujeres encuestadas reportaron violencia emocional infligida por la pareja alguna vez en la vida” (Pág. 51).

Esta misma encuesta de ENASSER (pág. 225) recoge las razones por las cuales sus parejas ejercen algún tipo de control, el mayor porcentaje de mujeres, refirieron que su pareja se pone celoso si ellas hablan con otro hombre (28.6%), seguido de aquellos que insisten en saber dónde ella está en todo momento (18.8%). La violencia psicológica es un tipo de violencia difícil de identificar y que muchas veces no se denuncia, pues se confunden y se interpreta que actos que buscan el control de la pareja son manifestaciones de afectos.

El informe *Violencia Contra la Mujer. Prevalencia, factores de riesgo asociados y femicidio* (Pág. 32) reportó que el mecanismo más común de agresión psicológica fueron los gritos en un 60.4 %, con palabras obscenas un 20.6% y de insultos un 19%.

La violencia psicológica es una violencia que físicamente no deja marcas aparentes, lo que lleva a sospechar que hay un subregistro, ya que este tipo de violencia no siempre se denuncia por parte de las víctimas y no se condena por los operadores de justicia. La forma como se recoge la estadística en el Ministerio Público impide que se visibilice la cantidad de este tipo de violencia ya que sólo se registra la “violencia doméstica” y no el tipo específico (física, sexual, psicológica, económica, etc).

## Maltrato al menor

En el año 2019, de las 3,353 denuncias de maltrato al menor, 1,838 (54.82%) fueron del sexo femenino y 1,484 (44.25) del sexo masculino, para este tipo de delito se recibieron 341 (10.16%) denuncias de menores de 0 a 4 años, de los cuales 173 (50.73%) eran niñas y 163 (47.80%) niños. Ver tabla 19.

En cuanto al maltrato agravado de niños, niñas y adolescentes (Tabla 20), el mayor número de denuncias se dio en menores de 0 a 4 años, con 53 (53.53%) casos de 99 denuncias presentadas para este tipo de delitos. Estos datos nos revelan el nivel de vulnerabilidad que vive la niñez panameña en la actualidad.

### 4.4.4 Delitos sexuales

Durante el año 2015 al 2019 se registraron 29,164 casos de delitos sexuales, siendo los principales, las violaciones con 12,382 (42%); el acceso sexual con personas mayores de 14 años y menores de 18 años, con 8,675 (30%); los actos

**TABLA 19**  
**Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 202 maltrato al menor, del título v - delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 (P)**

Rango de edad	Total	Art. 202 Maltrato de niño, niña o adolescente		
		Femenino	Masculino	Sin datos
<b>Total...</b>	<b>3353</b>	<b>1838</b>	<b>1484</b>	<b>31</b>
0-4 años	341	173	163	5
5-9 años	643	294	343	6
10-14 años	905	455	442	8
15-17 años	960	584	374	2
SIN DATOS	504	332	162	10

(P) Se refiere a datos preliminares. Los datos mostrados en este informe pueden variar con el tiempo y proceso investigativo utilizados por los Fiscales de la Institución.

(1) Los registros sin datos corresponden a casos que se encuentran en Investigación.

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ Plataforma del SPA y Sistema Inquisitivo/ Adolescentes.

libidinosos, con 3,663 (13%), de los casos; y la pornografía infantil, con 2,467 (8%), según datos del Ministerio Público.

En un estudio de UNICEF, “*Situación de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*” (2019. Pág. 79), se plantea que en el 2018, de los 6,256 casos registrados de delitos sexuales, 4,015 (64.17%) eran niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años. En el

**TABLA 20**  
**Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 204 maltrato al menor, del Título V- Delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil a nivel nacional, por género; según rango de edad a nivel nacional. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 (P).**

Rango de edad	Total	Art. 204 maltrato de niño, niña o adolescente agravado.		
		Femenina	Masculino	Sin datos
<b>Total...</b>	<b>99</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>1</b>
0-4 años	53	21	32	0
5-9 años	16	9	6	1
10-14 años	21	12	9	0
15-17 años	9	7	2	0

(p) Se refiere a datos preliminares. Los datos mostrados en este informe pueden variar con el tiempo y proceso investigativo utilizados por los fiscales de la institución.

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ plataforma del SPA y sistema inquisitivo/ adolescentes.

año 2019 se denunciaron 6,683 siendo la violación con 2,660 (39.80%) casos el delito más denunciado, con un promedio de 7.3 casos diarios en el 2019, seguido del acceso sexual con menores de edad 2,461 (36.82%) casos, este delito tiene una vinculación a su vez con la alta tasa de embarazos en adolescentes que mantiene el país.

En el mismo estudio se plantea que “distintas formas de violencia perjudican y amenazan a la niñez en todo su ciclo de vida: el 64% de las víctimas de violencia sexual son personas menores de 18 años, el 91% de estas son de sexo femenino. Las tasas de violencia sexual contra niñas por cada 10 mil habitantes son más altas en Bocas del Toro, Darién y Los Santos, pero el subregistro es un fenómeno igualmente preocupante”. (UNICEF. 2019. Pág. 79)

En el 2019 hubo un total de 6,883 delitos sexuales denunciados (Tabla 21), de los cuales 5,481 (79.64%) fueron delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes. El delito más cometido contra esta población fue el tipificado en el código penal<sup>43</sup> como Acceso Sexual con un 44%, seguido del delito de violación con un 30%.

En cuanto al total de 1,762 de violaciones denunciadas, 1,558 (88.42%) eran del sexo femenino y 192 (11.58%) del masculino. El mayor número de violaciones se cometieron en menores de 0 a 14 años. (Tabla 22)

En el año 2019 se denunciaron 285 violaciones doblemente agravada,<sup>44</sup> de las cuales 262 (91.92%) de las víctimas eran del sexo femenino, de estas 11 (4.19%) tienen de 0 a 4 años, y

**TABLA 21**

**Número de denuncias en niños, niñas y adolescentes, registradas a nivel nacional; según delito contra la libertad e integridad sexual (P). Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019**

Delitos	Total	Porcentaje
Título III - Delitos Contra la Libertad e Integridad Sexual	5481	100%
<b>Capítulo I - Violación y Otros Delitos Sexuales</b>	5199	94.9%
Art. 174-Violación	1647	30.0%
Art. 175-Violación Doblemente Agravada	259	4.7%
Art. 48 Tentativa/ Art.174 Violación	24	0.4%
Art. 176-Acceso Sexual Con Una Persona Mayor de Catorce (14) Años y Menor de Dieciocho (18)	2461	44.9%
Art. 177-Actos Libidinosos	793	14.5%
Art. 178-Acoso Sexual	15	0.3%
<b>Capítulo II - Corrupción de Personas Menores de Edad, Explotación Sexual Comercial y otras Conductas</b>	280	5.1%
Art. 179-Corrupción de Personas Menores de Edad	205	3.7%
Art. 180-Proxenetismo	5	0.1%
Art. 182-Rufianismo	0	0.0%
Art. 184-Pornografía Infantil	35	0.6%
Art. 185-Posesión de Pornografía Infantil	11	0.2%
Art. 186-Relaciones Sexuales Remuneradas Con Personas Mayor de Catorce (14) Años y Menor de Dieciocho (18)	13	0.2%
Art. 187-Actos de Exhibicionismo Obsceno o Pornográficos con menores de edad	6	0.1%
Art. 188-Exhibición de materiales Pornográficos a menores de Edad Incapaz o Discapacitada	4	0.1%
Art. 189-Conducta de Omisión del conocimiento de estos delitos	0	0.0%
Art. 190-Turismo Sexual	1	0.0%
Art. 191-Propietario de inmueble o establecimiento que destine a la realización de algún delito tipificado	0	0.0%
Sumaria en averiguación(1)	2	0.0%

(P) Se refiere a datos preliminares. Los datos mostrados en este informe pueden variar con el tiempo y proceso investigativo utilizados por los Fiscales de la Institución.

(1) Las sumarias en averiguación se refieren a datos, en los cuales se esta en espera del informe del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses para determinar el Delito Específico.

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ Plataforma del SPA y Sistema Inquisitivo/ Adolescentes

43 Art. 176. Acceso Sexual Con Una Persona Mayor de Catorce (14) Años y Menor de Dieciocho (18)

44 Violación cometida por ascendiente, tutor o curador, supone abuso de autoridad o confianza.



32 (12.21%) de 5 a 9 años de edad, según datos suministrados por el Ministerio Público. (Tabla 23)

## Violencia política

El Monitoreo de Violencia de Género en Línea a Candidatas de Elección Popular 2019 se “desarrolló a través de la red social Twitter, haciendo una recopilación cualitativa y cuantitativa de mensajes emitidos por sus usuarios, se realizó una selección de 50 perfiles de candidatas a puestos populares y fueron seleccionadas 25, considerando los perfiles activos que ellas tenían dentro de esta red social, e incluyendo una variedad representativa en los partidos y de los cargos a los postulados” (Pág. 9). Se monitorearon 1,118 tweets entre marzo y mayo del 2019, de los cuales el 24% fueron clasificados como agresiones a las candidatas, de este 24%, las agresiones clasificadas como discriminación de género fueron el 57% y un 42% de las agresiones buscaban desprestigiarlas políticamente. El 47% de las agresiones fueron localizadas en Panamá, un 32% sin determinar, un 10% de los Estados Unidos, un 7% desde Europa y un 4% de Latinoamérica. En cuanto al sexo de las personas agresoras en un 43% no se pudo determinar si se trataba de un hombre o una mujer, un 18 % eran hombres y llama la atención que un 39% fueron mujeres. (Instituto Panameño de Derechos y Nuevas Tecnologías. Monitoreo de violencia de género en línea a candidatas de elección popular 2019 en Panamá. 2019. Páginas 9, 14, 15 y 16).

**TABLA 22**

**Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 174 violación, del delito contra la libertad e integridad sexual a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 (P)**

Rango de edad	Total	Art. 174-Violación		
		Femenino	Masculino	Sin Dato (1)
<b>TOTAL...</b>	<b>1762</b>	<b>1558</b>	<b>192</b>	<b>12</b>
0-4 años	81	56	25	0
5-9 años	196	124	71	1
10-14 años	821	764	50	7
15-17 años	664	614	46	4

(P) Se refiere a datos preliminares. Los datos mostrados en este informe pueden variar con el tiempo y proceso investigativo utilizados por los Fiscales de la Institución.

(1) Los registros sin datos corresponden a casos que se encuentran en Investigación.

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ Plataforma del SPA y Sistema Inquisitivo/ Adolescentes.

En la actualidad existe un anteproyecto de Ley que busca modificar el artículo 4 de la Ley N° 82, la cual adopta medidas para prevenir la violencia y tipifica el femicidio. Con esta modificación se busca proteger a las mujeres que incursionen al mundo de la política y regular los mecanismos de presentación de quejas y sus respectivas sanciones.

## Servicios esenciales para la atención a la Violencia contra las Mujeres

Ante la problemática de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, se articula respuesta a través del programa de Servicios esenciales a mujeres, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, el cual es impulsado por las siguientes agencias: OPS, ONUMUJERES, UNICEF, UNODC y UNFPA, para apoyar al Estado a brindar una respuesta que garantice la seguridad y protección a las víctimas basado en el ejercicio de sus derechos.

**TABLA 23**

**Número de víctimas niños, niñas y adolescentes del art. 175 violaciones doblemente agravado, del delito contra la libertad e integridad sexual a nivel nacional, por género; según rango de edad. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 (P)**

Total	Total	Femenino	Masculino	Sin datos
	285	262	21	2
0-4 años	11	6	4	1
5-9 años	32	28	4	0
10-14 años	205	195	10	0
15-17 años	37	33	3	1

(P) Se refiere a datos preliminares. Los datos mostrados en este informe pueden variar con el tiempo y proceso investigativo utilizados por los Fiscales de la Institución.

(1) Los registros sin datos corresponden a casos que se encuentran en Investigación.

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ Plataforma del SPA y Sistema Inquisitivo/ Adolescentes.

En el *Diagnóstico sobre el paquete de los servicios esenciales para mujeres y niñas víctimas*, culminado en 2018, se pudo identificar nudos críticos que hoy persisten dentro de las instituciones que tienen programas para ofrecer una atención efectiva y de la calidad a las víctimas de la violencia dentro de las instituciones que brindan esos servicios. A su vez, se constataron esfuerzos de los sectores responsables de la respuesta como son salud, sector judicial/policial y social, para cumplir los estándares mínimos. Sin embargo, un desafío evidente es la falta de articulación y coordinación para lograr una protección

efectiva de las víctimas, sin revictimizarlas. (Franco, Esperanza. Diagnóstico de Situación de los Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencias en Panamá. 2018).

## Costo de la violencia

Los costos asociados a la violencia contra la mujer se pueden considerar en dos sentidos: social y económico.

Los costos sociales valoran la pérdida de la vida o las lesiones físicas que pueden llegar a ser permanentes y necesitar tratamientos médicos de por vida.

El estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, plantea que “algunos estudios tratan de abordar el costo social de la violencia

contra la mujer utilizando diferentes enfoques. Según Fearon y Hoeffler (2014), el homicidio femenino cuesta el 0,31% del producto interno bruto (PIB) en América Latina y el 0,12% en el mundo. Si se toman en cuenta únicamente los homicidios cometidos por una pareja íntima, estos números bajan a 0,09% y 0,05%, respectivamente. Aunque el homicidio de pareja íntima constituye menos de la mitad de la parte del costo total del homicidio femenino, la violencia de pareja también implica violencia no fatal, lo cual es más difícil de abordar.” (BID. 2017. Pág. 100)

En nuestro país es necesario que se realicen las estimaciones que permitan calcular el costo económico de la violencia contra las mujeres, de manera que se pueda demostrar con datos las afectaciones económicas que causa, así como calcular las afectaciones de todos los demás tipos de violencia y su impacto en el Producto Interno Bruto del país.



Foto: FAO

## V. GÉNERO Y MIGRACIÓN

### 5.1 Movimiento migratorio en Panamá

El movimiento migratorio panameño “se refiere a todos los ingresos y egresos de personas al territorio nacional que fueron registrados, ya sea en papel o en algún medio informático, en cualquiera de los puestos fronterizos internacionales (aéreos, terrestres, fluviales o marítimos)”.<sup>45</sup> OIM Panamá en el año 2019 registró un movimiento migratorio de 6,391,086 personas según datos reportados por la Dirección Nacional de Migración, de los cuales 3,481,576 fueron hombres (54.5%) y 2,909,507 fueron mujeres (45.5%). Del total de población, 1,361,295 corresponden a Panamá, siendo las entradas 792,765 y las salidas 568,530. Extranjeros fueron 4,995,319 de los cuales 2,552,493 fueron entradas y 2,442,826 fueron salidas. La vía más frecuente fue la aérea. Los países que registraron mayor número de entradas y salidas fueron Estados Unidos, Colombia y Costa Rica. Las entradas y salidas incluyen a residentes nacionales o extranjeros y visitantes que pueden ser turistas, excursionistas (se refiere a visitantes que no pasan una noche en el país) o pasajeros de cruceros.

**TABLA 24**  
**Movimiento migratorio por vía. Año 2019**

Vía	Total	Entradas	Salidas
Total	6,356,614	3,345,258	3,011,356
Aérea	5,727,806	3,036,719	2,691,087
Terrestre	557,118	274,992	282,126
Marítima	71,690	33,547	38,143

Fuente. Servicio Nacional de Migración.

#### Permiso de residencia

Otro dato importante relacionado con la migración son los permisos de residencia solicitados por las personas migrantes. En el año 2019 se solicitaron 22,854 permisos de residencia de los cuales se aprobó el 87%, negándose solo el 13% de las solicitudes. De estos permisos el 56% se otorgaron a hombres (11,173) y el 44% (8,671) a mujeres. En ambos casos los permisos son solicitados por personas migrantes que se encuentran en plena edad productiva, entre los 24 y 40 años.

### 5.2 Proceso extraordinario de regularización migratoria

En cuanto al proceso de regulación migratoria extraordinaria es la población venezolana la que más solicita este sistema de regulación migratoria, seguida de la población colombiana y

#### La migración internacional

Según las estimaciones actuales, hay 272 millones de migrantes internacionales en el mundo (equivalentes al 3,5% de la población mundial). Aunque la inmensa mayoría de las personas del mundo siguen viviendo en el país en que nacieron, han aumentado las que migran a otros países, especialmente en su misma región. Muchas otras migran a países de ingreso alto y más lejanos. Ahora bien, el trabajo sigue siendo el principal motivo de la migración internacional. Los trabajadores migrantes, radicados en su mayor parte en países de ingreso alto, constituyen una amplia mayoría. El número total de desplazamientos se encuentra en un nivel sin precedentes, 41 millones de desplazados internos y casi 26 millones de refugiados. Las mujeres representan el 48% del total de la migración internacional.

Esta migración se concentra en edades de productividad laboral en un 74% del total.

*Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020: Capítulo. Migración y Migrantes: Panorama Mundial.*

nicaragüense. En el año 2019, el porcentaje de mujeres que solicitó esta forma de regulación representó el 53% (16,814) frente al 47% (14,963) de los hombres. Las mujeres optan por este tipo de regulación más que lo hombres, la razón de ello parece residir en que los trámites son más rápidos.

#### Legalizaciones

A lo largo del año 2019 se legalizaron 52,269 personas de las cuales el 51% (25,922) fueron hombres y el 49% (25,340) mujeres, esta cifra no presenta diferencias significativas entre hombres y mujeres.

### 5.3 Extranjeros con estatus irregular y faltas a la legislación administrativa y penal

Un total de 1,196 hombres extranjeros con estatus migratorio irregular cometieron faltas a la ley administrativa y penal lo que representa un 82% de la población total, mientras que las mujeres representaron un 18% (254) de estas faltas y violaciones a la ley penal. Las tres principales razones por las cuales fueron detenidos son: estatus irregular, estadía vencida y seguridad. La mayoría tenía entre 18 y 47 años de edad. Colombia y Nicaragua son las nacionalidades

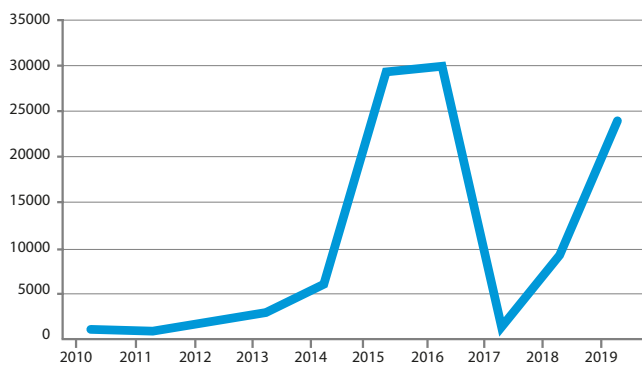
45 <https://primi.iom.int/es/movimientos-migratorios>



que ocupan los dos primeros lugares, seguidas de Cuba y Venezuela en cuarto lugar.

En términos generales 4,656 personas fueron deportadas, expulsadas y retornadas. El 81% fueron retornos voluntarios por estadía vencida y las nacionalidades son de Colombia, Nicaragua, Venezuela y el Salvador; el 14% fueron deportados por ingresar al país de manera irregular de los siguientes países: Colombia, Nicaragua, Cuba y Venezuela. Hubo un 5% de expulsados por haber sido condenados y cumplido pena por delito doloso, ciudadanos pertenecientes a Colombia, Nicaragua, Venezuela y México. Dentro de este número los hombres ocupan el 56% y las mujeres el 44%, la brecha de género en relación a estas variables no refleja diferencia significativa.

### GRÁFICA 33 Tránsito irregular de migrantes por la frontera con Colombia. Años 2010-2019



### Multas por violar la Ley Migratoria

Al referirnos a las multas por violación a la Ley migratoria de la República de Panamá, 786 personas en el año 2019 violaron la Ley migratoria, de estas el 66% fueron hombres y el 34% mujeres (269), en su mayoría de nacionalidad colombiana, venezolana, nicaragüense o cubana. La principal infracción es el vencimiento de la visa otorgada, situándose en el mayor número de multas.

El Servicio Nacional de Migración en la actualidad no publica el número ni el tipo de visa que otorga a lo largo de un año. En Panamá existe un tipo de visa para personas migrantes trabajadoras de espectáculos, que en su mayoría suelen ser mujeres. “En junio de 2008, un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos señaló a Panamá como punto para el tráfico de mujeres y niños con propósitos de explotación sexual. La razón principal en la que los norteamericanos basaron su argumento fue la calificación de ‘alternadora’

entre las aplicaciones válidas para visas temporales de estadía y trabajo”<sup>46</sup>. Luego de la salida de este informe en ese mismo año 2008 esta categoría de visa fue cambiada, en la actualidad se otorga visa para trabajadoras y trabajadores de espectáculos, la mayoría de estas visas son solicitadas por mujeres. “En el 2014, 270 mujeres solicitaron permiso al MITRADEL para trabajar en los clubes. Hasta junio de 2015, se emitieron 152 permisos renovables, tres de ellos a hombres. Los solicitantes deben contar con un contrato firmado por las partes y detallar nombre, género y número de pasaporte. En migración, las estadísticas muestran una disminución en la expedición de estas visas. En 2015 se tramitaron 34 solicitudes y 50 visas múltiples. La explicación es que muchas mujeres que contaban con este tipo de salvoconducto optaron por inscribirse en el programa Crisol de Razas en el que tramitaron estadía y permiso de trabajo por dos años.”<sup>47</sup> Estos datos demuestran la feminización en este tipo de visas en Panamá.

Para poder optar por este tipo de visa es necesario cumplir con una serie de requisitos de exámenes médicos y documentos legales. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral es quien otorga el permiso de trabajo y exige entre sus requisitos, el examen de VIH actualizado, control de clínica y examen de buena salud en general.

### Flujo migratorio por Darién

Los flujos migratorios por canales irregulares e inseguros se incrementaron según cifras de la Dirección Nacional de Migración. La mayoría de las personas que utilizan estos canales irregulares provienen de África, Asia y el Caribe, para ellos Sudamérica y América Central son regiones de tránsito.

En los años 2015 y 2016 se incrementó el número de migrantes por la frontera Este del país, por la provincia de Darién. “A mediados del año 2015, Panamá, país históricamente de tránsito para los migrantes en condición irregular, experimenta un aumento considerable de flujos migratorios mixtos, continentales y extracontinentales, que ingresan al país por la frontera con Colombia en tránsito hacia el norte del continente. Así, para el año 2015, un estimado de casi 35,000 migrantes pasaron por la frontera mientras que, para el año 2016, se contó con un flujo aproximado de 24.649 migrantes.”

Esta situación que se vive en la frontera por la provincia de Darién es compleja, en especial, por la gran cantidad de personas provenientes de varias partes del mundo, quienes presentan una serie de necesidades de urgente atención. En

<sup>46</sup> De “alternadoras” a “bailarinas de espectáculos”. Adelita Coriat. Estrella de Panamá. 21/10/2015.

<sup>47</sup> *Ibidem*

**TABLA 25**

**Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia, por región según orden de importancia. Año 2010-2019**

Región	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	111,159	559	283	1.777	3.051	6.175	29.289	30.055	6.780	9.222	23.968
Antillas	72,389	79	19	1.154	2.026	5.027	24.643	24.13	777	744	13791
Asia	22,179	401	79	403	732	872	3.26	2.485	4.108	5.81	4,030
África	14,865	79	62	178	251	257	1.326	3.277	1.754	2.51	5,169
América del Sur	1,607	-	97	42	31	12	53	149	119	139	965
América Central	55	-	13	-	7	3	3	1	5	12	11
América del Norte	35	-	13	-	3	4	3	3	5	3	1
Europa	27	-	-	-	1	-	1	11	12	1	1
Otras	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	

Fuente. Servicio Nacional de Migración

los últimos años, también, se observa una mayor cantidad de mujeres migrantes, algunas embarazadas o con familias enteras.

*“La situación es compleja, cientos de personas incluidas mujeres, mujeres embarazadas, personas menores de edad que viajan con sus padres, o también separados y no acompañados, ingresan al país cada día en condiciones precarias debido a la deshidratación, infecciones de la piel, afectaciones gastrointestinales, enfermedades respiratorias, entre otras, adquiridas durante el difícil recorrido por la selva”.*

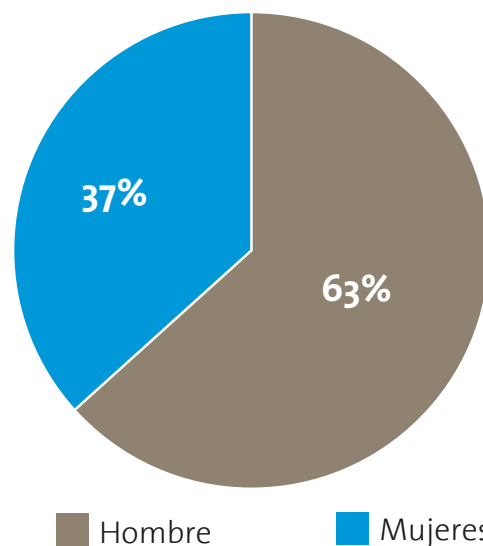
Esta grave situación ha llevado al gobierno panameño a gestionar albergues temporales para migrantes irregulares que entran por la frontera en Darién, de manera que se les pueda brindar un lugar donde cubrir las necesidades más apremiantes durante su recorrido por Panamá.

De 2015 a 2019 son los años más críticos, en el año 2015 hubo 29,289 migrantes que cruzaron la frontera por Darién, en el año 2016 fueron 30,055 y en 2019 lo hicieron 23,968 migrantes. La relación por sexo de quienes cruzaron irregularmente la frontera internacional entre Colombia y Panamá en 2019 cuenta 15,095 hombres (62.97%) y 8,873 (37.02%) mujeres. La población menor de edad fue de 3,956 niños/as que en el total de migrantes representan el (16.5%).

Es fundamental que se recoja este dato dentro de las estadísticas migratorias. Según el Manual de Gestión de Albergues Temporales elaborado por MINSA y OIM en el año 2018: “en los flujos migratorios se encuentran mujeres que viajan solas, con niños/as, embarazadas o madres lactantes, mujeres adultas mayores, etc. Asimismo, algunas mujeres

**GRÁFICA 34**

**Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia según sexo. Año 2019**



pueden haber sido víctimas de violencia de género (en particular, abuso o explotación sexual) durante el propio trayecto o dentro de un campamento o centro colectivo”.

Algunos de los riesgos más comunes que enfrentan las mujeres y niñas migrantes durante el movimiento son:

- Riesgo incrementado de violencia de género en el trayecto o dentro del albergue temporal.
- Falta de privacidad y riesgo de seguridad física en espacios como habitaciones, baños y otras áreas comunes.



- Discriminación, acoso, explotación sexual, violación o abuso físico.
- Prácticas y tradiciones culturales perjudiciales.
- Riesgo de embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual incluido VIH/SIDA.”<sup>48</sup>

No se ha podido tener datos oficiales del número de casos de violencia física o sexual que se haya dado durante el movimiento migratorio, por ejemplo, para que se pueda generar un abordaje integral, la situación de vulnerabilidad en los que se encuentran mujeres y adolescentes durante el viaje es alto y la situación en Panamá no es menor, más cuando el cruce de la frontera es uno de los más peligrosos en el camino hacia los Estados Unidos. Según una nota de UNICEF “*Casi 5000 personas atravesaron el cruce entre Colombia y Panamá entre agosto y noviembre de 2019, uno de los trayectos más peligrosos y difíciles en el tránsito hacia Norteamérica*”.<sup>49</sup> Esta misma nota afirma que en la mayoría de los casos se trata de familias haitianas con hijos de nacionalidad brasileña y chilena. El aumento de mujeres con hijos y, en muchos casos embarazadas, es una realidad cada día más sentida según personal de la Defensoría del Pueblo que fue entrevistada para este perfil y que se requieren albergues temporales cuyo diseño tome en cuenta las diferencias de género y enfoque de niñez, donde se pueda brindar una estadía digna a las personas migrantes en Darién.

En el mes de junio del 2019 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó el Análisis de las encuestas de monitoreo de flujos de Chiriquí a Panamá. Los resultados de este análisis indican que “el 59% de los encuestados declararon haber sufrido discriminación, principalmente por su origen o identidad étnica (56%) e idioma (42%). La mayoría de los incidentes de discriminación se registraron en Panamá (52%), Colombia (21%) y Ecuador (13%). Además, el 44% de los participantes informaron sobre incidentes de violencia. El 51% reportaron haber sufrido violencia psicológica, mientras que el 46% reportaron haber sufrido violencia física. El 3% de las personas migrantes encuestadas que sufrieron violencia eran sobrevivientes de agresiones sexuales (11% del total de las mujeres y 1% del total de los hombres). También se reportó que al 30% de las personas migrantes les fueron retenidos o dañados sus documentos de viaje, ya sea por delincuentes (83%) o por las autoridades nacionales de los países de tránsito (17%).”

La migración es un fenómeno social que refleja la movilidad de la población de un lugar a otro por distintas razones. Panamá es un lugar de tránsito de migrantes, por tanto, es indispensable contar con atención diferenciada de las

mujeres migrantes durante estos flujos. Ante esta realidad se han hecho algunas recomendaciones al país, recogidas en el manual elaborado por OIM y MINSEG, ya citado. Entre las recomendaciones para los albergues temporales que acogen a las personas migrantes se debe “identificar puntos focales (representantes) femeninos y/o conformar comités de mujeres que puedan detectar y evaluar los riesgos de protección desde su perspectiva de género, que ayude a mejorar la seguridad de la población migrante en el albergue temporal y de su propio personal”. Esta recomendación tiene como fin que se tomen en cuenta las recomendaciones y sugerencias de quienes están albergadas para mejorar las condiciones de seguridad e higiene de las mujeres, adolescentes y las niñas dentro de los albergues temporales.

Igualmente, el manual recomienda “publicar en el mural informativo de los albergues temporales los contactos de atención para casos de violencia, los derechos de las mujeres y los procedimientos para poner denuncias o referir casos” e información respecto “a la solicitud de refugio por causas de violencia de género.” Recomiendan “identificar mujeres dentro del albergues temporales que puedan actuar como punto focal para atender cualquier caso o necesidad de las mujeres y niñas que están allí alojadas” y a su vez identificar organizaciones de carácter civil que apoyen a las mujeres en cada provincia, por ejemplo, la Red contra la violencia de la mujer podría capacitar o brindar servicios en los albergues temporales.

Todas estas recomendaciones van encaminadas a garantizar derechos a estas mujeres en materia de atención a las necesidades y demandas que presenten sobre violencia de género. Debe atenderse la salud de las personas en los flujos migratorios, priorizando a las mujeres embarazadas y a la población infantil por la vulnerabilidad que pueden presentar.

La Selva del Darién, ubicada en la frontera entre Colombia y Panamá, es descrita por la población migrante como el trayecto más peligroso y difícil en el tránsito hacia Norteamérica. De acuerdo con el informe, de agosto a noviembre de 2019 ingresaron por dicha ruta 4787 personas de 44 nacionalidades, un promedio mensual de más de 1000 personas, pero menos que el mes de julio, cuando ingresaron unas 3970 personas. Unos 1078 de los migrantes sobrevivientes al cruce del Darién (entre agosto y noviembre) son niños, niñas y adolescentes, la mitad son menores de cinco años. UNICEF reporta que en el mismo período se reportó el ingreso de 137 mujeres en avanzado estado de gestación.

<https://news.un.org/es/story/2019/12/1467181>

<sup>48</sup> 59 Ídem, página 78.

<sup>49</sup> <https://news.un.org/es/story/2019/12/1467181>

## 5.4 Niñez migrante con trámites en el Servicio Nacional de Migración

En el año 2019 por el proceso de regulación extraordinario pasaron 3.190 niñas y adolescentes, de entre 0 y 17 años. Esta población representó 1.778 personas del sexo masculino (55.7%) y 1.412 del femenino (44.3%), la franja de edad de 6-11 años fue la más alta para ambos sexos con 1.271 (39.8%) regularizados por este medio, según estadística del Servicio Nacional de Migración, por otro lado, hubo 1.423 trámites de permisos de residencias para niños, niñas y adolescentes, tramitados y aprobados, de estos 730 (51.3%) eran del sexo masculino y 693 (48.7%) femenino, la franja de edad con mayor número de permiso de residencia fue la de 12 a 17 años.<sup>50</sup> Como ya se mencionó, los flujos migratorios han aumentado en el país y con ellos la presencia de las niñas y niños en estos procesos se incrementa.

**TABLA 26**

**Ingreso de niños, niñas y adolescentes por la frontera con Colombia ( de 2016 a 2020). Niñez migrante en los flujos migratorios y con necesidad de protección**

Año	2016	2017	2018	2019	2020 hasta marzo
Número	42	109	522	3956	1,107

Fuente: Servicio Nacional de Migración

### Personas menores de edad durante el flujo migratorio

Para el año 2019 la población de menores de edad que pasaron la frontera del Darién con Colombia fue aproximadamente siete veces mayor que la registrada en el año 2018 y se incrementó el número de mujeres en estado de gestación que realizaron la travesía. Un informe de UNICEF publicado en 2019 señala que entre “enero y agosto de 2019 habían ingresado a Panamá por dicha frontera 2,758 personas menores de 18 años y más de 450 mujeres embarazadas. Es importante destacar que prácticamente el 50% de los niños y niñas se encontraba tan solo entre los 0 y 5 años.<sup>51</sup>

Cuando se hace un análisis comparativo se observa que para el año 2017 “solo el 1% de los migrantes era menor de 18 años, para el 2018 se elevó al 5% y para 2019 es del 15,8%. Con base en esta estimación se proyecta para 2020 un incremento

sostenido de la población infantil y adolescente que ingresa por flujo migratorio a través de Darién, mayoritariamente familias haitianas con hijos e hijas con nacionalidad chilena y brasileña”.<sup>52</sup>

Al terminar el año las estadísticas del Servicio Nacional de Migración revelan que la población de niñas, niños y adolescentes en el cruce de la frontera con Colombia fue el 17% frente a un 83% de población adulta.

Es importante mencionar que también va en aumento la cantidad de población de niñas, niños y adolescentes no acompañados; muchos pierden a sus progenitores durante los cruces de la frontera en Darién. Cincuenta (50) niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados fueron identificados por el Servicio Nacional de Fronteras - SENAFRONT en el flujo migratorio de Darién (entre enero y noviembre) de los cuales 11 casos (3 niñas y 8 niños) corresponden al mes de noviembre. La ausencia de documentos de identidad, presunción de fallecimiento de los familiares en la selva, la barrera de idioma y la diversidad de rangos etarios -que fluctúan desde 6 meses a 17 años, están entre los principales retos que enfrenta el Servicio Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia (SENNIAF) para asistir a esta población. Los retos para las instituciones nacionales e internacionales ante esta realidad son muchos, en vista de que esta población presenta situaciones particulares que les hace estar en una situación de mayor vulnerabilidad en términos de salud y de vivir situaciones de violencia, en general de derechos humanos vulnerados.

En este momento, los datos sobre las personas menores de edad en el cruce fronterizo del Sistema Nacional de Migración no están desagregados por sexo ni por edad, para informes de este tipo se requiere que las instituciones que trabajan con esta población recopilen los datos de manera que la información permita el análisis desde una perspectiva de género. Por otra parte, estos datos son indispensables para la adopción de decisiones en la política pública.

## 5.5 Población con necesidades de protección internacional

La Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) es la Dirección adscrita al Ministerio de Gobierno que tiene como objetivo principal la coordinación interinstitucional del Estado, para garantizar la protección y los derechos de personas que solicitan refugio en el país y de las personas que ya han sido reconocidas como refugiadas dentro del

<sup>50</sup> Sección de estadística del Servicio Nacional de Migración.

<sup>51</sup> UNICEF (2019). *Situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en Panamá*. Página 88.

<sup>52</sup> <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Panama%20Humanitarian%20Situation%20Report%20No.%201%20August%20to%20December%202019%20%28Spanish%29.pdf>

territorio nacional. Según ACNUR el país ha reconocido un total de “2.467 personas como refugiadas desde 1990. Existen 17,048 solicitudes de asilo pendiente de resolución a diciembre de 2019.”

La información recogida a través del monitoreo realizado por ACNUR y el Consejo Noruego nos dice que la “Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR) ha recibido un total de 28,366 solicitudes de refugio entre junio de 2014 y diciembre de 2019. La población solicitante de asilo está compuesta principalmente por nicaragüenses, venezolanos, cubanos y personas del norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador). Particularmente, durante el último año, el número de solicitudes de asilo de Nicaragua ha crecido considerablemente, convirtiéndolos hasta el momento en la principal nacionalidad solicitando asilo en Panamá en 2019”.

La ONPAR en el año 2019 recibió un total de 9,884 solicitudes de refugio, de las cuales solo 235 (2.38%) han sido admitidas para el trámite. La información a la cual se ha tenido acceso en este tema no se encuentra desagregada por sexo, ni por edad y el único dato con el cual se cuenta de manera pública es la nacionalidad.

En cuanto a la población de menores de edad con necesidad de protección, el informe de Situación de la Niñez en Panamá de UNICEF, tomando en cuenta las estadísticas de ONPAR, expresa que “La Comisión Nacional de Protección para Refugiados (CONARE) en el periodo de 2014 al 2018 ha otorgado la condición de refugiado a 64 niños, niñas y

adolescentes, de estos la mayoría fueron colombianos (49), seguidos por venezolanos (7), salvadoreños (6) y haitianos (2). El 63% fueron niños y el 38% niñas; el 73% tenía entre 11 y 17 años en el momento de ser reconocido como refugiado.” Según la misma fuente entre los años 2016 y 2018 se presentaron 3,322 solicitudes. De este total, en ese período, la CONARE otorgó la condición de refugio a 30 personas menores de 18 años de edad, lo que representa un porcentaje del 0,9%, que no toma en cuenta a todas las solicitudes que no fueron admitidas a trámites, ni aquellas donde hubo desistimiento y las que caducaron. Si se tomaran en cuenta, el porcentaje podría aumentar.

## Permiso laboral

Los permisos laborales son otorgados por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). Hasta febrero del 2020 se han otorgado 11,720 permisos de trabajo, 6,743 (57%) por causas humanitarias; seguida de la categoría Residencia Permanente que representó el 10.7% con 1,254 permisos otorgados y un 5.2% dentro de la reglamentación del 10% de personal extranjero permitido dentro de la empresa. Bajo esta categoría se otorgaron 605 permisos laborales. Los datos del MITRADEL no se encuentran desagregados por sexo, ni por lugar de origen, ni por edad. Para informes futuros es necesario que se cuente con datos desagregados lo cual permite saber en qué sectores se insertan las personas migrantes en la fuerza laboral panameña.



Foto: Francisco Cedeno

## VI. PRIVADAS DE LIBERTAD

### 6.1 Marco normativo

La base legal del sistema penitenciario panameño está en la Constitución la cual refleja en su artículo 28 que “El sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social” (Constitución de la República, 1974) y a nivel internacional la Declaración de los Derechos Humanos, las Reglas Mínimas para el tratamiento del Recluso (las Reglas Nelson Mandela), las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) y otros convenios internacionales.

El Sistema Penitenciario panameño se rige por la Ley N°55 de julio del 2003, la cual establece un conjunto organizado, funcional y estructurado de elementos normativos, técnicos y científicos que definen la naturaleza de los centros penitenciarios establecidos en la Constitución (artículo 28) y en el Decreto Ejecutivo N° 393 de julio de 2005, que establece el Reglamento Penitenciario.

### 6.2 Densidad y distribución de la población penitenciaria

Panamá cuenta desde hace algunos años con un alto número de privados/as de libertad en relación al contexto de otros países de la región. La tasa de encarcelamiento de Panamá es de 430 por 100.000 habitantes, en 2020 (MINGOB. 2020), comparado con una tasa de 204 en México, 124 en Guatemala, 104 en Haití y 236 en Colombia. Sólo supera a Cuba, que tiene el índice más alto de encarcelamiento en América Latina. Actualmente (febrero 2020) la población privada de libertad (PL) en los Centros Penitenciarios de Panamá es mayoritariamente masculina (95%) hombres. Las mujeres sólo representan el 5%, pero con similares condiciones de deshumanización, invisibilización y poca atención para ambos sexos (MINGOB. 2020).

Según la misma fuente, del total de población privada de libertad (hombres y mujeres) en Panamá, un 68% se encuentra en la provincia de Panamá con 12,369 hombres y mujeres, distribuidos en siete (7) centros penitenciarios; le sigue la provincia de Chiriquí con un 10% (1,809) distribuida en dos centros y Colón con un 9% (1,653). Estas tres provincias suman el 87% de las personas privadas de libertad, el 13% sobrante se dispersa en el resto de las provincias del país. (Gráfica 35)

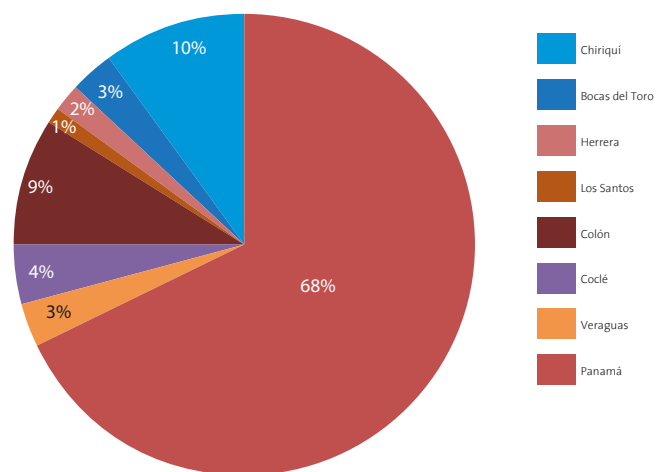
**“Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus cárceles. Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada.”**

**Nelson Rolihlahla Mandela**

En el diagnóstico de mujeres privadas de libertad nos dice que “existen tres tipos de establecimientos penitenciarios diferentes donde se mantiene recluida a la población femenina privada de libertad: Centros Femeninos de Rehabilitación o cárceles exclusivas para mujeres, como es el caso de: CEFERE, Llano Marín y Los Algarrobos; anexos a cárceles de hombres o pabellones separados para mujeres en centros de varones, como es el caso de Colón; y cuarteles con celdas, como es el caso de Guararé”. En la provincia de Panamá está ubicado el centro que acoge a la mayoría de mujeres en esta condición (CEFERE). (Gráfica 36)

Estos espacios, según los diagnósticos e informes que se han realizado, no guardan las condiciones que permitan responder a las necesidades particulares de las mujeres

**GRÁFICA 35**  
**Población adulta privada de libertad en la República, según provincia. Año 2020**

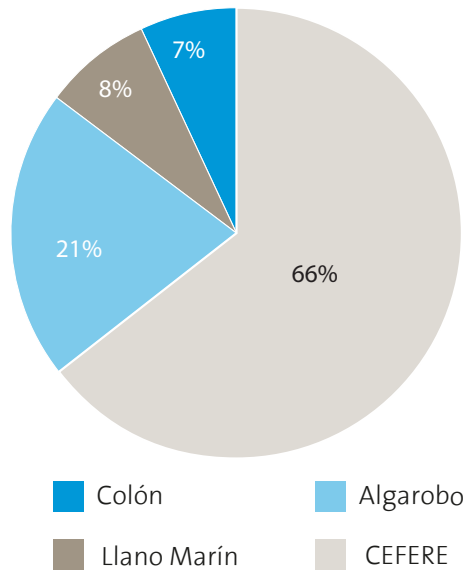


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario. Estadística mensual, febrero 2020.



**GRÁFICA 36**

**Porcentaje de mujeres privadas de libertad por centro penitenciario**



Fuente: Elaboración propia datos del Ministerio del Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario. Estadística mensual. Febrero 2020

Nota. No aparece el centro de Guararé.

privadas de libertad en el país. Además, la ubicación geográfica de los mismos provoca que estas mujeres cumplan las sentencias lejos de sus hogares, afectando los vínculos familiares y afectivos, ya que las visitas no pueden ser tan periódicas.

El “modelo de anexo” en un centro masculino no cuenta con condiciones para tratar la rehabilitación y resocialización de las mujeres porqué:

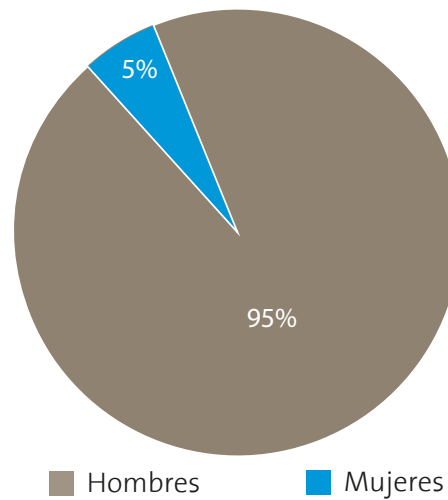
*“Las cárceles de mujeres generalmente son pequeños edificios improvisados, equipados con menos instalaciones que las prisiones para varones y poco espacio para actividades educativas, culturales o recreativas o son viejas infraestructuras hacinadas”.* (Rodríguez, 2009)

### 6.3 Perfil sociodemográfico de las mujeres privadas de libertad (PL)

Según el censo de población privada de libertad (2019) el fenómeno de la pobreza, la falta de recursos y de oportunidades a una educación de calidad y un trabajo digno, se traduce en situaciones de violencia y delincuencia creando a su vez un problema mayor en el seno familiar y social.

**GRÁFICA 37**

**Población femenina y masculina privada de libertad en el 2020**



Las mujeres PL nunca han rebasado el 7% de la población penal: en el año 2015 fue del 7%, baja a 5,0% en 2017, 5,7% en 2018 y 5,0% en 2020. (Gráfica 37)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario

El censo del 2019 respecto a las PL reveló que el 85% de la población de mujeres adultas privadas de libertad tenían entre 20 y 44 años, con un promedio de edad de 34.4 años, muy parecida a la de los hombres que es de 32.5; el 83.4% son de nacionalidad panameña, mientras que en la población masculina es de 90.8%; de acuerdo a la identidad hay menos mujeres (35.2%) que hombres (39.1%) afrodescendientes, igual que indígenas. Las mujeres tienen una proporción de (4.8%) y los hombres (6.2%), mientras que hay más mujeres asiáticas (3.5%) que hombres (0.8%). En la categoría “otro” donde se puede incluir a tipos de poblaciones diversas como la “no racializada o blanca”, aparece el porcentaje más alto: un 59% de todas las mujeres privadas de libertad. (Tabla 27)

El estado conyugal permite apreciar que alrededor de la mitad (49.0%) de las mujeres PL se encuentran separadas de matrimonio o de unión o divorciadas. Los hombres en igual condición son el 42.0%; un 31% de las mujeres se encuentran en unión o casadas, frente al 40.0% de hombres (Censo de PL 2019).

Los datos del citado censo (2018) identificaron que un alto porcentaje (48%) de las mujeres privadas de libertad han



**TABLA 27**

**Población adulta privada de libertad en la República, por sexo, según estado conyugal actual. Año 2018**

Estado Conyugal Actual	Población adulta privada de libertad					
	Total		Sexo			
	N°	%	Hombres		Mujeres	
<b>Total</b>	<b>16.051</b>	<b>100,00</b>	<b>15.197</b>	<b>100,00</b>	<b>854</b>	<b>100,00</b>
Unido	5,2	32,40	5013	32,99	187	21,90
Separado(a) de Matrimonio	226	1,41	219	1,44	7	0,82
Separado(a) de Unión	6.395	39,84	5999	39,47	396	46,37
Casado(a)	1.135	7,07	1056	6,95	79	9,25
Divorciado(a)	148	0,92	136	0,89	12	1,41
Viudo(a)	120	0,75	99	0,65	21	2,46
Soltero(a)	2827	17,61	2675	17,60	152	17,80

Fuente: Elaboración propia, basada en el Censo de adultos privados de libertad a nivel nacional. Panamá, 2018

sido madres adolescentes, mientras que sólo 20% de los hombres está en esta categoría.

En los primeros años de la edad adulta (de 25 a 34 años) sólo el 8,3% de las mujeres tuvo su primer hijo o hija, frente al 20,5% de los hombres. (Observar tabla 29)

Según el mismo Censo, un 80.2% de las mujeres privadas de libertad tenían hijos; un 75% con hijos menores de 6 años, y de ellas un 55.6% con niños muy pequeños, entre 1 y 3 años; el 19.4% entre 4 y 6 años. Como se evidencia la gran mayoría en su reclusión tienen hijos bastante pequeños de edad.

**TABLA 28**

**Población adulta privada de libertad en la República, por sexo, según grupo étnico al que se considera perteneciente. Año 2018**

	Total		Hombres		Mujeres	
	N°	%	N°	%	N°	%
Total	16,051	100	15,197	94.7	854	100
Negro o Afrodescendiente	6,577	71	6,276	39.1	301	35.2
Asiático	130	0.8	127	0.8	3	3.5
Indígena	1,040	6.5	999	6.2	41	4.8
Otro	8,304	51.7	7,795	48.6	509	59.6

Fuente: Elaboración propia, basada en el Censo de adultos privados de libertad a nivel nacional. Panamá, 2018

**TABLA 29**

**Población adulta privada de libertad en la República con hijos, por sexo, según edad que tenía cuando nació su primer hijo. Año 2018**

Edad que tenía cuando nació su primer	Población adulta privada de libertad con hijos					
	Total		Sexo			
	N°	%	Hombres		Mujeres	
<b>Total</b>	<b>11,455</b>	<b>100</b>	<b>10,770</b>	<b>100</b>	<b>685</b>	<b>100</b>
Menores de 18	2,491	21.7	2,162	20.1	329	48
18-24	6,488	56.6	6,191	57.5	297	43.4
25-34	2,260	19.7	2,203	20.52	57	8.3
35 ó más	216	1.9	214	2	2	0.3

Fuente: Elaboración propia, con datos del Censo de adultos privados de libertad a nivel nacional. Panamá, 2018

Otro dato relevante de subrayar es el nivel de dependencia de los hijos hacia sus madres ya que el 94% de las mujeres tenían hijos dependientes y un 90% tenían hijos que vivían con ellas antes de estar recluidas (Censo a PL 2018).

Para las mujeres que han sido madres adolescentes, antes o después de estar privadas de libertad, con hijos dependientes, la vida es más compleja, con situaciones difíciles de enfrentar permeadas por un contexto social donde prima el patriarcado y la no responsabilidad paterna ante la familia y los hijos.

### Nivel académico

Según el censo de privados de libertad realizado en el 2018, sólo el 11% de las PL estaban asistiendo a una escuela o centro educativo, el 89% no. Del 11% que asistía a un centro educativo un 51% contaba con secundaria incompleta. Son pocas las personas privadas de libertad que no cuentan con ningún grado de escolaridad, este porcentaje fue de 1.3%, lo que nos lleva a concluir que la mayoría (97%) de las personas privadas de libertad saben leer y escribir. Solo un 3% no tiene dominio de la lectoescritura (MING. 2018. Censo. pág. 51).

### Superación académica

Entre los derechos que tienen las personas privadas de libertad está la superación académica. En este sentido las mujeres superan a los hombres, dado que el 43.8% de las mujeres asiste a algún nivel académico, mientras que entre los hombres solo un 17.5%. Entre las que estudian, el 5.3% está en el nivel primario (2.2% los hombres), el 25.9% en secundaria (12.5% los hombres) y un llamativo 12.6% cursa estudios universitarios (2.8% los hombres) (Censo a PL 2018).

**TABLA 30****Población adulta privada de libertad en la República, por asistencia a la escuela o centro educativo al momento de ser detenido, según grado escolar más alto aprobado. 2018**

Grado máximo aprobado	Población adulta privada de libertad					
	Total		Asistía a la escuela al momento de ser			
			Sí		No	
	No.	%	No.	%	No.	%
Total	16,051	100.00	1,762	10.98	14,289	89.02
Ninguna escolaridad	201	1.25	3	0.02	198	1.23
Prekinder o Kinder	19	0.12	2	0.01	17	0.11
Primaria incompleta	1,166	7.26	68	0.42	1,098	6.84
Primaria completa	2,335	14.55	171	1.07	2,164	13.48
Secundaria incompleta	8,224	51.24	993	6.19	7,231	45.05
Secundaria completa	2,700	16.82	252	1.57	2,448	15.25
Algún grado Vocacional	176	1.10	21	0.13	155	0.97
Algún grado Superior no universitaria	118	0.74	22	0.14	96	0.60
Algún Grado Superior Universitaria	1,058	6.59	222	1.38	836	5.21
Algún grado de Especialidad	13	0.08	1	0.01	12	0.07
Algún grado de Maestría	30	0.19	7	0.04	23	0.14
Algún grado de Doctorado	11	0.07		0.00	11	0.07

Fuente. Censos privados de libertad. MINGO.2018

Según información publicada en la sección de noticias del Sistema Penitenciario el 19 de diciembre del 2019, se reportó que 881 personas privadas de libertad se graduaron de los diferentes programas educativos que se ofrecen dentro de los centros penales. De estos graduados, 77 (7.74%) eran mujeres y 804 (91.25%) hombres. Las mujeres que se graduaron representaron un 7.8% de la población total de privadas de libertad en diciembre 2019 y los hombres un 4.9 %, de la población total de hombres privados de libertad.

## 6.4 Causas delictivas y su feminización

El delito más común entre la población penitenciaria en general es la posesión o tráfico de drogas, tanto para hombres (29%) como mujeres (62%), seguido del robo (23% hombres y 8% mujeres), homicidio doloso (14% hombres y 8% las mujeres).

Los delitos contra la seguridad colectiva representan un 50% de los que imputan a las mujeres privadas de libertad en

Panamá. Le siguen los delitos contra la salud pública, que representan un 21% del total. Si unimos ambos, tal y como se plantea en el Código Penal del país, un 70% de los delitos de las mujeres corresponden a esta categoría genérica del delito contra la seguridad colectiva que suele concretarse en delitos relacionados con drogas (tráfico, posesión y venta de drogas).

En el censo penitenciario realizado en el año 2018 el porcentaje anterior (70%) de los delitos contra la seguridad colectiva cometidos por mujeres bajó a un 62%. Al respecto, otros estudios aseveran que este delito está relacionado con el micro menudeo, venta a baja escala y a domicilio o por tráfico en los centros penitenciarios de varones.

Los estudios también muestran que las razones son diversas, pero imperan las relacionadas con el sistema patriarcal como son la violencia de pareja por medio de coacción o amenaza, la feminización de la pobreza y las cargas familiares. Por ejemplo, los delitos de homicidios cometidos por mujeres, ya que en algunos casos existen razones de legítima defensa frente a la violencia machista de la pareja, sin que sea posible de probar, lo que desampara a las mujeres frente a las normas penales y de justicia.

Todos estos factores se deberían tomar en cuenta por el sistema de administración de

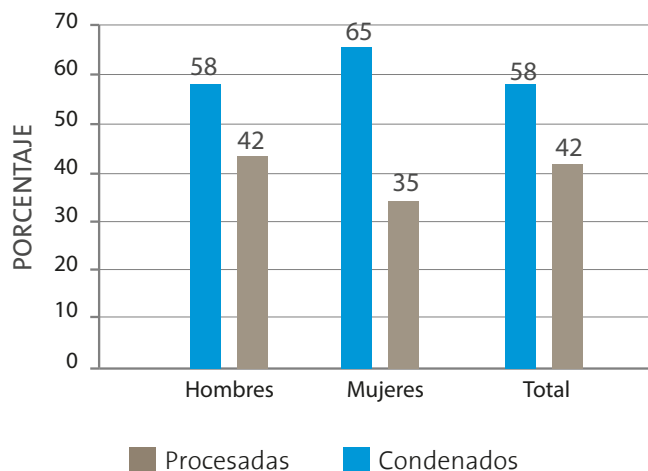
justicia y leyes penales para la incorporación de la perspectiva de género y se adopten atenuantes o medidas alternas a la privación de libertad de acuerdo al género y al estado de la mujer, fundamentalmente de aquellas mujeres solas con hijos dependientes. Además, es necesario analizar las características sociales de las mujeres privadas de libertad desde una perspectiva de derechos humanos de las mujeres y las adolescentes.

## 6.5 Condiciones de hacinamiento y violencia de las mujeres privadas de libertad

Los datos del año 2020 nos muestran que la población penitenciaria en general ha aumentado, lo que ha agravado uno de los problemas más sensibles de la población penitenciaria: el hacinamiento existente en los distintos centros carcelarios del país.

**GRÁFICA 38**

**Población adulta privada de libertad, según procesada o condenada en porcentaje y por sexo. Año 2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Gobierno, Dirección General del Sistema Penitenciario. Estadística mensual.

### Hacinamiento

Los datos del Sistema Penitenciario (febrero 2020) revelan que la mayoría de los centros penitenciarios del país están hacinados. El nivel más alto llega a un 393% en el centro penal de Aguadulce para población masculina.

Los dos centros con más capacidad en el país para PL masculina son la Joyita y la Joya. El primero con una capacidad de 2,837 alberga a 3,682, reflejando un 130% de sobrepoblación; la Joya, con una capacidad de 1,568 alberga a 2,858, con una sobrepoblación de 1,290 PL y un nivel de hacinamiento de 182% (MINGOB. Feb. 2020).

El centro penal femenino que suma el mayor nivel de hacinamiento es el de los Algarrobos en Chiriquí con un 256%. En CEFERE, se concentra la mayor población femenina con un nivel de hacinamiento de 152% ya que cuenta con una capacidad de 433 mujeres y actualmente tiene 656 mujeres (MINGOB. Feb. 2020).

Las condiciones inhumanas y degradantes observadas durante la visita del subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos no han variado en los últimos años, especialmente en las tasas de hacinamiento en la mayoría de centros del país; así lo expresaron personas entrevistadas para la realización de este perfil, manifestando que el hacinamiento dentro de las cárceles del país impacta de manera diferencial en la vida de las mujeres y los hombres

### Detención preventiva

En el mes de febrero del año 2020 hubo un 42% de detención preventiva, en comparación con el año 2014, que era del 70%, descenso debido básicamente a la implementación del sistema penal acusatorio en vez del sistema penal inquisitivo que regía previamente. A pesar de que el porcentaje de personas privadas de libertad bajo investigación y detenidas ha disminuido significativamente comparado con años anteriores este porcentaje sigue siendo alto debido a la mora judicial que provoca retrocesos a la hora de impartir justicia y se recurre poco a las medidas alternas a la privación de libertad cuando se trate de delitos graves.

### Violencia o agresión en el centro penitenciario

Tal como muestra el cuadro que sigue es muy grave que un 21% de las mujeres privadas de libertad reporten haber sufrido violencia o agresión (agresión física un 10% y en un 11% psicológica), frente a un 9% de los hombres, pero aún es más grave en el caso de 31 mujeres cuya agresión fue de parte del equipo vigilante que deberían velar por el cumplimiento de sus derechos.

“Condiciones lamentables en la gran mayoría de los centros de privación de libertad visitados. En La Joya y La Joyita en la Ciudad de Panamá y Nueva Esperanza en Colón, (...) en varios pabellones una grave situación de condiciones infrahumanas de habitabilidad, no solo en cuanto a hacinamiento, sino también alta humedad, falta de ventilación, carencia absoluta de higiene, acumulación de basura, cableados eléctricos precarios con alta peligrosidad, incluso con probabilidad de incendio. (...) Un número importante de internos duermen sin colchones, en el suelo y en hamacas improvisadas. En el pabellón 17 de La Joyita la situación de hacinamiento era tal que el Subcomité encontró personas durmiendo debajo de una mesa en el área común del pabellón. Dichas condiciones, en su conjunto, se constituyen como un trato cruel, inhumano y degradante”

Entre las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, solo un 39.7% lo denunció, frente a un 60.3% que no hizo nada a pesar de haber sufrido la agresión (Censo. 2018).

### 6.6 Rehabilitación y reinserción social

El Sistema Penitenciario desarrolla diferentes programas y proyectos en mira de la rehabilitación y reinserción social de las personas PL, programas intramuros y extramuros buscando tener un impacto a nivel individual y social. La

**TABLA 31**

**Población adulta privada de libertad, por sexo, según si ha sufrido algún tipo de violencia o agresión. 2018**

Ha sufrido de algún tipo de violencia o agresión	Población adulta privada de libertad					
	Total		Sexo			
			Hombres		Mujeres	
	N°	%	N°	%	N°	%
Física	786	4.9	698	4.59	88	10.3044
Psicológica	863	5.38	769	5.06	94	11.007
Otra	8	0.05	8	0.05	-	-
<b>Quién lo ha agredido</b>						
Interno	788	4.91	668	4.4	120	14.0515
Personal	466	2.9	435	2.86	31	3.62998
Polici	105	0.65	103	0.68	2	0.23419
Otro	5	0.03	5	0.03	-	-

Fuente: Elaboración propia, basada en el Censo de adultos privados de libertad a nivel nacional. Panamá. 2018

finalidad es resocializar a dichas personas y que regresen a su vida cotidiana alejadas de la delincuencia.

Algunos de estos programas han sido desarrollados con el apoyo de proyectos tales como: Programa de Cooperación en Seguridad con Panamá financiado por la Unión Europea (SECOPA) cuyo objetivo es el fortalecimiento de los sectores de seguridad y justicia del país. Este Programa estuvo alineado con los ejes de la Estrategia de Seguridad Ciudadana, ha sido implementado por la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) con sede regional en Panamá.

Durante el periodo en que se desarrolló este proyecto se realizaron varias investigaciones con enfoque de género, de cuyos resultados surgió el Programa Especial de Atención para Mujeres Privadas de Libertad, que tenía entre sus objetivos “realizar actividades de atención específica para la adaptación gradual de la mujer al medio social, con particularidades específicas de su género, velando por el cumplimiento de las Reglas de Bangkok, especialmente en lo relativo a las relaciones entre madre-hijo en prisión”. Este programa contempla la atención técnica y profesional, entre los que se merece destacar el de “Educación académica, el trabajo productivo y la salud”. Entre los programas específicos están los de atención de las adicciones, sexualidad, violencia de género y competencias

sociales, entre otros, tal como se recoge en la presentación del programa en la página web del Ministerio de Gobierno.

Esta oferta de programas diversos busca atender problemáticas específicas detectadas por los equipos técnicos, con miras al mejoramiento de la situación y a generar en la mujer potenciales para su propio desarrollo integral y su autoestima.

Algunos toman en cuenta el trabajo que desde una perspectiva de género se realizó con anterioridad. Cabe mencionar el denominado “IntegrArte”, donde participan hombres y mujeres. Es el primer programa penitenciario que tiene la finalidad de resocializar a las personas privadas de libertad participantes con un enfoque de derechos humanos y de género, a través del desarrollo y comercialización de productos artesanales de calidad, con valor artístico y funcional, elaborados dentro de los centros penales.

Otros de los programas de resocialización desarrollados por el Sistema Penitenciario es “Detrás del Muro”, obra musical que se realizó en CEFERE, en la que las participantes cuentan sus experiencias de vida dentro del penal, a través del canto y el teatro.

Este proyecto tiene una doble dimensión, la primera busca impactar en el plano personal de las privadas de libertad, aumentar el sentido de valía y autoestima, que se vean como artistas, que se sientan parte de una sociedad y que tengan algo que aportar pese a las circunstancias personales actuales. Y la segunda, busca generar conciencia en la sociedad sobre todo dentro de la juventud, trasladándoles las adversidades que se viven en un centro penal y de esta forma hacer trabajo preventivo contra el delito.

En el programa “Mi Voz para tus Ojos (MVO)”, en alianza con SENADIS, desarrollado por el mismo centro, se inició en el 2006 con 25 mujeres PL que prestan su voz para grabar audiolibros para personas con discapacidad audiovisual. Las mujeres que participan son capacitadas para que adquieran habilidades de locución, laborales, lectoras, locutoras y también se trabaja en el plano personal.

En relación con los hombres, el Sistema Penitenciario cuenta con proyectos como: “Mi silla Primero” y “Mi Escuela Primero” en convenio con el MEDUCA, consiste en la reparación de sillas escolares y el mantenimiento de los centros educativos y las sedes regionales del Ministerio de Educación. Otros proyectos tienen en común el cuidado y la relación con el medio ambiente como: Proyecto agrícola Granja 2000, Sembrando Paz-Reforestando Vidas y Ecosólido (reciclaje). En todos estos proyectos se adquieren conocimientos que los participantes pueden aplicar una vez que salen en libertad.

No obstante los beneficios que dichos programas tienen para la resocialización exclusivos de hombres y mujeres PL, se observan sesgos de género, ya que los hombres aprenden oficios específicos como la reforestación, agricultura sostenible etc., que los prepara para su incorporación a la sociedad, a la par que les pueden generar ingresos o puestos de trabajos, mientras que los de las mujeres tienen un enfoque más hacia el trabajo para otros/as, personal y reforzamiento de la autoestima, y no la preparación para obtener ingresos económicos que les permita salir del entorno social que las llevó a perder su libertad.

## 6.7 Población adolescente con medidas de cumplimiento o custodia

En Panamá, hasta junio del 2019 se encontraba un total de 1,226 jóvenes en el Sistema Penal Juvenil, de los cuales un 32% estaba con medidas socioeducativas, como alternativas a la privación de libertad; el 21% seguía las medidas de cumplimiento; el 16% cumplía la sanción en centros penitenciarios de adultos, después de haber iniciado su cumplimiento en algunos centros de menores; un 17% se encontraba con suspensión condicional de pena; 8% estaba en centros de custodia y el 6% con medida cautelar. Entre los PL había 366 adolescentes entre 15 y 17 años que se encuentran en los centros de custodia o de cumplimiento.<sup>53</sup>

Del total de jóvenes en el Sistema Penal Juvenil, 29 eran mujeres lo que representa un 2.31%. De estas, la mayoría (19) estaba con medidas socioeducativas; 7 en cumplimiento, 2 en centros penitenciarios de adultas y 1 en Suspensión condicional de Pena.

Actualmente (febrero 2020) continúan las mismas jóvenes en el centro de cumplimiento (Defensoría del Pueblo). Según las fuentes entrevistadas, la baja población de adolescentes privadas de libertad en el residencial femenino hace que se

**TABLA 32**

### Evolución de la población adolescente en privación de libertad. En centros de custodia o cumplimiento. De junio de 2011 a junio 2019

Centro de Custodia o Cumplimiento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 junio
Custodia	318	265	423	288	248	152	116	123	91
Cumplimiento	132	156	223	187	225	181	213	274	281
<b>Total</b>	<b>450</b>	<b>421</b>	<b>646</b>	<b>475</b>	<b>473</b>	<b>333</b>	<b>329</b>	<b>397</b>	<b>372</b>

En el año 2018 el Comité de los Derechos de los Niños le reitera al estado panameño lo siguiente en cuanto a la “Administración de la justicia juvenil”:

- Eleve la edad mínima de responsabilidad penal hasta un nivel aceptado internacionalmente;
- Restituya la disposición por la que se prohíbe la prórroga de la detención provisional sin excepciones;
- Garantice a los niños en conflicto con la ley acceso a asistencia letrada cualificada e independiente desde las etapas iniciales y a lo largo de todo el proceso judicial;
- Siga promoviendo medidas no judiciales en el caso de niños acusados de delitos penales ampliando el programa de medidas reeducativas con medidas de remisión, mediación y asesoramiento y haciendo uso de medidas alternativas a la imposición de penas, como la libertad a prueba o trabajos comunitarios, siempre que sea posible;
- Vele por que la detención se use como medida de último recurso y por un período de tiempo lo más breve posible, y porque se examine de manera periódica con miras a revocarla.

organicen pocas actividades que ocupen el tiempo de los jóvenes lo cual obviamente repercute en su resocialización integral.

Los siguientes datos muestran un cambio significativo comparándolo con años anterior donde había un alto porcentaje de adolescentes esperando sanción en los centros de custodia, sin embargo, a partir del 2016 las cifras comienzan a invertirse, quizás por los cambios a nivel procesal penal que se han dado en todo el país. Al igual se

observa que la población adolescente privada de libertad se ha reducido significativamente, en el 2019 (372), mientras que en el 2013 fue de 646, siendo el pico más alto de adolescentes en privación de libertad.

Los datos también muestran un cambio en el último año, con respecto a años anteriores, donde el 76% (281) de los adolescentes en conflicto con la ley se encuentra cumpliendo sanción y un 24% (24) en espera de resultados de las investigaciones que puedan determinar

<sup>53</sup> Fuente: <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/poblacion-total-sistema-penal-juvenil-ie-junio-2019>

**TABLA 33**

**Evolución de adolescentes privados de libertad según establecimiento (provincia). De 2011 a agosto 2019**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Agosto 2019
Centro de Cumplimiento de Pacora	81	80	151	113	148	124	143	161	129
Centro de Custodia de Arco Iris	124	147	298	194	154	72	46	40	32
Centro Femenino	12	15	17	10	8	2	4	7	7
Centro de Cumplimiento y Custodia-Colón	100	65	40	47	54	41	41	61	76
Centro de Cumplimiento	55	52	36	50	46	42	49	49	58
Centro de Cumplimiento y Custodia-Chiriquí	78	62	104	61	63	52	46	79	70
Totales	450	421	646	475	473	333	329	397	372

qué tipo de medida deberá cumplir, este cambio repercute en mejoras en el sistema penal juvenil.<sup>54</sup>

### 6.8 Identificación étnica de las adolescentes privadas de libertad

En cuanto a la identificación étnica, el 50% de la población dentro de los centros de cumplimiento y custodia de menores en ambas medidas se autoidentificó como afrodescendientes en el censo nacional de adolescentes privados de libertad y con medidas. Esto indica que este grupo tiene una composición casi idéntica a la población privada de libertad. La mitad de los adolescentes se declara “negro o afrodescendiente”, seguido por un 7,1% de “indígenas”, lo que muestra con elocuencia el sesgo racial del sistema penal juvenil. La posibilidad de poder configurar un diagnóstico de “sobrerrepresentación” sería de gran utilidad para una intervención focalizada con amplia participación de la sociedad civil organizada y de las políticas sectoriales vinculadas a la no discriminación racial.

**TABLA 34**

**Adolescentes privados de libertad y con medidas alternativas por etnia**

Autoidentificación etnia	Privados de libertad		Medidas alternativas	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Negro o afrodescendiente	196	49,8	169	49,7
Asiático	5	1,3	5	1,5
Indígena	21	5,3	24	7,1
Otro	172	43,6	142	41,8
Total	394	100	340	

Fuente: Censo nacional de adolescentes privados de libertad y con medidas-Panamá. 2018 MINGO.

La autoidentificación de un 49,7% de adolescentes negras o afrodescendientes privadas de libertad implica una llamada alerta para el Estado panameño. El sistema de justicia y las instituciones que deben proteger los derechos de la juventud y de las mujeres con el propósito de llevar adelante el análisis a profundidad de todos los factores que juegan un rol en esta realidad. Identificar y valorar si se está en presencia de prácticas de perfilamiento racial al momento de perseguir, juzgar y prevenir los delitos, pues tal como lo demuestra el censo nacional de adolescentes privados de libertad no se puede negar que existe una sobrerrepresentación de rostros afrodescendientes en las cárceles del país.

### 6.9 Problemática y derechos de las mujeres privadas de libertad

Varios estudios sobre la situación carcelaria en Panamá, subrayan los altos niveles de violencia y drogas que se detectan dentro de las cárceles panameñas; infraestructuras deficientes o inadecuadas que se ven agravadas por la alta tasa de encarcelamiento con un hacinamiento penitenciario que llega a niveles críticos.

Se da además cierto abuso de la prisión preventiva, que en febrero del 2020 representa un 42%, frente al 70% del año 2014, que si bien representa un descenso guarda relación con la implementación del sistema penal acusatorio que entró a regir en el año 2011 en el segundo distrito judicial y se terminó de implementar en el 2016.

Otra decisión que ha podido repercutir en la reducción de este porcentaje es la aprobación de la Ley N° 4 del 17 de febrero del 2017, la cual reformó el Código Judicial, el Código Penal y el Código Procesal Penal, y en la que se proponen medidas que eviten el hacinamiento en los centros penitenciarios.

54 <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/poblacion-total-sistema-penal-juvenil-ie-junio-2019>



Las personas privadas de libertad son también sujetos de derechos. La privación de libertad es el único derecho que le es suspendido o limitado. Por lo demás, según afirma el Artículo 4 de la Ley N° 55/2003, su condición jurídica es idéntica a la de las personas libres.

“Se consideran derechos humanos del privado o de la privada de libertad el conjunto de facultades y privilegios inherentes a todo ser humano por su condición de hombre o de mujer, que no le hayan sido suspendidos en la sentencia por la autoridad competente” (Artículo 12 Ley N° 55/2003)

Dentro de las cárceles panameñas tanto hombres y mujeres comparten las deficientes condiciones de habitabilidad que pueden vulnerar los derechos humanos básicos como salud, alimentación, higiene, acceso a la justicia, entre otros.

La vulneración de derechos a las personas privadas de libertad en el país ha sido recogida por diversas instituciones, como la Defensoría del Pueblo que en su Informe Anual 2018-2019 informa sobre las quejas presentadas en la Oficina de Supervisión de los Derechos Humanos de las personas Privadas de Libertad entre noviembre 2018 y octubre 2019.

De las 73 quejas recibidas, sobre los derechos que más se vulneran a las personas privadas de libertad, son:

- El principal, el derecho a la salud, con 47 quejas (56% de los casos);
- el derecho de petición, con 17 quejas (20%);
- el derecho a la integridad 7 quejas (8%);
- el derecho al debido proceso, con 6 quejas (7%);
- el derecho a la seguridad, con 4 quejas (5%);
- y el derecho al agua, a la libertad de circulación y a la vida, cada uno con una queja (1%), respectivamente.

Los intereses femeninos están mediados por su condición de género, que viene dada no sólo por su sexualidad sino además por factores socio culturales, de ahí que el aprovisionamiento de espacios y artículos para su salud sexual y reproductiva y sus derechos sociales quede mermada. Entre los que se pueden mencionar: la disposición de espacios y oportunidades para mantener el vínculo materno con sus hijas e hijos; atención específica para quienes han sido víctimas de violencia de género y sexual; programas de rehabilitación y reinserción social que les permitan oportunidades nuevas al fin de la reclusión, superando sexismos y rompiendo el círculo de la desigualdad y subordinación de género de sus contextos de origen.

Un porcentaje importante (48%) de las mujeres privadas de libertad eran madres de hijos menores de 18 años y un 0.1% (23 mujeres) parió estando en prisión. Sin embargo, los centros penitenciarios no cuentan con instalaciones adecuadas ni medios suficientes para dar cobertura y protección a las embarazadas, siendo nulos los hogares maternos y los programas de atención a hijos/as de las reclusas (Censo de adultos privados de libertad. 2018. pág. 33 y 36).

Como se mencionó antes, el poco espacio disponible dentro de los centros impide no sólo el derecho a la privacidad, sino que no se cuentan con los espacios necesarios dentro de los centros penitenciarios para atender las necesidades particulares de las mujeres como lo son las salas de lactancia (23 mujeres parieron en el centro penitenciario, según el censo del 2018) o espacios para la visitas familiares y conyugales de los centros femeninos.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes realizó importantes observaciones al Estado panameño en el 2018, a saber: no existe una política sistemática de otorgar medidas alternativas a la detención de las madres; no existe ninguna unidad maternal que permita que las mujeres puedan mantener a sus hijos con ellas en ningún centro del país; las mujeres lactantes tampoco pueden amamantar a sus hijos.

“No existe en los Centros femeninos actualmente ningún hogar maternal o espacios específicos destinados a la reclusión de mujeres embarazadas y madres con sus hijos e hijas de hasta seis meses, a pesar de lo estipulado en la normativa nacional y los acuerdos internacionales. En algunos Centros contaron en algún momento con un hogar maternal como en el caso de CEFERE y Algarrobos que actualmente no están funcionando. Ante esta situación tanto las propias internas como las Juntas Técnicas de los Centros proponen y reclaman la instalación de dichos espacios específicos para las mujeres en esta situación. El único espacio existente actualmente en todos los Centros para recibir a niños y niñas menores de 5 años es la guardería (llamada COIF pero que no forma parte de la red de instituciones del MIDES) instalado en el CEFERE donde los hijos/as de las privadas pueden convivir durante cuatro horas al día con sus madres.”

Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Eugenia Rodríguez Blanco.

Desde un enfoque de género y derechos.

**TABLA 35**

**Proporción de personas que reciben fondos del Programa 100 a 65 años, por sexo y según la edad. Año 2019**

Edad	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
60-69	22.34	22.44	22.40
70-79	50.54	51.09	50.85
80-89	26.02	25.54	25.75
90 ó más	1.09	0.93	1.00

Fuente: Encuesta Propósitos Múltiples, INEC. Análisis de microdatos.

En el precitado informe se planteaba que:

*“El hecho de que las mujeres no puedan cuidar a sus hijos constituye un estrés serio para la mayoría de las mujeres entrevistadas. La falta de asistencia social y psicológica y la dificultad de dar seguimiento a la situación de sus niños con las instituciones relevantes agrava la situación seriamente (Informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura, 2018).*

En dicho informe se recuerda al Estado panameño el principio del interés superior del niño y la regla 58 de las Reglas de Bangkok en donde se subrayan los derechos de los niños y de las mujeres privadas de libertad, en tanto que sujetas de derechos, y la necesidad de incluir medidas alternativas a la prisión preventiva y condena de mujeres.

Otro aspecto en el que la inequidad de género y los estereotipos juegan un papel es en el control de la sexualidad femenina, que se traduce en las escasas oportunidades que tienen las mujeres para recibir visita conyugal en el centro penitenciario.

## 6.10 Género y población adulta mayor

En el pasado como en la actualidad se encuentra vigente el reto de responder a las necesidades de la población adulta mayor y lo que representa una población en continuo envejecimiento; diferentes proyecciones apuntan a un aumento progresivo y constante de la población adulta mayor, se estima que para el 2050 el 21.5% (2,092 millones de personas) serán adultos mayores a nivel global. Para ello hace falta una comprensión integral de las complejidades que esto acarrea. Una visión amplia de la mujer adulta mayor es necesaria para formular acciones encaminadas a mejorar su calidad de vida y garantizar el acceso a cada servicio básico.

La Constitución de la República de Panamá establece la protección que el Estado debe garantizar en particular a

los grupos en condición de vulnerabilidad, siendo parte de estos la población adulta mayor. En específico el artículo 113 señala que: “Todo individuo tiene derecho a la seguridad 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 además contingencias que puedan ser objetos de previsión y seguridad sociales. La ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades los exijan”.<sup>55</sup>

A pesar de esto en Panamá una condición casi implícita que conlleva el ser adulta mayor es la salida del mercado laboral formal o estructural si alguna vez lo estuvo o de igual forma la imposibilidad para desempeñar cualquier actividad económica informal que representa ingresos, no así del trabajo doméstico siendo este último en su mayoría no remunerado y socialmente impuesto. Al existir políticas económicas y laborales insuficientes que traten el tema de manera específica, es decir con un enfoque preventivo y no paliativo. La reinserción de la adulta mayor a través de programas de empoderamiento comunitario queda relegado a un segundo plano y existiendo sólo en programas comunitarios siendo incluido en planes macro como lo es el recientemente anunciado para el año 2020 *Plan colmena*, que pretende atender de manera integral a la población vulnerable de los corregimientos más pobres del país, incluyendo a la población adulta mayor. A la fecha de elaboración de este perfil no se ha revelado aún el plan integral y la articulación entre las instituciones que este involucra. La oficina de la Coordinación Nacional del Adulto Mayor adelanta la existencia de un plan específico que atienda los problemas de la adulta mayor.

El principal programa gubernamental orientado a la atención del adulto mayor es el de *120 a los 65* concebido para asistir de manera económica a la población arriba de los 65 años que no mantenga jubilación ni recursos para cubrir necesidades básicas. Información del MIDES describe este programa como de ayuda condicionada contando con 125,569 beneficiarios concentrando la mayoría en la provincia de Panamá y encontrando una proporción de casi 50/50 entre hombres y mujeres.

Recientemente se aprobó la Ley N° 149 del 24 de abril de 2020, que modifica la Ley N° 36 de 2016 sobre la protección de los derechos humanos de los adultos mayores y adiciona un capítulo al Código Penal, establece siete aspectos que pueden ser considerados como maltrato al adulto mayor y por los cuales la persona puede ser penalizada.

Entre los aspectos considerados como maltrato están: causar, permitir o hacer que se le cause daño físico, mental o emocional, así como emplearlo o permitir que se le emplee en trabajo prohibido o que pongan en peligro su vida o salud, además de tratos negligentes y someterlo a mala alimentación. Otros de los aspectos considerados, en la Ley, como maltrato al adulto mayor es obligarlo dentro del hogar a trabajo doméstico, limpieza, cuidar niños o realizar labores no adecuadas a la edad de la persona.

## 6.11 Discapacidad y género

**“Alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado, niveles y ámbitos de gobierno(...)” (Santiago, 2010)**

### 6.11.1 Concepto de discapacidad

El concepto de discapacidad, en tanto fenómeno social, ha evolucionado históricamente, respondiendo actualmente a necesidades científicas, económicas, educativas y gerenciales, incorporando en el análisis un enfoque multi y transdisciplinario a nivel internacional y nacional. En Panamá, como en América, se acoge el concepto de discapacidad promovido y recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que lo interpreta como: *“Es toda limitación en la actividad y restricción en la participación, que se origina en una deficiencia física, sensorial, psíquica y/o mental que afecta a una persona de forma permanente en su desenvolvimiento cotidiano y en su relación con el entorno físico social”.* (Informe PENDIS-2006. Pág. 13)

### 6.11.2 Antecedentes

Los antecedentes nacionales de la defensa de los derechos humanos tienen su origen en la Constitución panameña que promueve la dignidad humana y la totalidad de todos los derechos humanos, independientes del sexo, procedencia, etnia, cultura, preferencia sexual, religiosa y política; considerando a todos los seres humanos como sujetos activos de derechos y no como receptor pasivo.

Directamente para las personas con discapacidad (PcD) existen muchas disposiciones legales desde 1992 hasta 1999 que se promulgó la ley más importante, a saber: Ley N° 1 de 1992, que protege a las personas con pérdidas auditivas; Ley N° 18 de 1993, que aprueba el Convenio 159 de la OIT sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas; Ley N° 3 de 1995, Código de la Familia que protege, entre otros

a los Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles, define Discapacidad y establece iguales derechos a las PcD, y plantea que las políticas sociales tomen en cuenta a las PcD; Ley N° 27 de 1995 modificada, reformada y adicionada por la Ley N° 38 de 2001 de Violencia intrafamiliar y Violencia doméstica; Ley N° 34 de 1995 que reforma la Ley Orgánica de Educación y establece que la educación de los niños y niñas con necesidades educativas especiales será coordinada en el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Especial; Ley N° 42 de 1997 que crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y la Dirección Nacional de Discapacidad como organismo responsable en la coordinación, planificación y ejecución de políticas sociales en materia de discapacidad; Acuerdo Municipal N° 19 de 1998 que elimina las Barreras Arquitectónicas en el Distrito Capital; Decreto Ejecutivo N° 46 de 1998, establece las normas para la atención de PcD y se adoptan otras disposiciones con relación a la equiparación de oportunidades y facilidades que deben recibir.

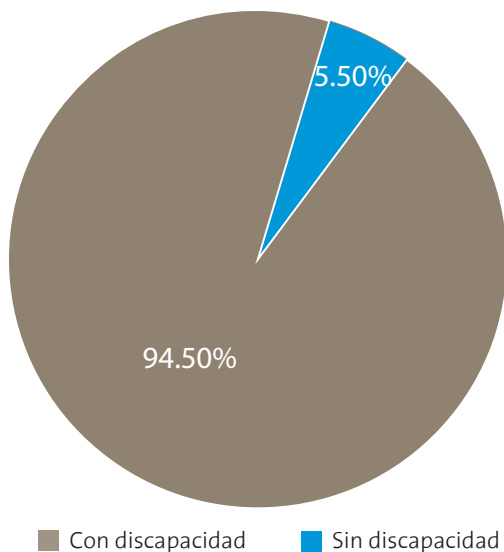
En el año 1999 se da un salto cualitativo con la Ley N° 42 que establece la Equiparación de Oportunidades para las PcD y el Decreto Ejecutivo N° 88 de 2002 que reglamenta la Ley anterior. En el 2004 se aprueba el Decreto Ejecutivo N° 103 que crea la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y el Consejo Nacional Consultivo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (CONADIS), con el fin de proponer estrategias destinadas a lograr la integración social de las PcD, cumpliendo con los principios y acuerdos internacionales que el país ha suscrito sobre los derechos de las PcD.

Ambos organismos han desarrollado un trabajo intenso impulsando e implementando la Política Pública de Inclusión Social, con el fin preciso de responder a las necesidades concretas de inserción social, visibilización y transversalización del tema de la discapacidad, dentro de todo el sistema del Estado panameño. En el 2004 se crea la Oficina de Igualdad de Oportunidades del Instituto Nacional de Cultura; en el 2005 se abren varias oficinas: la Oficina Nacional de Salud Integral para la Población con Discapacidad del Ministerio, Oficina para el Desarrollo Socioeconómico de las PcD del MITRADEL y la Oficina para la Igualdad de Oportunidades del MOP, entre otras iniciativas.

También existen comisiones interinstitucionales para el Reconocimiento de los Derechos Humanos de las PcD coordinadas por SENADIS, en la cual está la Comisión de Asuntos Laborales que coordina el MITRADEL y la integran: MICI, AMPYME, INADEH, IPACOO, Universidad de Panamá, IPHE – EVE, las cuales transversalizan acciones en beneficios de este grupo poblacional. Además, hay innumerables decretos y normas que se han elaborado para la protección e

### GRÁFICA 39

#### Población del país sin discapacidad y con discapacidad. Marzo 2019



El país cuenta con un subregistro histórico sobre las condiciones de las personas con discapacidad. Son muy pocos, incompletos y recientes los datos que tenemos para investigar la población con discapacidad, a saber: Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE) - Censos de Población y Vivienda; Primera Encuesta Nacional de la Discapacidad (PENDIS) 2006; Censo de Población y Vivienda 2010; Encuesta de Propósitos Múltiples 2019.

Las personas con discapacidad enfrentan muchos retos para su plena inclusión en la sociedad panameña, no sólo las barreras físicas producto de la rigidez de la infraestructura pública, sino también barreras simbólicas como los prejuicios respecto a la discapacidad. Aún no comprendemos que las personas que viven con condiciones especiales pueden trabajar, educarse y ser ciudadanos activos y productivos si se les brindan oportunidades y espacios adecuados a sus necesidades. (UP-PNUD. 2016. Página 9)

inclusión de las personas con discapacidad, sin embargo, su cumplimiento es endeble.

A nivel internacional cabe resaltar que el primer tratado de Derechos Humanos del siglo XXI es la aprobación el 13 de diciembre de 2006, por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta convención fue abierta a la firma de los países y ratificada el 30 de marzo de 2007, entrando en vigencia el 3 de mayo de 2008. Panamá firmó la Convención el 30 de marzo de 2007 y la ratificó el 7 de agosto del mismo año, lo cual comprometió al Estado a adoptar medidas y un Plan de Acción para la inclusión social de las personas con discapacidad.

### 6.11.3 Reconociendo a las personas con discapacidad

Como un esfuerzo primario para comenzar a mitigar la enorme deuda moral y social que la nación tiene con este grupo vulnerabilizado y desplazado del desarrollo y del crecimiento nacional, se aplicó la primera encuesta para las personas con discapacidad que concluyó con el informe PENDIS56-2006. La encuesta respondió a cuatro interrogantes sobre las personas con discapacidad y sus familias: ¿Cuántos son? ¿Cómo son? ¿Quiénes son? y ¿dónde están? (PENDIS-2006. Pág. 3)

Se espera que el próximo Censo de Población y Vivienda (aún sin fecha para su realización) incluya dos preguntas sobre discapacidades que fueron elaboradas en conjunto por personal técnico del INEC y SENADIS. Dichas preguntas tienen el objetivo, además de contar y caracterizar los distintos tipos de discapacidad, de especificar el grado de la misma y cuantificar las personas con discapacidades múltiples.<sup>57</sup> También se prepara la Segunda Encuesta de Discapacidad que estaba programada para realizarse en 2016, con un costo estimado en USD 2.5 millones, pero no se hizo por falta de presupuesto.<sup>58</sup>

El IPHE intentó en varios censos cuantificar a la población con algún tipo de discapacidad, a través de la pregunta: "Impedimentos Físico o Mental". En el Censo del 2000 se cuantificaron a 52,197 personas con impedimentos, para una representatividad del 1.8% de la población total del país. Sin embargo, de acuerdo a las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud en el 2006 (OMS -2006) el 10% de la población mundial posee algún tipo de discapacidad y que el 80% vive en países donde los servicios de atención son escasos y a veces nulos (PENDIS-2006. Pág. 38), es de suponer que en el país había un descuido importante en la cuantificación y caracterización de este grupo humano, lo cual servía de base para la invisibilización y la exclusión social.<sup>59</sup>

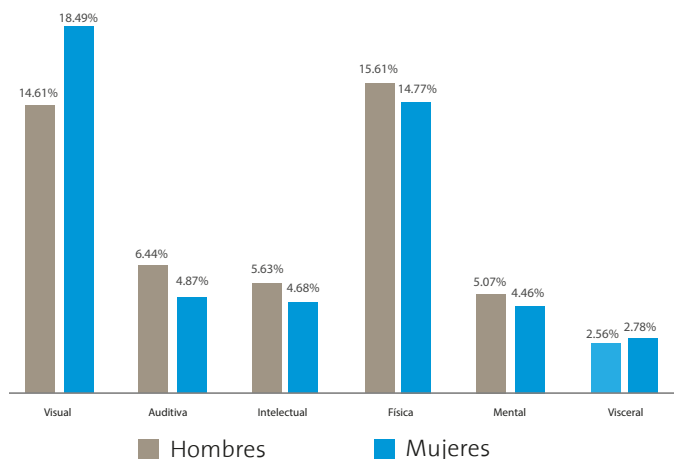
56 Primera Encuesta Nacional de la Discapacidad

57 Por ejemplo, en el caso de discapacidades intelectuales y mentales, se recogerá si es autismo, trastorno del desarrollo intelectual, esquizofrenia, trastorno bipolar, depresión y trastornos de ansiedad, entre otros. (UNFPA-2019)

58 Entrevista telefónica con la Dra. Magali Díaz. SENADIS. Marzo 2020

59 OPS/OMS-2018, se estima que el 15% de la población mundial tiene algún grado de discapacidad y un 3% presenta una discapacidad grave.

**GRÁFICA 40**  
**Porcentaje de discapacidad por sexo. Marzo 2019**



La Encuesta Nacional de la Discapacidad (PENDIS -2006), fue la primera encuesta especializada que se le aplicó a una muestra representativa de toda la población del país, logrando una caracterización de la discapacidad y posibles causas, condición socioeconómica de la familia, accesibilidad a los servicios públicos (educativos, de salud, rehabilitación, recreación, etc.), y oportunidad de inserción en la fuerza laboral y otras actividades comunitarias (PENDIS 2006. Pág. 38).

Dicha encuesta mostró que el 1.2% (370,053) de la población panameña tenía algún tipo de discapacidad, para una tasa de prevalencia de la discapacidad en Panamá (sin discriminar el tipo, la severidad o la causa) de 11.3% ubicando al país dentro de los valores estimados por la Organización Panamericana de la Salud para la región, con un rango de entre 2,7% en la comarca Emberá y un máximo de 15,6% en la provincia de Veraguas.

Las provincias y comarcas que superan la media nacional son la comarca Guna Yala, Herrera, Darién, Coclé, la comarca Ngäbe-Buglé, Chiriquí y Los Santos. Una de cada tres viviendas en nuestro país tiene por lo menos una persona con alguna discapacidad. El nivel de afectación es mayor para las mujeres con 12.4% del total de la población y 10.4% en los varones, siendo mayor la diferencia entre hombres y mujeres en el área rural e indígena y en personas de 40-64 años, edad económicamente productiva y la mayoría son mujeres. (MIDES, 2013. Pág. 273, informe PENDIS 2006. Pág. 11, y UNFPA 2014.)

El censo del 2010 tuvo como resultado un total de 106,375 personas con algún tipo de discapacidad, lo que representó

el 3.1% de la población total del país. Estas dos últimas encuestas arrojaron grandes diferencias que responden a la metodología de obtención del dato: en el primer caso (PENDIS-2006) se consideraron todas las discapacidades, mientras que el censo no se registraron las discapacidades leves, las no visibles o las transitorias. (MIDES, 2013. Pág. 273)

Este censo registró una tasa de discapacidad mayor para los hombres (30 por cada mil habitantes) que para las mujeres (27 por cada mil habitantes). Para los hombres las tasas superiores estuvieron en la Comarca Emberá (57), provincia de Darién (51), Los Santos (49) y Herrera (48). Para las mujeres fue similar, las tasas mayores estuvieron en Los Santos (45), Comarca Emberá (43) y Herrera (43). Esta situación está relacionada a que en estas áreas predomina la población de 50 y más años de edad. Otro dato relevante del 2010 fue que el 28.5% de las personas con discapacidad no cuentan con seguro social, el 23.1% es beneficiaria/o y sólo el 9% es beneficiario/a directo. (MIDES, 2016. Pág. 318).

La última medición se efectuó en la Encuesta de Propósitos Múltiples en marzo de 2019, donde se registró un 5.5% (231,391) de personas con algún tipo de discapacidad (Gráfica 39). Dentro de este grupo el 49.9% son hombres y 50.1% son mujeres. (INEC. Encuesta de Hogares, 2019)

Entre las discapacidades<sup>60</sup> están en orden de frecuencia las siguientes: visual (33.10%), física (30.39%), auditiva (11.30%), intelectual (10.31%), mental (9.54%) y visceral (5.33%).

En el tipo de discapacidad según el sexo se destaca que las mujeres tienen un porcentaje mayor de discapacidad visual (18.49%) y física (14.77%), y menor porcentaje en la visceral (2.78%), mientras que entre los hombres la discapacidad más frecuente es la física (15.61%) y la visual (14.61%) mientras la de menor porcentaje es la visceral(2.56%). (Gráfica 40)

#### 6.11.4 Actividad económica y discapacidad

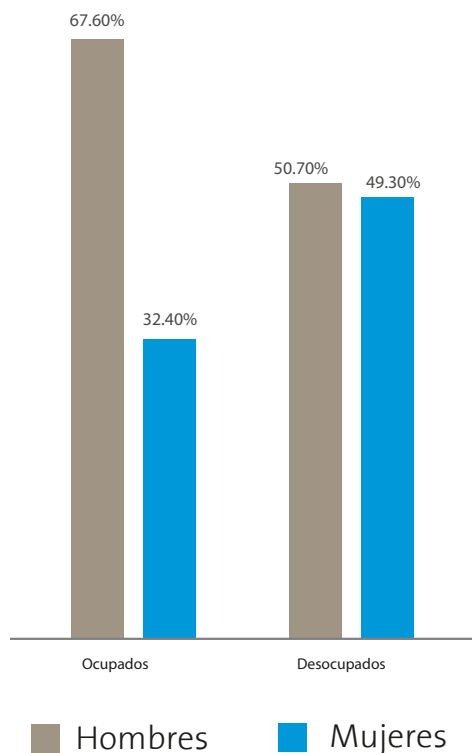
En el país existen disposiciones legales para la incorporación de PcD al mundo laboral, sin embargo, no se cumple la Ley N° 15 aprobada en el 2016 que reformó la Ley N° 42 de 1999, que instituye la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. La ley mandata a que las empresas con más de 25 empleados deben contratar el 2% de personas con discapacidad y pagar igual salario por igual trabajo, lo cual no se cumple.

Muy pocas empresas declaran interés en contratar PcD. En promedio, solo 10% de quienes acuden al Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad de MITRADEL en busca de apoyo para la

<sup>60</sup> Nota: Los porcentajes de la gráfica son de acuerdo al total de personas con discapacidad.



**GRÁFICA 41**  
**Distribución de la población con discapacidad, según sexo, por condición económica. PENDIS 2006**



inserción laboral, logran obtener empleo y las personas que tienen empleo por lo general es con salario mínimo.<sup>61</sup>

La encuesta 2006 (PENDIS) registró que, de acuerdo a la condición económica de la población con discapacidad por sexo, a nivel nacional se encuestó a más mujeres con un 54.8%. Sin embargo, había más hombres (65.6%) que mujeres (34.4%) que pertenecían a la población económicamente activa y que además estaban ocupados (67.6%) (Ver gráfica 41). En cuanto a la población desocupada se encontró casi la misma condición (hombres - 50.7%, mujeres 49.3%). (Informe PENDIS -2006. Pág. 97)

En la población con discapacidad no económicamente activa, se destacaron las mujeres con un 67.1%, lo que implica un alto grupo de mujeres que no tienen autonomía económica, con mayores niveles de vulnerabilidad social y con factores de riesgo psicosociales que agravan su condición de discapacidad al no poder acceder a los servicios

de salud, educación y rehabilitación y estar restringidas en su participación. (Informe PENDIS-2006. Pág. 97).

En la encuesta de propósitos múltiples, marzo 2019, encuestó a 206,022 personas de 15 y más años con discapacidad, por condición en la actividad económica, de estos, 64,691 pertenecen a la población económicamente activa (31.40%) y 141,331 (68.59%) a la población no económicamente activa. De los y las activos económicamente, 62,390 (96.44%) estaban empleados y el resto desempleado (2,301 – 3.56%).

Actualmente se desconoce la tasa de desempleo de las PcD, mientras que la general del país es de 6.4%, lo que impide evidenciar la desigualdad que indudablemente existe en un ámbito tan imprescindible para la adquisición de todo tipo de bienes y servicios, lo cual demuestra que es una tarea prioritaria desarrollar “un sistema integral que permita sistematizar la información de todas las personas con discapacidad” en el país.<sup>62</sup>

Sobre las brechas de género de las mujeres con discapacidad la jefa del Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad del MITRADEL, en entrevista realizada, planteó que: “aunque no existen los datos para demostrarlo, una de las principales brechas es la Salarial, para el caso que nos ocupa, las empresas que contratan PcD usan como base la escala salarial establecida en la Ley de Salario Mínimo.”<sup>63</sup>

Al respecto, la expectativa de la dirección del SENADIS es que se apruebe la Reglamentación de la Ley N° 15 en reunión del Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad. (UNFPA-2019. Pág. 40-41)

### 6.11.5 Población infantil y adolescentes con discapacidad

La Encuesta (PENDIS 2006) reveló que en general hay un porcentaje mayor de mujeres (12.4%) con discapacidad que hombres (10.4%). Por grupos de edad, para los infantes (0 - 4 años) es mayor la prevalencia para los hombres (4.3%) que en las mujeres (1.9%); entre los 5-9 años es ligeramente superior en las mujeres (5.1%) y en el tramo de los 10 -19 años (edad escolar y adolescencia) la situación es casi igual (hombres 5.9% y mujeres 6%).

Para los adultos jóvenes, o sea de 20 a 39 años, se observa una mayor prevalencia de discapacidad entre las mujeres

61 MITRADEL. Entrevista a Vilma Baloy. Jefa del Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad. MITRADEL. 10 de febrero de 2020

62 UNFPA. ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE PAÍS Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA. Consultoría desarrollada por: Diego Postigo y Ángela Figueroa. Noviembre de 2019. Página 40-41

[https://impresa.prensa.com/economia/Discapacidad-adversidad-difcil-entorno-laboral\\_o\\_5438456154.html](https://impresa.prensa.com/economia/Discapacidad-adversidad-difcil-entorno-laboral_o_5438456154.html)

63 Entrevista a la Magistra Vilma Baloy. Jefa del Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad. MITRADEL. 10 de febrero de 2020



**TABLA 36****Población infantil con discapacidad, por sexo, según grupos de edad. Enero 2006**

Grupos de edad	Población con Discapacidad		
	Total	Hombres	Mujeres
Total	11.3	10.4	12.4
0 a 4	3	4.3	1.9
5 a 9	4.8	4.5	5.1
10 a 19	5.9	5.9	6
20 a 39	7.2	6.6	7.8
40 a 64	20	17.6	22.4
65 y más	41.8	37.1	46.5

Fuente: Informe PENDIS. Enero 2006. Pág. 47.

(7.8%) marcando un punto más que los hombres (6.6%), situación que sobresale más en la etapa de adultos medios (40 a 64 años) hasta adultos mayores (65 y más), donde las mujeres tienen porcentajes muchos más altos, 22.4% y 64.5% respectivamente, mientras que los hombres marcaron 17.6% y 37.1%. (Cuadro 36)

### 6.11.6 Mujeres afrodescendientes y discapacidad

Para las mujeres afrodescendientes discapacitadas la situación se torna mucho más compleja al sufrir una discriminación múltiple, primero por ser mujer, después por ser negra y además discapacitada, a lo que se suma la falta de datos estadísticos e investigaciones que estén dirigidas especialmente a develar su realidad, lo que dificulta la formulación de programas y proyectos dirigidos especialmente a satisfacer sus necesidades.

Pocas instituciones, además de las involucradas directamente como SENADIS y MIDES, recogen estadísticas sobre el tema de discapacidad y las que lo hacen por lo general no segregan por etnia. Un ejemplo está en el caso del MITRADEL que cuenta con el Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad, que acopia los datos de las personas que son atendidos por ellos sin anotar la etnia. Para contribuir a llenar este vacío “la institución inicia este año (2020) un plan para disponer de una Base de datos más robusta que vincule aspectos propios de la temática de Discapacidad y temas vinculantes en pro del reconocimiento de derechos humanos, incluido la definición étnica” (Baloy, 2020).

Los datos disponibles más completos para la población afrodescendiente que presenta alguna discapacidad es el Censo del 2010. Los mismos indican que la población afrodescendiente está más afectada por la prevalencia de algún tipo de discapacidad física o mental (4.0%) que los

otros grupos (2.8%). Según las dimensiones de análisis por sexo y grupos de edad no hay grandes diferencias, pero sí por área: en la rural, el 5.8% padece de alguna discapacidad, mientras que disminuye a 3.7% en la urbana.

### 6.11.7 Políticas públicas para la inclusión de las personas con discapacidad

La Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (2006) sigue siendo la base estadística del país para desarrollar los programas y planes para la población con discapacidad y las políticas públicas vigentes datan del 2009. Los cambios que se han realizado han sido el resultado del acompañamiento de organismos internacionales y la exposición a las experiencias, discusiones y agendas de otros países, así como la existencia del Observatorio Nacional de Discapacidad (ONDIS-Panamá) ubicado en la Universidad de Panamá y coordinado por el Departamento de Psicología. El Consejo Consultivo del Observatorio es el responsable de la recolección, sistematización, análisis de los datos y la preparación de informes periódicos. También realizará las investigaciones que sustenten las políticas públicas que contribuyan a la plena inclusión de las PcD en todas las esferas de la sociedad. (UNFPA-2019. Pág. 45)

Las relaciones con los organismos internacionales también han propiciado “una mejor comprensión y centralidad a las discapacidades mentales y al fenómeno de la intersección de las discapacidades con otras muchas categorías que plantean situaciones diferentes y exigen abordajes diferentes. Por ej., el niño pobre en una comarca, la migrante negra lesbiana, la mujer mayor en una situación de maltrato, el hombre trans indígena y pobre y así sucesivamente.” (UNFPA-2019. Pág. 45)

Una de las instituciones que realiza aportes concretos para la incorporación de las PcD al mundo laboral es el MITRADEL a través del Departamento de Integración Socioeconómica de las Personas con Discapacidad, ubicado en la Dirección de Empleo, que desarrolla la iniciativa denominada “Programa para la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad” con el objetivo de insertarlas al mercado laboral y sensibilizar al sector empleador. Dicha acción se inicia contactando empresas que son visitadas por el personal técnico del departamento con el objeto de orientar y sensibilizar sobre los derechos consagrados en el ordenamiento legal nacional e internacional (Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016; su reglamentación – Decreto Ejecutivo N° 333 de 5 de diciembre de 2019, entre otros y la Convención de Derechos Humanos de las PcD). A lo interno, la institución a través de la Oficina de Recursos Humanos, cuenta con un programa dirigido a sus servidores/as públicos que tengan alguna condición de discapacidad o enfermedad crónica, degenerativa e involutiva y a padres, madres o tutores de PcD.

Otra de las iniciativas de dicha institución es la creación de la Dirección de Equiparación de Oportunidades, que impulsa el proyecto “Si Incluyo” que consiste en la sensibilización a empresas y la Implantación de un sistema de Generación de Datos sobre las PcD. También en las inspecciones realizadas a las empresas se verifica el cumplimiento de la cuota establecida en la norma (empresas con cincuenta (50) o más trabajadores deberán tener un 2% de PcD y las que tengan veinticinco (25) deberán tener el 1% (Baloy. 2020).

En opinión de la directora del Departamento de Integración Socioeconómica de las PcD, uno de los retos de la institución es contar con una base de datos amplia de PcD que busquen empleos, para impulsar las estrategias de inserción cónsonas con las demandas de empresas y una de las acciones positivas debe ser “divulgar más sobre la importancia de la colaboración intrainstitucional y asegurar que todos/as comprendan la temática y su importancia” para contribuir a solucionar la problemática de este grupo invisibilizado y vulnerabilizados socialmente (Baloy. 2020).

Entre el año 2018 y 2019 el Departamento de Integración Socioeconómica de las PcD atendió a 1,250 hombres y 669 mujeres. De acuerdo a la edad acudieron más, tanto mujeres como hombres, entre los de 20 a los 34 años. En cuanto al tipo de discapacidad que tenían las personas que acudieron a dicho departamento se destacaron las auditivas, intelectuales y físicas (Baloy. 2020).

El MIDES continúa el programa Ángel Guardián iniciado en el 2012 que brinda subsidio de USD 80.00 mensuales a personas con discapacidad severa que viven en condición de dependencia y pobreza extrema y que son panameñas o de padres panameños.

La encuesta de Propósitos Múltiples (2019) registró un total de 699 becas otorgadas por instituciones públicas a estudiantes con discapacidad desde los 5 hasta los 59 años de B/50 y B/100, concentrándose mucho más en las edades de 5 a 24 años con una representatividad de 98.42%. De acuerdo al sexo y al área geográfica, las mujeres son más beneficiadas (57.52%) que los hombres (42.48%) y el área urbana (57.93%) más que la rural (39.77%) y la indígena (2.28%). También hay un total de 7428 estudiantes que tienen alguna discapacidad que reciben beca universal (3795 hombres y 3633 mujeres). (INEC. EPM. Marzo 2019).

### **6.11.8 La deuda continúa**

Los esfuerzos realizados por el Estado panameño, han sido insuficientes para lograr los derechos humanos de las PcD y para el cumplimiento de la agenda 2030. Al respecto el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, realizó agudas observaciones al Estado panameño (ONU. 2017).

Sobre los principios generales el informe expresa las siguientes preocupaciones: persiste el modelo médico en el Estado y la legislación, las políticas y los programas públicos no están armonizados con el modelo de discapacidad basado en los derechos humanos; los criterios para calificar la discapacidad no están estandarizados ni en armonía con los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; las consultas a PcD no llevan a la adopción de políticas y programas; y escasos recursos económicos, materiales y humanos para implementar el Plan Estratégico Nacional.

Sobre los derechos específicos de las PcD se realizaron las observaciones siguientes: existe la Ley N° 42 de 1999 sobre la discriminación por razón de discapacidad, pero no se realizaron los ajustes necesarios para la no discriminación y hay ausencia de políticas contra la discriminación múltiple e interseccional, especialmente de mujeres, indígenas y afrodescendientes; no hay un plan de igualdad de oportunidades, ni políticas de discapacidad que incluyan específicamente a las mujeres y niñas, ni estrategias para la prevención y sanción de la violencia; invisibilidad de la discriminación y violencia y la vulnerabilidad en zonas rurales y comarcas indígenas.

Sobre la misma Ley, también se llamó la atención sobre la inaccesibilidad a los albergues para las mujeres víctimas de violencia y la ausencia de datos; la desigualdad que afecta a los niños con discapacidad y la existencia de discriminación, violencia, abandono, maltrato e institucionalización, especialmente la vulnerabilidad de los niños indígenas y afrodescendientes; la falta de medidas para proteger a niñas y niños con discapacidad del maltrato, el abuso, la explotación, prevenir el abandono, el descuido y la institucionalización; no prohíbe los castigos corporales en el hogar, las escuelas, las guarderías y entornos de cuidado alternativo; insuficientes esfuerzos para combatir los prejuicios y estereotipos negativos de las personas con discapacidad (campañas públicas como Teletón, que refuerzan el modelo asistencialista hacia las PcD).

Otros aspectos fueron: la falta de accesibilidad en espacios públicos; ausencia de un protocolo para la atención en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias y la poca divulgación de los manuales existentes y guías prácticas; restricciones a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad; no hay acceso seguro a la justicia y existen barreras para que las personas sean interdictas o institucionalizadas; persistencia de la institucionalización y la ausencia de datos; no existen instrumentos jurídicos que abordan la prevención de tortura; uso de tratamientos sin el consentimiento libre e informado; existencia de explotación, violencia y abuso, especialmente mujeres, niños y niñas,

afrodescendientes e indígenas; uso prolongado de los lugares seguros; ausencia de información sobre la esterilización forzada y los abortos forzados; pocos avances en el modelo de vida independiente y no se tienen programas ni servicios de asistencia personal a quien lo requiera, para realizar una vida independiente y a ser incluidos en su comunidad.

Bajo nivel de información pública y accesibilidad; normas contra el derecho al matrimonio, ausencia de apoyos para ejercer sus derechos reproductivos; no se prioriza la educación inclusiva, prevaleciendo la educación especial y segregada; no hay suficientes esfuerzos para la educación inclusiva superior; no hay atención prioritaria y expedita siempre; falta de acceso a servicios de salud; incumplimiento de la cuota del 2%, bajo nivel de inclusión laboral y escasez de estadísticas sobre el nivel de salarios; ausencia de mecanismos para asegurar la no discriminación en el mercado laboral; alto número de PcD que viven en situación de pobreza y extrema pobreza, especialmente mujeres, niños, afrodescendientes e indígenas.

Inexistencia de un sistema social inclusivo, falta de un programa de jubilación y apoyos financieros para compensar los gastos adicionales por motivo de su discapacidad; poca participación en la vida política y pública, y en cargos de elección popular; falta de accesibilidad en todas las etapas del proceso electoral; falta de implementación efectiva del Tratado de Marrakech; poco acceso a las actividades deportivas; ausencia de datos e información desglosados

y comparables en todos los sectores del Estado; escasez de información sobre la transversalización en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y proyectos de la cooperación internacional; y por último no hay un mecanismo independiente de monitoreo de la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las PcD en el Estado. (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2017. pág. 1-10)

### 6.11.9 Líneas de acción

- Obtener estadísticas desagregadas por sexo, etnia, edad, y área de residencia.
- Unificar variables e indicadores para todas las instituciones que generan estadísticas con el objetivo de poder hacer comparaciones o dar seguimiento a la situación de las PcD.
- Fortalecer el cumplimiento de la normativa nacional con respecto a la inclusión de las personas con alguna discapacidad.
- Fortalecer políticas de visibilización e inclusión en el sistema educativo en todos los niveles, mercado laboral, en la política y en los puestos de elección pública de las PcD.
- Aplicar la segunda encuesta para las PcD para contar con estadísticas actualizadas y confiables.



Foto: Francisco Cedeño





## VII. DIMENSIÓN AMBIENTAL

### 7.1 Género y cambio climático

Todas las intenciones progresistas de las que se precie un país soberano como lo es Panamá debe incluir la igualdad de género como una de sus causas más nobles, por cuanto al desarrollo social se refiere. En pleno siglo XXI no se puede concebir una sociedad que progrese si deja de lado la igualdad de género. La razón es incluso simple: no se progresa sin considerar a la mitad de la población.

El desarrollo sostenible, como otra búsqueda impostergable de nuestro tiempo, no escapa de la necesidad de abordar el tema integralmente desde la perspectiva de género, es decir de las relaciones complementarias entre hombres y mujeres y las actitudes de ambos en lo que a recursos naturales y ambiente en general se refiere.

Siendo más específicos la igualdad de derechos y oportunidades es una condición previa necesaria para la existencia del desarrollo sustentable. El ser humano en su mayoría se encuentra inmerso en una sociedad de estructuras y roles asignados que a su vez son determinados por distintos factores económicos, culturales etc. así como el género y en virtud de este hombres y mujeres asumen voluntaria u obligadamente diferentes funciones en la familia el trabajo o la comunidad. Esto implica que a roles diferentes, distintos manejos de recursos en diferentes entornos. Por ejemplo: en medio de una comunidad rural con escasez de agua es común que sea la mujer quien se encargue varias horas del día a recolectar, emplear y manejar este recurso, mientras que el hombre rara vez participa de esta actividad.

Por simple que resulte el ejemplo anterior este se precia de un gran calado. Las actividades relacionadas con el manejo doméstico de recursos como el agua muchas veces se relegan a segundos planos priorizando la utilización óptima e industrializada de los recursos en fábricas o sistemas de riego; es decir, la economía productiva. Por lo general las mujeres no participan en estos procesos de toma de decisión que permitirían optar en tal caso por un suministro de agua potable para las comunidades.

Para la República de Panamá la legislación en materia ambiental surge a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Antes de esto, en la década del 60, todo lo referente a legislación ambiental de Panamá se limitó a lo mencionado en el capítulo 7, artículos del 118 al 121 de la Constitución que hace alusión al medioambiente, la contaminación y los recursos naturales. En 1998 mediante

#### **Enfermedades y riesgos asociados a las deficiencias en los servicios de agua y saneamiento**

El acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene sin riesgos podría evitar que muchas personas sufran enfermedades. Se calcula que las enfermedades diarreicas causan alrededor del 3,6% del total de los años de vida ajustados en función de la discapacidad debidos a enfermedades y causan 1,5 millones de fallecimientos cada año (OMS, 2012). De acuerdo con las estimaciones, el 58% de esa carga de enfermedad —es decir, 842 000 muertes anuales— se debe a la ausencia de agua salubre y a un saneamiento y una higiene deficientes, e incluyen 361 000 fallecimientos de niños menores de 5 años, la mayor parte de ellos en países de ingresos bajos (OMS, 2014).

[https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/diseases-risks/es/](https://www.who.int/water_sanitation_health/diseases-risks/es/)

la Ley N° 41 del 1 de julio de este año se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y a su vez se crea la ley General del Ambiente de la República de Panamá cuya función principal fue la de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y las políticas nacionales en materia de ambiente. La transición más importante de la legislación panameña para el periodo 2014-2016, fue el ascenso de la ANAM al grado de Ministerio de Ambiente, entidad rectora estatal 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 N° 8 de 25 de mayo de 2015).

En el marco ambiental y su transversalidad con el tema igualdad de género, en su momento, la ANAM desarrolló el programa institucional de género y ambiente; a su vez, el Ministerio de Salud desarrolló acciones en el área de saneamiento ambiental con enfoque de género, además se realizaron publicaciones donde se involucran las variables de género y ambiente.

Desde la perspectiva del marco legal la no discriminación y la igualdad están interrelacionadas y constituyen pilares fundamentales del derecho internacional y los derechos humanos. En muchos casos, la falta de acceso a un nivel adecuado de agua, saneamiento e higiene y la imposibilidad de participar en su gestión han dado lugar, desde el punto de vista estructural, a que muchos derechos queden fuera del alcance de las mujeres y las niñas. En ese sentido, la



legislación ambiental indistintamente de cualquier otra debe ser integral e incluir todas las dimensiones sociales en que esta debe impactar.

### 7.1.1 Género, agua y saneamiento rural

Las políticas públicas para garantizar el agua a toda la población se contemplan desde la misma Constitución de la República<sup>64</sup> que en su artículo 258 establece que el agua es un bien de uso público, que no puede ser privada, lo cual es concordante con el artículo 2 de la Ley N° 35 de 1966, el artículo 329 del Código Civi y el artículo 81 de la Ley N° 41 de 1998 General del Ambiente.

El Estado garantiza su adecuado uso, aprovechamiento y conservación, para asegurar su sostenibilidad, acceso y control. El artículo 81 de la Ley N° 41, General del Ambiente, establece que la conservación y uso del agua es de interés social y que sus usos se encuentran condicionados a la disponibilidad del recurso y a las necesidades reales del objeto a que se destinen.

En el 2015 se elabora el Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050<sup>65</sup> por el Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica. El Plan se plantea cinco retos: alcanzar el 100% de cobertura sostenida con agua de calidad y servicios básicos; garantizar nuestra seguridad hídrica en un clima cambiante; restaurar y mantener saludables las 52 cuencas hidrográficas del país; mantener en condiciones funcionales la creciente infraestructura nacional de agua y saneamiento; y evolucionar hacia una cultura de uso responsable y compartido del agua.

### 7.1.2 Acceso y uso del agua potable en Panamá

La mayor demanda de agua se concentra en la vertiente del Pacífico donde habita el 83% de la población (2,96 millones de personas) y aglomera más del 70% de las actividades económicas del país, incluyendo la región metropolitana donde habita el 55% de la población total del país y se ubican la mayor cantidad de industrias.

Según el INEC en el 2010 el país alcanzó una cobertura del 93,5% en agua potable y 92% de cobertura en saneamiento mejorado.<sup>66</sup>

En el año 2013, la encuesta INEC-UNICEF de indicadores múltiples por conglomerados <sup>67</sup>reportó un 95% de cobertura promedio de agua potable y un 85% de saneamiento.

El Análisis Mundial y la Evaluación del Agua Potable y el Saneamiento (GLAAS en inglés) es una iniciativa de la oficina del Agua de las Naciones Unidas, implementada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), para monitorear a nivel global, la provisión de los servicios de agua y saneamiento. Específicamente, la evaluación se enfoca en la naturaleza e impacto de las políticas e instituciones del gobierno y las inversiones en términos de los recursos humanos y financieros. Este análisis no dice que para el año 2015 Panamá contaba con una cobertura de agua potable saludable del 94% a nivel nacional, para áreas urbanas este porcentaje fue del 97% y para áreas rurales de un 88%. Fuentes mejoradas de agua. Una fuente “mejorada” es aquella fuente que protege al agua que va ser consumida de materia fecal.”<sup>68</sup>

Sin embargo, el promedio nacional en estos indicadores oculta desigualdades que persisten entre el acceso, cantidad, continuidad y calidad en el ámbito urbano con respecto al rural especialmente en las comarcas indígenas. Las áreas geográficas con menos cobertura y acceso a los servicios de agua y saneamiento en Panamá son: Comarca Guna Yala, Comarca Ngäbe Buglé, Comarca Emberá y las provincias de Darién y Bocas del Toro, regiones que se caracterizan por tener muchas áreas de difícil acceso y una alta presencia de población indígena, además de coincidir con lugares donde hay mayor prevalencia de pobreza multidimensional.<sup>69</sup>

Los resultados de la encuesta MICS 2013 revelaron que el 1.7% de la población urbana no tiene agua para beber dentro de la vivienda, este mismo porcentaje fue de 8.8% para el área rural, dentro del área rural fueron las comarcas indígenas las que tienen los más altos porcentajes de viviendas que no cuentan con agua dentro de la vivienda; a saber la Comarca Emberá con 53.9%, le sigue la Comarca Ngäbe Buglé con 31.4% y Kuna Yala con 21.1%. Esta misma encuesta revela que son las mujeres las que mayoritariamente se encargan de cargar el agua para la vivienda y las niñas y niños menores de 15 años participan de esta recolección en áreas rurales.<sup>70</sup>

64 Marco legal del agua en Panamá lo constituyen: 7 artículos de la constitución, 14 leyes, 6 decretos ejecutivos y 30 resoluciones.

65 Aprobado en Consejo de Gabinete el 23 de agosto de 2016. También se aprueba el Consejo Nacional del Agua.

66 Censo 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censo - Panamá

67 MICS. Encuesta de indicadores por conglomerados.

68 Desigualdades en materia de saneamiento y agua potable en América Latina y el Caribe. UNICEF.

69 Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá 2017.

70 MICS. Encuesta de Indicadores por conglomerado

El agua es un recurso que se reconoce como uno de los más importantes en las sociedades de todos los tiempos, la posesión, disposición y manejo de este constituye un elemento de poder y por tanto se encuentra sujeto a las dinámicas sociales así como a los esquemas de género; los proyectos de desarrollo que involucran este recurso pueden desencadenar cambios en la vida sociocultural, en los niveles de poder, toma de decisión, división social del trabajo; es por ello que estos proyectos deben incorporar todos estos elementos al esquema de análisis y a la metodología y adecuar los proyectos y programas a la realidad concreta de existencia de cada individuo. A su vez, es necesario incluir la perspectiva de género donde hombres y mujeres aportan sus destrezas.

Algunos elementos que se vislumbran en el manejo del agua a nivel doméstico:

- Son las mujeres las principales usuarias del agua para el consumo familiar, las que se encargan de la salud y del saneamiento;
- Son las principales socializadoras sobre los usos y costumbres y fundamentalmente las actrices vitales en la sostenibilidad de los recursos hídricos;
- Las mujeres son las que más utilizan los recursos hídricos naturales como los ríos, quebradas, ojos de agua, lagos, etc.;
- Las mujeres no participan en los procesos de consulta por lo que a veces los proyectos no responden a las necesidades percibidas por las mujeres que son las que llevan la mayor carga en el suministro del agua dentro de los hogares;
- Las mujeres no están comprometidas en la gestión o toma de decisiones;
- Y no controlan los presupuestos ni participan en la planificación de los proyectos, entre otros aspectos.<sup>71</sup>

Es por ello que se hace necesario que se genere una estrategia desde una perspectiva de género que permita una gestión integral del agua con la participación y liderazgos de las mujeres sobre todo en las áreas rurales, que es donde habita la gran mayoría de mujeres y niñas sin acceso a agua potable dentro de sus viviendas y que deben dedicar tiempo en buscarla y generar las condiciones que permitan que sea usada para el consumo doméstico.

### 7.1.3 Saneamiento

Según el Censo 2010 las viviendas con algún tipo de servicio para disponer de las excretas fue de un 94%, las comarcas indígenas estuvieron por debajo de este porcentaje. Kuna Yala y Ngäbe Buglé fueron las comarcas con menos acceso a servicio de saneamiento.<sup>72</sup> El diagnóstico realizado por el Banco Mundial sobre *Las conexiones entre pobreza y la provisión de agua, saneamiento e higiene (ASH) en Panamá, un diagnóstico*, publicado en el año 2017, reafirma esta realidad de las comunidades indígenas “Más del 60 por ciento de las comunidades indígenas estudiadas no cuenta con acceso a los sistemas de agua y saneamiento, comparado con solo el 19 % de las comunidades rurales no indígenas.”<sup>73</sup> La carencia de un sistema de saneamiento adecuado tiene un impacto diferencial entre hombres y mujeres porque acarrea una serie de limitaciones a las mujeres y las niñas y a su vez aumenta los riesgos de sufrir algún tipo de violencia sexual en algunos casos.

### Fondo ambiente y género

Incorporar la perspectiva de género como un objetivo dentro de los proyectos financiados por los fondos ambientales más importantes en la actualidad como lo son el Fondo de Adaptación, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Fondo Verde permite que todo proyecto que se desarrolle dentro de una institución u organización desde sus inicios incluya un análisis de género que permita identificar las necesidades e intereses que hombres y mujeres tengan en todas las etapas de proyecto. Los fondos internacionales de ambiente solicitan que se tomen en cuenta las diferencias que socialmente han sido construidas entre hombres y mujeres al momento de diseñar las políticas, programas, proyectos y presupuestos dentro una organización o institución que vaya a ejecutar sus fondo. De esta manera garantizan que se aborden las inequidades existen en materia de género y ambiente.

Cada uno de los fondos mencionados anteriormente cuenta con una política, una estrategia y un plan de género que transversaliza el enfoque de género en todas sus ejecuciones tanto a lo interno como a lo externa. Trabajar desde esta perspectiva genera un cambio de paradigma que permite aumentar su capacidad de adaptación y reducir su vulnerabilidad a los impactos de cambio climático, contribuir a reducir la brecha de género y crear resiliencia de manera

71 Diagnóstico y plan de género para incorporar la perspectiva de género en el programa de agua potable y saneamiento en las áreas rurales e indígenas de Panamá (2017)

72 Censo 2010. INEC.

73 Las conexiones entre pobreza y la provisión de agua, saneamiento, e higiene (ASH) en Panamá, un diagnóstico. Página 14.2017

**TABLA 37**

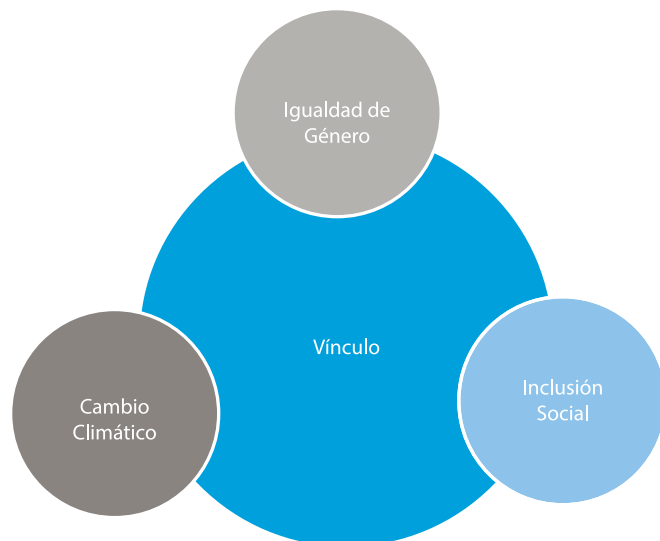
**Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en relación a género y cambio climático**

<b>Objetivo 6</b>	Agua Limpia y saneamiento Los escenarios de cambio climático (escasez de lluvia, sequía o aumento de las mismas inundaciones), generan contaminaciones de las escorrentías del recurso hídrico. para lo cual se despliegan de planes de manejo	
	<b>Meta</b>	<b>situación actual</b>
<b>6.1</b>	En 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable y al alcance de todos	Actualmente no se brinda el acceso universal y equitativo al agua potable
<b>6.2</b>	En 2030, lograr el acceso adecuado y equitativo a servicios de saneamiento y la higiene para todos, y terminar con defecación al aire libre, con especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y aquellos en situación de vulnerabilidad	En la actualidad en Panamá no se tiene un acceso universal al servicio de saneamiento y dentro de las comunidades rurales e indígenas se práctica la defecación al aire libre

equitativa entre mujeres y hombres, a su vez que se valora de una manera diferenciadas los impactos del cambio climático en la vida de ambos sexos. Estos fondos tienen muy claro la importancia de integrar la igualdad género, la inclusión social y el cambio climático.

**Fondo Mundial de Ambiente-Programa Pequeñas Donaciones y PNUD**

Como se mencionó anteriormente los fondos internacionales de ambiente junto con organismos internacionales, instituciones nacionales y organizaciones locales han implementados y desarrollado proyectos que han incorporado la perspectiva de género a lo largo



del proyecto. Uno de estos programas es “el programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del Fondo del Medio Ambiente Mundial (GEF en inglés), administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que funciona en 126 países. Este programa financia proyectos a organizaciones de base comunitaria y ONG para conservación ambiental y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades con las que trabaja. En Panamá funciona desde el año 2006 y ha financiado más de 210 proyectos a nivel nacional con una inversión aproximada de 4.6 millones de dólares”.<sup>74</sup>

Durante el desarrollo de los proyectos PPD, en los años 2016-2019, el 45% (890) de las beneficiarias han sido mujeres, 71 mujeres fueron identificadas como lideresas, 367 mujeres participaron activamente en los proyectos y de 60 proyectos que se ejecutaron 6.6 fueron liderados por mujeres. Este programa ha trabajado en comunidades rurales y dentro de las comarcas indígenas del país, este proyecto incorpora los principios que fueron actualizado en la Política de Género del Fondo GEF en el año 2017 “la cual introduce nuevos principios y requerimientos para transversalizar el género, tanto en el diseño e implementación de proyectos GEF como en la etapa de evaluación, a partir de las recomendaciones realizadas por el Comité de Evaluación Independiente de esta institución. El GEF propone abordar temas como el acceso a los recursos y beneficios, la participación de mujeres en la toma de decisiones, el acceso a las tierras y recursos hídricos, y resaltar el rol de las mujeres como agentes clave del cambio.”<sup>75</sup>

74 El liderazgo de las mujeres en el programa de pequeñas donaciones de Panamá y su relación con los recursos naturales. PD-PNUD/GEF. Página 2. 2019.

75 Ibidem. Página, 4.

**TABLA 38**

**Coordinadores de proyecto ambientales dentro del Ministerio de Ambiente por sexo para el año 2020**

No. de proyectos	Áreas de acción de los proyectos	Organismos cooperantes	No. total, de coordinadores	No. de coordinadores hombres	No. de coordinadoras mujeres
29	Áreas protegidas, Gestión ambiental, Gestión integrada de cuencas hidrográficas	Ministerio de Ambiente / Allied Energy Systems Corporation (AES Changuinola) / Bonyic / The Nature Conservancy (TNC) / GEF Fondo para el Medio Ambiente Mundial / PNUD	29	12	17

Fuente: <https://www.miambiente.gob.pa/proyectos-institucionales/>

**7.1.4 Avances en género en el Ministerio de Ambiente**

Para el ministerio de ambiente existe una política integral en materia de género que se inicia con la implementación de parámetros de igualdad en el aspecto de la integración laboral a través de programas integrales con perspectiva de género y evaluación de los puestos de trabajo.

El Ministerio de Ambiente también incluye dentro del desarrollo de sus proyectos y políticas las metas trazadas

por la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050, que incluyen entre otras cosas el cumplimiento de los ODS, con el logro de la igualdad de género (ODS 5), un eje transversal en los campos referentes al tema ambiente.

Siendo escasa la información que se encuentra en el Ministerio de Ambiente en referencia a la igualdad de género es necesario destacar que muchos de los proyectos en los que este participa conjuntamente con organismos internacionales involucran una perspectiva de género dentro de sus principios básicos.





Foto: FAO



## VIII. SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN PANAMÁ

### 8.1 Las Naciones Unidas (ONU)

Panamá desde sus inicios forma parte del grupo de 193 países que conforman hoy las Naciones Unidas.<sup>76</sup> Cuenta actualmente con un Equipo de País, liderado por el Coordinador Residente (CR) y compuesto por los/las representantes de las Agencias de Naciones Unidas que cooperan con Panamá. Tiene el objetivo de optimizar la cooperación, promover estrategias, determinar las prioridades y crear mecanismos de coordinación interagencial para la acción del Sistema de Naciones Unidas en Panamá.

#### Funciones

El Coordinador Residente trabaja en estrecha unión con los gobiernos nacionales y “facilita la coordinación, planificación, programación, organización, monitoreo, promoción y la retroalimentación. Además, lidera el trabajo de los miembros del Equipo de País y de la Oficina de Coordinación para lograr los resultados esperados y consensuados”. También impulsa la cooperación conjunta de las agencias de NU para optimizar ([www.onu.org.pa/FAO](http://www.onu.org.pa/FAO)).

Junto al CR se encuentran los Representantes de las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, que orientan y ejecutan planes para el desarrollo del país. El CR promueve el trabajo conjunto de las diferentes agencias de Naciones Unidas para mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones programas y realizadas en el de país. ([www.onu.org.pa/FAO](http://www.onu.org.pa/FAO)).

Además del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, existen otros organismos y países que cooperan con el país y brindan su experiencia y apoyo para el impulso del desarrollo nacional como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Banco de Desarrollo de América Latina, antes de Cooperación Andina de Fomento (CAF), la Unión Europea (UE) y cooperaciones bilaterales entre países como España, Canadá y Japón.

Panamá tiene la particularidad de contar con el Centro Regional del Sistema de las Naciones Unidas, el país acoge a un número de sedes regionales para América Latina y el Caribe, así como el hub humanitario y logístico para toda la región.

### 8.2 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

La FAO tiene como objetivo principal erradicar hambre en todas sus formas para que todas las personas accedan a los alimentos de forma sostenible y equitativa, por medio de alianzas con diversas instancias regionales y con los Estados a través del sector público y privado, junto con la sociedad civil.

En Panamá, FAO trabaja en diferentes programas de apoyo a pequeños productores en las áreas rurales e indígenas en todo el territorio nacional en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y otras instancias del Estado. A la vez brinda asistencia técnica a los países de Mesoamérica ([www.onu.org.pa/FAO](http://www.onu.org.pa/FAO)).

La FAO ha avanzado un proceso de fortalecimiento de sus marcos institucionales con enfoque género. Desde 2016 cuenta con una Estrategia de Género del Plan del Plan de Seguridad Alimentaria de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, constituidos por treinta y tres países. El objetivo de este Plan es contribuir a “alcanzar resultados concretos que se traduzcan en mejoras significativas en la calidad de vida de nuestros pueblos, dirigidas a la erradicación de la pobreza, en especial de la pobreza extrema, que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición, con enfoque de género y respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para afrontar los desafíos de la seguridad alimentaria y la nutrición con vistas a la erradicación del hambre y al disfrute del Derecho a la Alimentación, en especial de todos los sectores en situación de vulnerabilidad” (Fao, 2016).

Para la FAO, la inclusión de género en la estrategia de seguridad alimentaria es para que la implementación del Plan SAN-CELAC garantice el empoderamiento de las mujeres y alcance por igual a mujeres y hombres. Igualmente se crearon marcos normativos, reforzaron la formulación de proyectos, incluyeron indicadores específicos de género en el marco lógico y que sirva para el monitoreo y la evaluación.

La política de género de FAO trabaja para actuar en el ambiente interno de la organización. También desarrolla su compromiso con el ODS 1 y 2 para la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, por el cambio climático, resiliencia, desastre, en

<sup>76</sup> <https://www.un.org/es/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html#2000-Present>

este marco solicitan incluir género en el GEF – fondo verde, en la evaluación socioeconómica. Los donantes abogan por inclusión enfoque de género lo que abre una ventana de oportunidad y realizan un monitoreo de gobernanza forestal.

Asume compromisos con la autonomía económica y contra la discriminación hacia indígenas y afrodescendientes. Con tal fin se realizan las evaluaciones de género. También desarrolló un acuerdo con mujeres indígenas organizadas en la CONAMUIP, para crear capacidades en el enfoque de género, la producción de alimentos, de tejidos y artesanías. Además, trabaja en el fortalecimiento de capacidades en socios como el MIDA y MIAMBIENTE (formulación de proyectos con enfoque de género- alianza FAO – ONU Mujeres. -) También se trabaja con MINGOB y actualmente con MIDES.

### 8.3 ONU Mujeres

ONU Mujeres fue creada en julio del 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el objetivo de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y como defensora mundial de mujeres y niñas. Fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

La Entidad se centra en cinco áreas prioritarias: aumentar el liderazgo y la participación de las mujeres; poner fin a la violencia contra las mujeres; mejorar el empoderamiento económico de las mujeres; implicar a las mujeres en todos los aspectos de los procesos de paz y seguridad y hacer de la igualdad de género un aspecto central en la planificación y la elaboración de presupuestos nacionales para el desarrollo.<sup>77</sup>

Durante muchas décadas, las Naciones Unidas logró importantes avances para igualdad de género, entre ellos, acuerdos históricos como la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer (CEDAW).<sup>78</sup>

En la Agenda de Trabajo 2030 para el Desarrollo Sostenible se estableció un grupo de expertos en el que ONU Mujeres contribuye como entidad observadora, para supervisar el progreso alcanzado en los indicadores de los ODS.

En julio de 2015, la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo concluyó con un reconocimiento a la igualdad de género como elemento fundamental para el logro del desarrollo sostenible. ONU Mujeres tuvo una participación intensa en las negociaciones, donde bregó por un compromiso con un financiamiento transformador para la igualdad de género. A

partir de ahí ONU Mujeres trabaja con un grupo de Estados Miembros para implementar un Plan de Acción sobre un Financiamiento Transformador para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, con el fin de garantizar que los compromisos de género que se incluyeron en el texto acordado se conviertan en acciones concretas.

En marzo de 2019, ONU en Panamá firmó el V Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad, Agenda de las Mujeres, con el compromiso de algunos candidatos y candidatas a la Presidencia de incluirlo en sus planes de gobierno, como base para la implementación de las políticas públicas en función del derecho de las mujeres, adolescentes y niñas.

El asesoramiento técnico de Naciones Unidas y las consultas que se iniciaron desde 2018 con la participación de organizaciones de mujeres base de todo el país, representando a las mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y militantes de todos los partidos, fue liderado por más de trece organizaciones de la sociedad de mujeres en Panamá.

El V Pacto tiene como objetivo fortalecer el marco jurídico e institucional para la igualdad, la mejora de la salud de la mujer, la reducción de la pobreza, garantizar la diversidad étnica y cultural, entre otros aspectos esenciales de la vida social de la mujer.

A través de estos pactos se ha logrado fortalecer la institucionalidad en cuanto igualdad de derechos, ampliándose la participación política de la mujer y los marcos jurídicos.

ONU Mujeres en alianza con el Foro de Mujeres de Partidos Políticos y la Embajada del Reino Unido en Panamá, en 2020, iniciaron una serie de capacitaciones dirigidas a fortalecer el trabajo de las mujeres en el ámbito político y a prevenir y rechazar la violencia contra las mujeres en dicho espacio.

ONU Mujeres, en alianza estratégica con Fundamorgan, la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y Sumarse Pacto Global Panamá, ha realizado la campaña *La Igualdad es un buen negocio* para la promoción de los Principios de Empoderamiento de las Mujeres. Esta iniciativa cuenta con siete principios que ofrecen orientación a las empresas sobre cómo promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en su lugar de trabajo. Comenzó en el 2010 y en Panamá se hizo su lanzamiento en enero de 2018, por lo que ya cumple dos años de ejecución.

Esos principios están referidos a: promover la igualdad de género desde la dirección al más alto nivel; tratar a todos los hombres y mujeres de forma equitativa en el trabajo – respetar

77 (<https://lac.unwomen.org/es/conozcanos/acerca-de-onu-mujeres>).

78 (<https://lac.unwomen.org/es/que-hacemos/post-2015>)

y defender los derechos humanos y la no discriminación; velar por la salud, la seguridad y el bienestar de todos los trabajadores y trabajadoras; promover la educación, la formación y el desarrollo profesional de las mujeres, llevar a cabo prácticas de desarrollo empresarial, cadena de suministro y marketing a favor del empoderamiento de las mujeres; promover la igualdad mediante iniciativas comunitarias y cabildeo y evaluar y difundir los progresos realizados a favor de la igualdad de género.

María Noel Vaeza, Directora Regional para las Américas y el Caribe de ONU Mujeres, destacó en una rueda de prensa (02/2020), que “invertir en igualdad de género es un buen negocio y empoderar a la mujer es la clave para la transformación social y el crecimiento económico. Cuando más mujeres trabajan, las economías crecen. El empoderamiento económico de las mujeres potencia la productividad e impulsa la diversificación económica y la igualdad de ingresos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establece que, si la brecha de género se redujese un 50% en cuanto a la participación de las mujeres en la economía laborales de la OCDE, el PIB de dichos países incrementaría un 6%”.<sup>79</sup>

ONU Mujeres también lanzó desde y con Panamá la campaña regional junto a OCDE y OIT por la Igualdad salarial (Equal Pay Coalition), cuya Champion Regional fue la entonces vicepresidenta y canciller Isabel Saint Malo de Alvarado.

En otras de sus direcciones de trabajo, en el 2019, firmó con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) un acuerdo para fortalecer la colaboración en sus actividades en función de la igualdad de género en América Latina y el Caribe.

Este acuerdo tiene como objetivo la implementación de acciones conjuntas, desarrollo de capacidades y el intercambio de buenas prácticas para fortalecer la transversalización de género y la paridad de ambas agencias y sus respectivas actividades en América Latina y el Caribe. ONU Mujeres y UNOPS se complementarán con su conocimiento y experiencia en la inclusión del enfoque de género en proyectos de infraestructura, compras públicas y gestión de proyectos que implementan junto a gobiernos de la región.

En el ámbito de Reforma Constitucional, ONU Mujeres propició la consulta con organizaciones de la sociedad civil y mujeres independientes en la que se ha redactado una

propuesta que incluye las necesidades y recomendaciones con enfoque de género.

Dicha agencia viene realizando y liderando la campaña Únete para poner Fin a la Violencia Contra las Mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas, junto con las demás agencias del SNU, incorporando actividades educativas, de promoción y concienciación todos los días 25 de cada mes, especialmente en noviembre.

En la actualidad, la Oficina Regional de ONU Mujeres brinda Asistencia Técnica al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Ministerio de Gobierno (MINGO) y la Cancillería de la República y se adelantan gestiones para la firma de un Acuerdo País que permita la ejecución de un programa para Panamá.

## 8.4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Establecido en Panamá en 1973, el PNUD apoya la gestión de implementación y ejecución de programas y proyectos de beneficio al país, orientados al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y a consolidar el desarrollo humano del país, con énfasis en seis soluciones emblemáticas: mantener a las personas al margen de la pobreza; gobernanza por sociedades justas, pacíficas e inclusivas; prevención de crisis y aumento de la resiliencia; medio ambiente, energía limpia y asequible e igualdad de género y empoderamiento de la mujer. ([www.pa.undp.org](http://www.pa.undp.org))

En este contexto, los ministerios y las instituciones descentralizadas o autónomas fungen como agencia de implementación (ejecución nacional) en el marco de una cartera de proyectos de desarrollo y asistencia técnica. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como responsable de la coordinación de la cooperación reembolsable y no reembolsable, participa en la formulación y seguimiento del Programa de País. Los fondos que emplea el PNUD provienen del Gobierno, aportes de la banca multilateral, así como de fondos propios del PNUD. ([www.undp.org.pa](http://www.undp.org.pa))

La pobreza en Panamá alcanza niveles muy superiores a los de otros países de la región, más en las zonas rurales o indígenas, donde llega a afectar al 90% de la población. Los actuales niveles de desigualdad agravan este panorama, por lo que el crecimiento de la economía de Panamá contribuirá bien poco a la reducción de la pobreza si no disminuimos esos altos niveles de desigualdad.

<sup>79</sup> <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/02/campana-weeps-panama>

El PNUD en el documento titulado “*Compromiso con la igualdad*”<sup>80</sup> expresa claramente que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son elementos fundamentales en el mandato del PNUD, y las establece como prioridades dentro de sus programas. Así lo demuestran las políticas e iniciativas internas que garantizan su institucionalidad y transversalidad en todas las áreas de trabajo. Ejemplo es lo señalado en el documento: “La Oficina de País cuenta con una serie de iniciativas, proyectos y productos de conocimiento que contribuyen a avanzar en las tres autonomías de las mujeres: la autonomía económica a través de la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral y la generación de medios de vida; la autonomía física a través del trabajo en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales y locales para tal fin y la autonomía política promoviendo la participación política y ciudadana en los espacios de toma de decisiones a todos los niveles”.<sup>81</sup>

La Plataforma de Acción de Beijing, el CEDAW, Belem do Pará y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 son aspectos que ha trabajado el PNUD para lograr que el Estado transversalice la perspectiva de género en sus políticas, programas, proyectos y servicios en cumplimiento con los marcos normativos internacionales asumidos.

Un proyecto realizado por el PNUD que se inició en agosto de 2015 hasta diciembre de 2016 en el área de igualdad de género, por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), además de contribuir al fortalecimiento del INAMU consistió en la realización de una reestructuración organizacional a la luz de la legislación nacional y las políticas públicas en cuanto a la igualdad de género vigentes que le permitieron a la institución desarrollar sus objetivos, atribuciones y funciones eficientemente. Así, el INAMU podrá canalizar recursos técnicos a través de la red de mecanismos gubernamentales establecidos para ello y de esa manera adquiere mayor fortaleza en su labor institucional.

Una muestra de las acciones realizadas fue la elaboración de un diagnóstico interno de la institución, con hallazgos y recomendaciones en el marco normativo y político, misión, funciones, presupuesto, relaciones institucionales, alianzas y proyección.

Por otro lado, se realizó diagnóstico participativo de actores vinculados a las políticas de Igualdad, entre ellos el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU) y las Redes Locales de Prevención de la Violencia contra las Mujeres

El Gobierno de la República de Panamá, en octubre de 2017, anunció la puesta en marcha de dos proyectos en materia de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que fortalecen las políticas de empoderamiento femenino, impulsan la reducción de las brechas de género en el ámbito laboral y fortalecen las instituciones nacionales para la consecución del ODS 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”.

Uno de ellos es el Sello de Igualdad para Empresas, que busca generar cambios que apunten a una mayor y más equitativa participación de las mujeres en la economía. Este Sello de Igualdad en las Empresas es una certificación para entidades públicas y privadas y Panamá sería el país número 13 a nivel mundial en contar con este sello de género.

Otros ejemplos elocuentes son los conversatorios sobre programas y proyectos cooperantes en Panamá, en el Foro Autonomía Económica de las Mujeres Indígenas en el Siglo XXI, llevado a cabo también en 2017. Representantes de Global Brigadas, Canal de Empresarias, Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) compartieron experiencias sobre los proyectos que realizan en Panamá, dándose a conocer el beneficio de los mismos en la economía de las mujeres indígenas, impactos que ha tenido el proyecto de microfinanzas que están realizando en varias comunidades indígenas panameñas. Resultados: casi 500 socias de las cuales el 93% son mujeres indígenas; 20 cajas rurales administradas por mujeres, captación de más de 53 mil dólares de capital.

El Canal de Empresarias, un proyecto del Centro de Innovación de la Ciudad del Saber, desde hace tres años trabaja para colaborar con las mujeres emprendedoras y, dentro de este grupo, mujeres indígenas han sido beneficiadas, incluso algunas de ellas contaron sus experiencias durante el foro.

Aparecen más acciones: Programa Conjunto Alianza Nacional y Local Interinstitucional Comunitaria para prevenir y atender la violencia contra las mujeres en dos distritos de Panamá, realizado entre enero 2009 y diciembre de 2014. Tuvo como objetivo fortalecer las medidas frente a la violencia doméstica y sexual contra la mujer. El resultado fue la construcción de un modelo replicable.

La participación conjunta de organizaciones como la OMS/OPS, PNUD y el UNFPA, bajo la ejecución operativa de este último, y del Instituto de la Mujer pusieron de manifiesto la validez del trabajo coordinado en cuatro ejes estratégicos, bajo el enfoque de los derechos humanos, con énfasis en la inclusión de los grupos de mayor vulnerabilidad, igualdad

80 (<https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2019/pnud--compromiso-con-la-igualdad.html>) (septiembre 2019)

81 <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/projects/fortalecimiento-instituto-nacional-de-la-mujer.html>

de género e implementación de políticas públicas contra la violencia de género.

Los resultados de este programa son más que evidentes: más conocimientos sobre la temática; más acceso a la información sobre los puntos de denuncia; el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004-2014); la creación del Comité Especializado mediante Resolución N° 10 DG del del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y liderado por éste, de acuerdo con la Ley de Igualdad de Oportunidades, y conformado por 23 instancias. Como resultado en el año 2013 se sancionó la Ley N° 82 de Femicidio y en ella quedó institucionalizado el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU), adscrito al INAMU; finalmente, y no menos importante, se elaboró la Guía para la instalación de Redes Locales de Prevención de la Violencia contra la Mujer, un producto de conocimiento creado a partir de las experiencias y las lecciones aprendidas. El INAMU ha tomado como modelo de intervención estas experiencias y se replican en las veintiséis redes que se han identificado en el país.

Otra muestra de la importancia del trabajo conjunto de los organismos internacionales en Panamá es la firma del acuerdo de PNUD con UNFPA para el diseño de contenidos de prevención para jóvenes (mediación, raza, noviazgos no violentos, etc).

Se participa activamente de la Hoja de Ruta para la política de juventud (que contiene un eje específico de prevención de violencia en jóvenes y se ha lanzado el capítulo Panamá del Proyecto Regional PREJUVE (AECID- SICA- PNUD). A nivel local se han apoyado iniciativas como el programa De Joven a Joven liderado por la Alcaldía de Panamá, así como las redes en La Chorrera y Arraiján.

En proceso de ejecución está el programa de Prevención de la Violencia, iniciado en octubre de 2013 y con fecha prevista de finalización en diciembre de 2020. Está orientado a contribuir a la Estrategia País de Seguridad y el Plan Nacional de Violencia contra la Mujer, mediante la implementación de estrategias de prevención de las violencias en el nivel nacional y local, con la participación activa de la ciudadanía en la promoción de valores de convivencia y desarrollo humano sostenible.

El alcance que propone es ambicioso y dirigido al fortalecimiento de la Oficina de Seguridad Integral; el diseño del plan de prevención con enfoque integral, el fortalecimiento de las relaciones entre la policía y la comunidad; el desarrollo de capacidades en materia de información sobre el tema; la gestión local en seguridad ciudadana y convivencia en todo el país, así como la creación

de oportunidades de desarrollo personal y comunitario de las y los jóvenes para prevenir la violencia de género.

En otras de sus líneas de acción, el PNUD Panamá ha impulsado el proceso de actualización de la Estrategia País de Seguridad Ciudadana, haciendo mesas de trabajo y el foro “Hacia una política de prevención de las violencias”. También en el 2015 se organizaron Diplomados de Seguridad Ciudadana (FLACSO/PNUD), así como cursos varios de “de la Información y Observatorios”, con participación de funcionarios de alto rango, apoyados por el Proyecto INFOSEGURA, y se firmó el Convenio con la Universidad de las Américas (UDELAS).

## 8.5 Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

La oficina del país del UNFPA ha estado trabajando desde 1975 y, a partir de 2016, acorde con el Programa de País 2016-2020, en el marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Potenciando de esta manera una colaboración estrecha entre las organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo se centra en primero generar conocimiento sobre el estado de las poblaciones y el desarrollo de sus capacidades y a partir de ahí promover el acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva y a una educación integral, con campañas de promoción y programas de educación sexual para los grupos en situación de vulnerabilidad, sobre todo con la participación de las instituciones públicas y privadas, trabajando desde ellos en la prevención de embarazos en la adolescencia y fomentado los derechos y la salud sexual entre ellos.

En su labor, el UNFPA utiliza mecanismos de trabajo conjunto con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y para adolescentes y jóvenes, la OMS en lo que se refiere a salud materna y ONU-Mujeres en cuanto a temas de violencia por razón de género, entre otras.

Estas estrategias de trabajo conjunto obviamente tienen en cuenta las cuestiones de género y la diversidad socio cultural, con un enfoque de derechos humanos, que estimule la participación de adolescentes y jóvenes en los programas de la sociedad.

En el tema *Adolescentes y jóvenes* en su página web, precisa de manera muy clara cómo logrará tan importantes objetivos: “El UNFPA logrará este producto mediante la promoción y el diálogo sobre políticas, así como la prestación de asistencia técnica y la gestión del conocimiento, destinados a: a) el fomento del diálogo político y social y las alianzas para la aplicación de los marcos jurídicos en materia de derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes y los jóvenes,



que incluyan programas de educación sexual integral y la prevención del embarazo en la adolescencia, así como intervenciones integradas, específicas y multisectoriales; b) el fortalecimiento de las plataformas de participación de la sociedad civil que defienden los derechos de los adolescentes y los jóvenes, incluidos los derechos sexuales y reproductivos; c) la elaboración de políticas, la promoción y el asesoramiento con base empírica para los jóvenes, mediante la puesta en marcha de iniciativas de comunicación estratégica en las que participen organizaciones públicas y de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado.” (panama.unfpa.org/es/adolescentes)

En el tema *Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer*, al igual que en todos sus proyectos, aplican el principio de la utilización de la capacidad de instituciones gubernamentales y la sociedad civil, pues para ellos es un arma vital en el desarrollo de sus programas. Lo puntualizan así: “UNFPA logrará este producto mediante la promoción, el diálogo sobre políticas, la gestión del conocimiento y la asistencia técnica destinados a: a) el fomento de la aplicación de mecanismos de rendición social de cuentas y de marcos jurídicos para abordar los derechos reproductivos de las niñas, las adolescentes y las mujeres, en particular de aquellas procedentes de sectores de la población excluidos y marginados; y b) el fortalecimiento de la capacidad nacional para dar una respuesta coordinada a la violencia por razón de género, concentrándose en la violencia sexual y fijando como meta las adolescentes y los jóvenes.” (panama.unfpa.org/es/topics/igualdad)

Otro de sus temas insignia es *Salud Sexual y Reproductiva*, como dijimos al inicio. En ello va incluida la planificación familiar, la salud materna y el VIH, con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad. Se propone lograr este objetivo, con: “la promoción, el diálogo sobre políticas y la gestión del conocimiento; esto exigirá asistencia técnica destinada a: a) la actualización de las políticas, las normas y los protocolos para la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva de alta calidad, incluida la planificación familiar, con atención especial a la población indígena, los adolescentes y los jóvenes; b) la promoción de la colaboración institucional para extender a los adolescentes y los jóvenes la prestación de servicios adaptados a ellos de salud sexual y reproductiva de alta calidad; c) el fortalecimiento del uso de un sistema de información sobre la gestión logística para la previsión y la supervisión del suministro de salud reproductiva; d) el fortalecimiento de las capacidades

nacionales, regionales y locales entre las instituciones públicas, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y las redes de jóvenes para fomentar la salud sexual y reproductiva y los derechos de los adolescentes y los jóvenes, así como el acceso a servicios de alta calidad; y e) la asistencia técnica para la aplicación y la institucionalización del Paquete de Servicios Iniciales Mínimos para la Salud Reproductiva en situaciones de emergencia.” (panama.unfpa.org/es/topics/salud-sexual-y-reproductiva)

Como dijera la Directora Ejecutiva del UNFPA, Dra. Natalia Kanem, con motivo del Día Mundial de la población el 11 de julio de 2019: “¡Es el momento de actuar! Ahora, y de forma urgente, debemos garantizar que todas las mujeres, adolescentes y las niñas puedan ejercer sus derechos. Si tienen acceso a mayores opciones de métodos anticonceptivos modernos, podrán prosperar en igualdad en función del desarrollo sostenible. No actuar implica un precio demasiado alto: muchas mujeres y niñas mueren, se producen más embarazos no deseados y más abortos inseguros, hay más niñas embarazadas avergonzadas que abandonan la escuela y el potencial de las personas y las sociedades queda desaprovechado. No hay tiempo que perder. Nuestro futuro depende de ello.” (Kanem, Natalia. 2019).

## 8.6 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>82</sup>

UNICEF trabaja en Panamá desde 1991, mediante el Programa de País que es firmado con el Gobierno de la República de Panamá cada cinco años. Este aborda los desafíos y principales tendencias que impactan la vida de los niños, niñas y adolescentes en el país.

En esta labor trabaja también con gobiernos locales, sociedad civil y el sector privado para fomentar el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Panamá en 1990. Su objetivo primordial es trabajar por el bienestar de niños, niñas y adolescentes brindando asistencia técnica, alianzas estratégicas y construyendo proyectos que contribuyan al desarrollo pleno de esta población (unicef.org/panama/spanish).

Las estrategias, programas y acciones se centran en cinco claves: Educación, Inclusión Social; Movilización social y alianzas; Protección contra las violencias y Acción Humanitaria y gestión de Riesgos.

82 La información se obtuvo de la página web de UNICEF: <https://www.unicef.org/panama/qu%C3%A9-hacemos>.

<https://www.unicef.org/panama/media/746/file/Progreso%20para%20todos%20los%20ni%C3%B1os%20en%20la%20era%20de%20los%20ODS.pdf>

<https://www.unicef.org/panama/media/616/file/%C2%BFQu%C3%A9%20est%C3%A1n%20haciendo%20las%20empresas%20por%20la%20ni%C3%B1ez%20en%20Panam%C3%A1.pdf>

Para cumplir con sus propósitos, UNICEF y el Gobierno panameño establecieron el Programa de Cooperación 2015-2020 donde se contempla el área de educación, desarrollo infantil temprano y educación preescolar, educación bilingüe y niños y niñas fuera de la escuela. También trabajan en temas de aprendizaje en niños y niñas sometidos al acoso sexual y violencia.

Además, cuenta con el Plan Estratégico 2018-2021, que resalta los objetivos y actividades más importantes de la organización y establece los resultados concretos que UNICEF pretende lograr para los niños junto a sus asociados durante un período de cuatro años, proponiéndose estrategias de cambios y determinando los facilitadores institucionales que podrán implementar dichos cambios, con vistas a un futuro más luminoso para niños, niñas y adolescentes.

UNICEF realiza varios estudios y diagnósticos sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en Panamá, por ejemplo: Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá 2019; Panorama 2018 | Niños, niñas y adolescentes en Panamá; entre otros. A partir de este conocimiento elaboran su Estrategia de Equidad Social e impulsan programas y proyectos de protección social, monitoreo y evaluación junto al Gobierno y otras organizaciones e instituciones sociales.

También brinda apoyo técnico al Gobierno panameño para optimizar el monitoreo de los indicadores de la Agenda 2030, así como asesora en la evaluación de planes, programas y servicios para la primera infancia, la educación intercultural bilingüe y la justicia juvenil, entre otros. Es la única forma de poder establecer, a partir de los resultados políticas públicas que benefician a este importante sector poblacional.

En el resumen ejecutivo de UNICEF llamado *Progreso para todos los niños en la era de los ODS* se destacan 44 indicadores relacionados con la infancia, organizados en cinco dimensiones de los derechos de los niños: el derecho a sobrevivir y prosperar, a aprender, a estar protegido contra la violencia, a vivir en un entorno seguro y limpio y a tener las mismas oportunidades de triunfar.

Asimismo, se plantea como principio respaldar el esfuerzo y guiar el trabajo en los próximos 12 años en la recopilación estadística y tratamiento de los datos, ya que ellos forman la columna vertebral del fortalecimiento del sistema, por lo que invertirán en esfuerzos a largo plazo para mejorar la calidad, la cobertura y la coordinación de los sistemas de datos administrativos gubernamentales dedicados a los niños, niñas y adolescentes.

## IX. LÍNEAS DE ACCIÓN, EFECTOS Y ÁREAS PRIORITARIAS

El Perfil de Igualdad de Género de País tiene como eje central el empoderamiento de las mujeres y hacer del cuidado una responsabilidad para todas las personas. La prioridad en estas líneas de acción se fundamentan en las principales brechas de desigualdad de género observadas en las distintas dimensiones estudiadas y se vinculan a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

### DIMENSIÓN POLÍTICA

<b>Línea de acción</b> Las mujeres deciden: el empoderamiento político en el ejercicio de derechos con liderazgo y participación paritaria	<b>Objetivo</b> La legislación crea marcos para el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres a la paridad impulsados por lideresas de organizaciones de sociedad civil empoderadas y con capacidades de incidencia creadas
Relación con los ODS 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Relación con los ODS 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
<b>Efectos</b>	<b>Acciones prioritarias</b>
<b>Efecto 1</b> Liderazgo de las mujeres aumenta e influye en todos los órganos del Estado, en las organizaciones de la sociedad e impulsa la paridad	Efecto 1.1 Marcos en la legislación electoral desarrollan la política de paridad
	Efecto 1.2 Los derechos políticos de las mujeres se amplían en el conjunto de la institucionalidad y en las organizaciones de mujeres en niveles de toma de decisión.
	Efecto 1.3 Organizaciones de mujeres al interior de los partidos políticos desarrollan fortalezas y crean capacidades para el ejercicio de sus derechos en esas estructuras
	Efecto 1.4 Fortalecidas las organizaciones de mujeres en las comarcas indígenas y sus capacidades políticas en razón del ejercicio de sus derechos ciudadanos
	Efectos 1.5 Lideresas de distintos organismos, incluyendo a afrodescendientes e indígenas y entidades públicas y de la sociedad civil crean alianzas por la paridad política y el empoderamiento de las mujeres

### DIMENSIÓN ECONÓMICA

<b>Línea de acción</b> Empoderamiento económico y desarrollo humano sostenible	<b>Objetivo</b> Mujeres empoderadas se insertan en empleos decentes, generan ingresos propios, lidian con la pobreza mediante emprendimientos exitosos que promueven el uso eficiente de los recursos naturales, la reducción de los factores de contaminación, la restauración y recuperación de los ecosistemas y evitan la degradación ambiental, todo ello fundamentado en una legislación nacional y programas que mejoran la salud de la población
Relación con los ODS 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
Relación con los ODS 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
Relación con los ODS 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Relación con los ODS 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Relación con los ODS 10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Efectos	Acciones prioritarias
<p><b>Efecto 1</b> El desarrollo de políticas integrales para erradicar la pobreza y la pobreza extrema con enfoque de género reduce índices de feminidad de la pobreza y mejora las condiciones de vida de niñas y niños menores de 18 años que viven en pobreza multidimensional.</p>	<p>Efecto 1.1. Procesos de desarrollo productivo en la agroindustria, con cadenas de valor sensibles a género, sostenibles, compatible y con la protección del ambiente, incorporan a mujeres en pobreza extrema en el área urbana y rural</p>
	<p>Efecto 1.2. Políticas de protección social y ambiental hacia las personas en condición de pobreza extrema y pobreza urbana, rural, con énfasis en poblaciones indígenas, afrodescendiente y jóvenes, incluyen perspectiva de género y prácticas para generar ingresos propios de manera sostenible</p>
	<p>Efecto 1.3. Estudios sobre la situación de los índices de feminidad de la pobreza identifican prácticas idóneas para superar las desigualdades de género en la niñez y la adolescencia como de la familia</p>
<p><b>Efecto 2</b> Centralización en el trabajo de cuidado logra espacios en la igualdad y equidad de género, crea plataformas para servicios a las familias y cambios en la participación de todos sus miembros en el trabajo no remunerado y de cuidado de las personas en el hogar.</p>	<p>Efecto 2.1. Políticas de descentralización desarrolla normas enfocadas en la distribución de recursos económicos para la igualdad entre mujeres y hombres</p>
	<p>Efecto 2.2. Municipios y Juntas Comunales cuentan con plataformas de servicios con empleo remunerado de mujeres para la atención de niñas/os, adultez mayor y con programas de trabajo que promueven la responsabilidad del cuidado de todos los miembros de la familia con planes de seguimiento y evaluación de la política</p>
	<p>Efecto 2.3 Las instituciones gubernamentales trabajan con el sello de equidad de género y desarrollan presupuestos públicos con enfoque de género que garantizan las políticas de igualdad enfocadas en hacer del cuidado una responsabilidad de todas las personas</p>
<p><b>Efecto 3</b> El empoderamiento económico de las mujeres impacta la paridad de género en el mercado de trabajo, mejores condiciones en el empleo de las mujeres y reduce la brecha salarial de género.</p>	<p>Efecto 3.1 Existe registro integral de las condiciones del empleo informal de las mujeres, crean capacidades respecto a las demandas de mercado, innovación tecnológica y proveen apoyos económicos para las etapas de despegue de emprendimientos, con evaluación constante de los rendimientos de los mismos y protección de los esfuerzos económicos de las mujeres</p>
	<p>Efecto 3.2 El programa de sello de equidad de género en el sector privado impulsa el trabajo decente, la reactivación de empleos aumenta su participación en jornadas plenas, se reduce la brecha salarial de género y el trabajo de jornadas superiores de 40 horas sin el salario mínimo obtienen mayor vigilancia de la seguridad laboral y sus unidades de recursos humanos incluyen personas afrodescendientes, indígenas como de distintas identidades sexuales</p>
	<p>Efecto 3.3 La legislación adopta el Convenio 190 para erradicar el acoso sexual en el mundo del trabajo, reconocidos y auspiciados los esfuerzos de las organizaciones sindicales en la promoción de la igualdad de género en el mundo laboral</p>
	<p>Efecto 3.4 Más mujeres acceden a las juntas directivas de las empresas privadas y dirigen negocios de distintos niveles organizacionales por el impacto de las políticas de paridad de género</p>

<b>Efecto 4</b> Como resultado de políticas para el mejoramiento nutricional de la población, los niveles de productividad en el sector agropecuario mejora y las mujeres logran acceso a recursos para sus parcelas y acceso a innovación tecnológica.	<b>Efecto 4.1</b> Las mujeres productoras logran que la política estatal les brinde acceso a predios de mayor superficie, a créditos, a asistencia técnica e incorporan tecnologías que mejoran los rendimientos de su producción y la protección del medioambiente
	<b>Efecto 4.2</b> Mujeres productoras diversifican la producción de sus predios y son favorecidas con programas de innovación tecnológica aumentando el rendimiento de sus cultivos compatibles con el medioambiente
	<b>Efecto 4.3</b> Mujeres en la ciencia y la innovación tecnológica crean equipos especializados promotores del acceso a formación y desarrollo de capacidades tecnológicas en mujeres que se insertan en los sectores de mayor productividad, especialmente los de mayor innovación, incluyendo el sector de energía renovable y agricultura sostenible

## DIMENSIÓN SOCIAL

<b>Línea de acción</b> El cuidado, una estrategia para el bienestar y la sostenibilidad de la vida.	<b>Objetivo</b> Mujeres en todo su ciclo de vida reciben los cuidados que les permiten desarrollar las capacidades de agencia indispensables para su bienestar sin ningún tipo de discriminación sexual, racial, ni de clase y disfrutan de condiciones que impiden la violencia en cualquiera de sus formas
Relación con los ODS 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
Relación con los ODS 4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Relación con los ODS 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Relación con los ODS 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
<b>Efectos</b>	<b>Acciones prioritarias</b>
<b>Efecto 1</b> Programa intercultural, interseccional e intersectorial para la cobertura universal de salud, la eliminación de la morbi mortalidad materna e infantil y desarrolle la prevención de embarazos a edades tempranas y reduzca las brechas de servicios y calidad en la atención.	<b>Efecto 1.1.</b> Procesos de atención a población donde prevalecen brechas de salud sexual reproductiva en especial de mortalidad materna e infantil reciben atención integral con enfoque de derechos humanos e interculturalidad
	<b>Efecto 1.2.</b> Estudios sobre las condiciones de salud en la población afrodescendiente
	<b>Efecto 1.3.</b> Los embarazos a temprana edad se reducen significativamente y los programas de educación integral en sexualidad obtienen resultados óptimos
<b>Efecto 2</b> Las instituciones que brindan los servicios esenciales de salud e instituciones de seguridad cuentan con programas que reducen el estigma y la discriminación contra las poblaciones claves, particularmente a las mujeres trabajadoras sexuales y mujeres trans de manera que protejan sus derechos humanos.	<b>Efecto 2.1.</b> Las medidas de protección social responden a las necesidades de las mujeres VHI-positivas, en particular de las mujeres que viven dentro de las comarcas indígenas como la Ngäbe Buglé donde la infección ha aumentado en los últimos años
	<b>Efecto 2.2.</b> Poblaciones claves cuentan con la cobertura de servicios de salud esenciales en materia de SSR, DS, prevención y atención a enfermedades infecciosas y no transmisibles



<p><b>Efecto 3</b> Plan de acción contra la violencia hacia las mujeres, las niñas/os y adolescentes se ejecuta con el consenso de todos los sectores sociales y cuenta con los recursos para su ejecución.</p>	<p>Efecto 3.1. La Ley N° 82 es implementada con apego a la reglamentación surgida del CONVIMU, sustentada en el consenso social surgido del Plan de Acción contra la Violencia con la asignación presupuestaria requerida para su plena y efectiva ejecución.</p>
	<p>Efecto 3.2. Existe una estrategia de recolección, análisis y difusión de las diferentes instituciones con la que facilitan el acceso a información oportuna, actualizada, segregada por sexo, edad, etnia y tipo de violencia contra las mujeres, las niñas/os y la adolescencia.</p>
	<p>Efecto 3.3. Creado protocolo de atención a la violencia desde un enfoque intercultural que integra las diversas cosmovisiones de los pueblos indígenas para la prevención de la violencia contra las mujeres, niñas/os y adolescentes en todas sus formas, principalmente la violencia sexual y el femicidio.</p>
	<p>Efecto 3.4. La institucionalidad cuenta con programas de formación y capacitación en género para todo el personal que trabaja dentro de los servicios esenciales para la prevención, atención de la violencia contra las mujeres y las personas, mejorando sustancialmente los servicios con la participación de las organizaciones de mujeres, feministas y de las poblaciones LGBTQI+ y otras.</p>
	<p>Efecto 3.5. Existen condiciones apropiadas para el acceso a la justicia y desarrollo de procesos resilientes como de capacidades en el uso de herramientas tecnológicas para prevenir y evitar el ciberbullying y ciberataques.</p>



Foto: Francisco Cedeño

## X. CONCLUSIONES

El Perfil de País según Igualdad de Género es el resultado de la labor de investigación y recopilación de información cuantitativa y cualitativa respecto de la condición de igualdad de género en el país.

Para la sociedad panameña la igualdad entre mujeres y hombres debe ser un valor fundamental y esencial para su crecimiento económico y social (hacer frente a los actuales retos económicos y sociales, garantizar la justicia social y lograr un desarrollo inteligente y sostenible) y la igualdad de género tiene que desempeñar un papel fundamental en el debate político de nuestro país.

El perfil presentado constituye una herramienta cuantitativa y cualitativa de carácter nacional que presenta una medida exhaustiva de igualdad entre mujeres y hombres que resulta pertinente para el marco político de la República de Panamá. Los resultados demuestran que aun con importantes avances en varios de nuestros indicadores nos encontramos al inicio del camino hacia la igualdad de género.

Además, los resultados obtenidos muestran que, en la dimensión política, es decir en el ámbito del poder, se registran las mayores diferencias de género. El otro ámbito en el que se manifiestan las principales desigualdades es el ámbito del tiempo. Se registran grandes diferencias entre hombres y mujeres en lo que se refiere al tiempo dedicado a realizar actividades de cuidado y domésticas no remuneradas. También cabe destacar que en el ámbito de la violencia la dificultad en acceso a los datos es importante, lo que obliga a hacer un llamamiento a los y las responsables políticos de la nación para que garanticen la recopilación de datos comparables con el fin de apoyar la lucha contra la violencia de género.

El Índice de Igualdad de Género apunta además a la falta de datos adecuados para medir la violencia de género contra las mujeres. Esto por mencionar algunas dimensiones ya que en resumen todas encuentran importantes hallazgos. Estos resultados muestran hasta qué punto queda trabajo por hacer para que la igualdad de género se convierta en una realidad.

Por ejemplo, varias subdimensiones no han podido ser medidas a causa de las limitaciones existentes en la disponibilidad de datos, como es el caso de cifras de pobreza, la falta de desagregación de datos en distintos campos de la disponibilidad de los mismos en las instituciones oficiales o el caso del comportamiento en la dimensión de la salud, debido a que algunos de los datos no están desglosados por sexo.

El Perfil de País según Igualdad de Género supone una fuente de referencia para los y las responsables de adoptar decisiones, de implementar políticas y establecer las condiciones, mecanismos, estrategias o planes que garanticen el avance y el cierre de las brechas que marcan la desigualdad de género en Panamá. Este perfil enriquece las perspectivas basadas en análisis a distintos niveles, ya que proporciona una medida sintética, aunque exhaustiva y flexible, capaz de facilitar la evaluación de la efectividad de las políticas de igualdad de género.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Ciudadana Pro Justicia (2012). Situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos en Panamá.
- Arrocha, Rosa (2019). Brechas salariales de género en Panamá: 2011-2018. Universidad de Panamá.
- Astudillo, J., Fernández, M., y Garcimartín, C. (2019). La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (2020). Perspectivas económicas mundiales <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects#overview>
- BID (2017). Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2019). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2016). Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible.
- CEPAL (2013). La brecha digital de género: Reflejo de la desigualdad social.
- CEPAL (2020). Decimocuarta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago, 27-31 de enero de 2020.
- CEPAL (2020<sup>a</sup>). Informe Especial COVID-19.
- Consejo de Derechos Humanos (2015) Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Panamá.
- De León, A. (7 de marzo de 2020). Día Internacional de la Mujer: Mujeres Cambiando el Mundo. La Prensa, pág. 4. Recuperado el 8 de marzo de 2020, de <https://www.prensa.com/impresa/opinion/mujeres-cambiando-el-mundo/>
- Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Panamá, 2014-2015.
- Estadísticas de Ministerio e instituciones públicas y privadas.
- FAO (2018) Evaluación de la capacidad estadística relativa a los ODS pertinentes para la FAO 2018.
- (2018). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.
- MIAMBIENTE (2014). GEO Panamá informe del estado del ambiente
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo – 2018. Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional.
- INAMU (2014). Informe de la República de Panamá. Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000).
- INAMU (2016). VI Informe Nacional Clara González.
- INAMU (2019). VII Informe Nacional Clara González.
- INEC (2019). Encuesta Continua de Hogares.
- INEC (2010-2018). Estadísticas Vitales, Tasa de natalidad en la República. Panamá: Contraloría General.
- INEC (2018). Estadísticas Vitales 2018 del Instituto Nacional de Estadística. Panamá. Contraloría General de la República.
- INEC (2010-2018). Tasa de Fecundidad, según provincia y comarca indígena de residencia. Panamá: Contraloría General de la República.

- INEC (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. Panamá: Contraloría General de la República.
- Instituto Conmemorativo Gorgas – INAMU - SENACYT (2018). Informe Violencia contra las Mujeres en Panamá, prevalencias, factores de riesgos asociados y femicidio.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2018) Índice de pobreza multidimensional de Panamá.
- (2019c). Análisis de sostenibilidad de la deuda pública, abril 2019).
- (2019<sup>a</sup>). Costo calórico de las canastas básicas familiares de alimentos en agosto de 2019.
- (2019b). Balance fiscal preliminar del gobierno central, septiembre 2018 – 2019.
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) (2019) Los NiNis en Panamá.
- MIDES, MEF, INEC, OPHI, PNUD, UNICEF (2018) Índice de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes, Panamá.
- MINSA (2013). Situación de Salud de Panamá. Panamá: Dirección Nacional de Planificación del MINSA.
- Minsa-AECID (2017). - Diagnóstico y Plan de Género para incorporar la perspectiva de género en el Programa de agua potable y saneamiento en áreas rurales e indígenas de Panamá con énfasis en gestión local.
- SENAPAN (2019 - 2021). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá
- Nobre, M.; Hora, K. y otras. (2017) ATLAS de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe: “Al tiempo de la vida y los hechos”. FAO, Santiago de Chile.
- ONU (2019). Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo. Informe del Secretario General.
- ONU Mujeres. (2018). Perfiles de Países según igualdad de género: Nota de Orientación. New York, Estados Unidos: Sección de Investigación y Datos de ONU Mujeres.
- (2018). Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Estados Unidos de América.
- (2020). Hechos y cifras: liderazgo y participación política.
- Orozco Corona, Mónica E. (2011) Análisis de la Encuesta del Uso del Tiempo (EUT) de Panamá.
- PNUD (2016). Diagnóstico Situación de las mujeres indígenas de Panamá.
- (2017). El bienestar cuidado: Una responsabilidad que debe ser compartida. En Cuaderno de Desarrollo Humano. Panamá.
- (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019\\_technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019_technical_notes.pdf)
- (2019a). Crecimiento sin Igualdad no es Desarrollo.
- (2016). María Ángeles Sallé. Diagnóstico de la Red de Mecanismos.
- SENACYT - Consorcio Innovos Group S.A. -Bolsa de Comercio de Cordoba (2019) Análisis de los determinantes económicos del déficit de inversión en investigación y desarrollo en Panamá. Ciudad de Panamá.
- SENACYT - participación de las mujeres en la ciencia en Panamá (SENACYT - PNUD) 2018
- SENAPAN (2017) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021. Panamá.
- Septuagésimo cuarto periodo de sesiones. Tema 22 b) del programa provisional\* Erradicación de la pobreza y otras cuestiones de desarrollo. Las mujeres en el desarrollo. Informe del Secretario General.

UNCT-SWAP Gender Equality Scorecard (2018). Performance indicators for gender equality and the empowerment of women for united nations country teams.

UNFPA (2019). Análisis de situación de país. Consultoría.

UNICEF (2019). Situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en Panamá.

(2018). Análisis de situación de violencias contra niños, niñas y adolescentes en Panamá. Un documento para el aprendizaje, la toma de decisiones y la acción.

VOCES (2019). Plan de fortalecimiento de las organizaciones para inserción en las acciones del decenio afrodescendiente.

Vizcarra Bordi, I. e (2008). Entre las desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre, UAEM, México.

Xinyu, M. (2019). Instituto de Comercio Internacional y Cooperación Económica del Ministerio de Comercio de China, entrevista de Sputnik, (22/1/2019).

Zavala, V. a; Garcimartín, C.; Astudillo, J. y Ruíz-Arranz, M. (2019) Desafíos para consolidar su desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Páginas WEB a consultar en diciembre 2019 y enero-abril de 2020.

Boletín 15. Estimaciones y proyecciones de la población en la república, provincia, comarca indígena, según sexo y edad; 2010-20. INEC, [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=499&ID\\_CATEGORIA=3&ID\\_SUBCATEGORIA=10](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=499&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10)

[https://www.inec.gob.pa/archivos/A231POBLACI%C3%93N%20PROTEGIDA\\_2018.pdf](https://www.inec.gob.pa/archivos/A231POBLACI%C3%93N%20PROTEGIDA_2018.pdf)

[http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PANAMA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PANAMA_FICHA%20PAIS.pdf)

<https://espanol.mapsofworld.com/search.php?query=panama&sa=Buscar&search=Search>

[https://extranet.who.int/sree/Reports?op=Replet&name=%2FWHO\\_HQ\\_Reports%2FG2%2FPROD%2FEXT%2FTBCountryProfile&ISO2=PA&LAN=ES&outtype=pdf](https://extranet.who.int/sree/Reports?op=Replet&name=%2FWHO_HQ_Reports%2FG2%2FPROD%2FEXT%2FTBCountryProfile&ISO2=PA&LAN=ES&outtype=pdf)

<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>

<https://intradebid.org/perfil>

<https://mundo.sputniknews.com/economia/201901221084921855-ralentizacion-economia-china-causas-consecuencias-peligro-mundo/>

<https://oig.cepal.org/es/paises/18/profile>

<https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110\\_COUNTRY\\_ID:102792](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102792)

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/WRGSIndex.aspx>

<https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/wp-content/uploads/2017/09/Print-Version-Spanish.pdf>

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&skip=0&query=&coi=PAN>

<https://www.who.int/countries/pan/es/>

[https://www.wipo.int/directory/es/details.jsp?country\\_code=PA](https://www.wipo.int/directory/es/details.jsp?country_code=PA)

<https://www.prensa.com/imprensa/panorama/pacto-de-estado-pide-no-parchar-codigo-penal/>

<https://www.prensa.com/imprensa/opinion/hostigamiento-judicial/>

[http://www.anati.gob.pa/Transparencia/titulos/Titulos\\_Entregados\\_Agot14\\_Dic18.pdf](http://www.anati.gob.pa/Transparencia/titulos/Titulos_Entregados_Agot14_Dic18.pdf)

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952008000200007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952008000200007)



<https://inamu.gob.pa/inamu-rinde-informe-de-gestion-2014-2018/>

<https://inamu.gob.pa/historia-de-la-institucionalidad-de-las-mujeres-en-panama/>

<http://www.minsa.gob.pa/noticia/obesidad-y-sobrepeso-se-mantienen-como-principales-padecimientos-en-ninos-escolares>

<http://www.css.gob.pa/web/29-abril-2019ob.html>

<http://minsa.gob.pa/noticia/campana-de-prevencion-y-combate-de-la-obesidad-infantil-en-panama-salva-tu-vida>

<https://ppdpanama.org/proyectos/mapa-de-proyectos.html>

<https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/blog/el-genero-importa--tambien-en-las-cuestiones-ambientales.html>

<https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-2.html>

<https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-llevara-la-mayor-contraccion-la-actividad-economica-la-historia-la>

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)

[https://www.prensa.com/impresamartes-financiero/oit-debe-evitarse-el-cierre-de-empresas/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=titulares\\_tarde](https://www.prensa.com/impresamartes-financiero/oit-debe-evitarse-el-cierre-de-empresas/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=titulares_tarde)

<https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang--es/index.htm>

Información sobre reformas constitucionales Revisión diciembre 2019 y febrero 2020:

<https://www.prensa.com/impresapanorama/el-juego-de-las-risas-y-las-lagrimas-del-proceso-de-reformas-constitucionales/>

[https://www.prensa.com/impresapanorama/complicado-camino-reformas\\_o\\_5431706869.html](https://www.prensa.com/impresapanorama/complicado-camino-reformas_o_5431706869.html)

Zamora, Juan (2019) AP Explica: Protestas ante reforma constitucional en Panamá. <https://apnews.com/1f8b6a20e290452cb67e561139c282b2>

<https://www.laestrella.com.pa/nacional/191101/galeria-segunda-jornada-protestas-panama>

<http://www.lr21.com.uy/mundo/1414217-panama-gobierno-reprime-protestas-sociales-contrareforma-constitucional>

<https://marcogandasegui9.blogspot.com/2019/11/la-nacion-panamena-es-soberana-e.html>

[https://www.prensa.com/politica/Red-Derechos-Humanos-Panama-CIDH\\_o\\_4878262152.html](https://www.prensa.com/politica/Red-Derechos-Humanos-Panama-CIDH_o_4878262152.html)

<https://www.panacamara.com/camara-de-comercio-industrias-y-agricultura-de-panama-presenta-propuesta-de-reformas-a-la-constitucion-nacional/>

<https://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/human-rights>



ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas.