

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
Dirección Nacional de la Mujer

IV INFORME NACIONAL
CLARA GONZÁLEZ
SITUACIÓN DE LA MUJER EN PANAMÁ
2002- 2007

GOBIERNO

NACIONAL

Panamá, 2008

305.42

P191

Panamá. Ministerio de Desarrollo Social
IV Informe Nacional “Clara González : situación de la mujer. -
Panamá: Ministerio de Desarrollo Social, 2008.
298p. ; 27 cm.

ISBN 978-9962-8947-0-4

1. MUJERES Y ECONOMÍA
2. MUJERES EN LA EDUCACIÓN
3. MUJERES EN LA POLÍTICA I. Título

IV Informe Nacional Clara González: Situación de la Mujer en Panamá, 2002-2007

Ministerio de Desarrollo Social, Dirección Nacional de la Mujer. Panamá, 2008

Equipo técnico de apoyo en revisión, edición y estilo
del Ministerio de Desarrollo Social:

Dirección Nacional de la Mujer -DINAMU

Almanza, Yaravy
Araujo, Joyce
Arosemena, Dora
Barrios, Nuvia
Camaño, Lina
Cooke, Juana
Córdoba, Ana
Cruz, Katherine
Escobar, Bienvenida
García Mónica
Herrera, Idalidys
Manzané, Lucy
Mejía, Ricardo
Pérez, Iveth
Pérez, Rosina
Sánchez, Alicia
Solís, Eusebia
Terán, Aleyda
Villarreal, Nischma

Dirección de Políticas Sociales

Dirección de Comunicación

Secretaría del Sistema de Protección Social

Secretaría Técnica

Equipo de consultoras que facilitaron los temas:

Benson, Mónica
Cumblera, Nelly
Espinoza, Nitzia
Marco, Yolanda
Martínez, Nidia
Miller, Gladys
Regalado, Ivonne
Spalding, Teresa
Terrerros, Nicolasa
Tuñón, Irma
Vásquez, Vielka
Vergara, Virginia
Vergés, Claude

Coordinación, edición y concepto creativo del Informe:

Ileana Gólcher

Corrección de Estilo: Robert K. Fernández.

Diseño de portada: Dirección de Comunicación del MIDES.

Fotos en páginas interiores proporcionadas por:

MIDES, SENADIS, Autoridad del Canal de Panamá,
INADEH, SERTV, MINSA, MINGOB, ANAM, Despacho de
la Primera Dama, MIDA, Juana Cooke, CEGEL, Fany
Wong, Patronato Luz del Ciego.

Diseño Gráfico: David Montoya

Publicación de distribución gratuita

Impresión: 500 ejemplares

ÍNDICE

PRESENTACION	19
INTRODUCCIÓN	21
 1. MUJERES, ECONOMÍA Y TRABAJO:	
DESAFIO ACTUAL HACIA LA EQUIDAD	25
INTRODUCCIÓN	26
1.1 SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ	26
1.1.1 Datos demográficos, situación socioeconómica de las mujeres en las áreas urbana, rural e indígena	26
1.1.2 Situación de pobreza de las mujeres, gasto social y presupuestos públicos con enfoque de género	28
1.1.3 Valoración sobre el impacto de los tratados y acuerdos de libre comercio para las mujeres en el mercado de trabajo	31
1.1.4 Mercado de trabajo, desigualdades salariales y dinámica actual para las mujeres	32
1.1.5 La brecha salarial	35
1.1.6 Trabajo doméstico	35
1.1.7 Mujeres en la micro, pequeña y mediana empresa, sector informal y subempleo	38
1.1.8 Impacto de la ampliación del Canal de Panamá: Beneficios y desventajas sociales	40
1.2 AVANCES Y LOGROS EN EL ÁREA DE MUJERES Y ECONOMÍA	42
1.2.1 El Programa “Red de Oportunidades”	42
1.2.2 Actualización del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA)	43
1.2.3 Transversalización de género en los programas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	44
1.2.4 Emprendimientos económicos de mujeres	44
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	45
NOTAS	46
 2. MUJERES Y EDUCACIÓN: EDUCAR ES GOBERNAR	47
INTRODUCCIÓN	48
2. DATOS GENERALES SOBRE LA EDUCACIÓN PANAMEÑA	49

2.1	Educación básica general y media	49
2.1.1	Expansión cuantitativa	49
2.1.2	Cobertura	50
2.1.3	Nivel de escolaridad	50
2.1.4	Tasa de Alfabetización y Analfabetismo	51
2.1.5	Índice de paridad de Género	51
2.1.6	Avances en la educación inclusiva	52
2.1.7	Avances en la educación preescolar no formal	52
2.2	ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	53
2.3	LA FORMACIÓN PROFESIONAL	55
2.4	PRESUPUESTO DESTINADO A LA EDUCACIÓN	56
2.5	LIMITACIONES PARA UNA MEJOR EDUCACIÓN	58
2.5.1	La calidad del aprendizaje	58
2.5.2	Actualización sostenida para el personal docente	59
2.5.3	Calendario académico con escaso tiempo para el aprendizaje	59
2.6	EDUCACIÓN E INGRESOS: UNA RELACIÓN DESDE LA TEORÍA ECONÓMICA	60
2.7	POLÍTICAS ESTATALES PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES	61
2.7.1	Logros del programa Pro igualdad en materia educativa	62
	CONCLUSIONES	63
	BIBLIOGRAFÍA	64

3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL: DE LAS CUOTAS

	A LA PARTICIPACIÓN TOTAL	65
	INTRODUCCIÓN	66
3.1	MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	68
3.2	PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA	71
3.2.1	Las mujeres en los partidos políticos	71
3.2.2	Las mujeres en los Órganos de Poder Público	73
3.2.2.1	Poder Legislativo	73
3.2.2.2	Poder Ejecutivo	75
3.2.2.3	Poder Judicial	80
3.2.2.4	Gobiernos locales	81
3.3	PARTICIPACIÓN SOCIAL	82
3.3.1	Participación sindical	82
3.3.2	Participación de las mujeres en el ámbito empresarial	84
	CONCLUSIONES	86

BIBLIOGRAFÍA	87
NOTAS	87
4. MUJERES Y AVANCES PARA LA EQUIDAD JURÍDICA	89
INTRODUCCIÓN	90
4.1 CONTEXTO INTERNACIONAL	90
4.2 MARCO NACIONAL	91
4.3 INSERCIÓN LABORAL DE LA MUJER	91
4.4 LA LEY N° 38 DE 10 DE JULIO DE 2001 Y LA REFORMA DEL SISTEMA PENAL	94
4.4.1 Violencia Doméstica en el nuevo Código Penal	94
4.4.2 Violencia Doméstica en el proyecto de Código Procesal Penal	96
4.5 EL PACTO DE ESTADO POR LA JUSTICIA Y LA CONCERTACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO	100
4.5.1 El Pacto de Estado por la Justicia	101
4.5.2 La Concertación Nacional para el Desarrollo	101
4.6 MECANISMOS INSTITUCIONALES HACIA LA IGUALDAD	102
4.6.1 El Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica	102
4.6.2 El Consejo Nacional de la Mujer	103
4.6.3 Comisión de Alto Nivel	103
4.6.4 Red de Mecanismos de la Mujer	103
4.7 NORMATIVA PENDIENTE: FEMICIDIO Y SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA, NECESIDADES URGENTES	104
4.7.1 Femicidio	104
4.7.2 Salud Sexual y Reproductiva	105
NOTAS	105
BIBLIOGRAFÍA	106
5 MUJERES Y SALUD: DISFRUTAR UNA VIDA SALUDABLE Y CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	107
INTRODUCCIÓN	108
5.1 DATOS GENERALES Y SERVICIOS DE SALUD PARA LAS MUJERES	109
5.2 ATENCIÓN DE SALUD DE LAS MUJERES	113
5.2.1 Impacto de la violencia doméstica en la salud de la mujer	115
5.3 SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE LAS MUJERES	115
5.3.1 Mujeres y prevención del VIH-SIDA	115
5.3.2 El aborto	117

5.3.3	Los servicios de salud para la planificación familiar y derechos reproductivos de las mujeres	117
5.3.4	Planes, proyectos, programas, y consideraciones sobre las propuestas de la Comisión de Derechos Sexuales y Reproductivos-	120
5.4	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE SALUD Y ENFERMEDADES	121
5.4.1	Salud mental y estilos de vida	121
5.4.2	Salud nutricional	121
5.4.3	Otras enfermedades que afectan a la salud de las mujeres	122
	CONCLUSIONES	125
	NOTA	125
	BIBLIOGRAFÍA	125

6 NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES:

	LA DEMOCRACIA SE CONSTRUYE DESDE LA INFANCIA	127
	INTRODUCCIÓN	128
6.1	LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN LA CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN PANAMEÑA	129
6.1.1	La fecundidad y sus determinantes en las niñas, adolescentes y jóvenes.	130
6.2	LA POBREZA Y LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES	132
6.2.1	La pobreza y sus consecuencias en la situación alimentaria nutricional de niñas, adolescentes y jóvenes	133
6.3	EDUCACIÓN	135
6.3.1	La matrícula en la enseñanza panameña: la paridad educativa	136
6.3.2	Tasa de supervivencia al quinto grado	136
6.3.3	Juventud y educación: una alianza estratégica	138
6.3.4	Las adolescentes embarazadas: la maternidad anticipada	138
6.4	EL TRABAJO EN LA VIDA DE LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES	139
6.4.1	¿Dónde trabajan las niñas y las adolescentes?	142
6.5	LA SALUD DE LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES	143
6.5.1	La mortalidad en la niñez, adolescencia y jóvenes	144
6.5.2	La morbilidad en la niñez, la adolescencia y jóvenes	145
6.5.3	Salud sexual y reproductiva de las niñas, adolescentes y jóvenes	145
6.6	NIÑAS, ADOLESCENTES Y JOVENES EN SITUACIONES DE VULNERABILIDAD	146
6.6.1	Las situaciones de desplazamiento, refugio y protección humanitaria	146

6.6.2	Derecho a un nombre y nacionalidad	147
6.7	ENFRENTAR LOS RETOS ANTE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD EN PANAMÁ	147
6.7.1	Programas de atención para la protección integral de derechos de la niñez y la adolescencia	147
6.7.2	La Red de Oportunidades: Enfrentar el desafío de la pobreza desde la niñez	151
6.7.3	La educación intercultural bilingüe: el respeto a la diversidad	151
6.7.4	Programas de alimentación complementaria y de producción de alimentos	152
	CONCLUSIONES	152
	BIBLIOGRAFÍA	153
7	MUJERES RURALES Y AMBIENTE: ENTRE LA MARGINALIDAD Y LA MODERNIDAD	155
	INTRODUCCIÓN	156
7.1	SITUACIÓN DE LA MUJER EN EL SECTOR AGROPECUARIO	157
7.2	POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS	162
7.3	SISTEMA INSTITUCIONAL AGROPECUARIO Y LOS SERVICIOS DE APOYO A LAS ORGANIZACIONES RURALES .	165
7.4	POLÍTICAS Y PROGRAMAS CON TENDENCIA HACIA EL FOMENTO DE LAS ASOCIACIONES EN EL SECTOR RURAL	166
7.4.1	La mujer rural: su inserción en las organizaciones	167
7.5	MUJER RURAL Y AMBIENTE	169
7.5.1	El medio ambiente y sus desafíos	169
7.5.2	La mujer rural frente al deterioro ecológico	170
7.5.3	Marco legal de las políticas ambientales	170
7.5.4	Principios y lineamientos de la política nacional del ambiente	171
7.5.5	Leyes de relevancia ambiental	171
7.5.6	Alianzas para el desarrollo sostenible	172
	CONCLUSIONES	172
	BIBLIOGRAFIA	174
8	MUJERES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES: DE LA DISCRIMINACIÓN A LA PARTICIPACION CON EQUITAD	175
8.1	LA DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES PANAMEÑAS AFRODESCENDIENTES	176
8.1.1	Normas legales y discriminación de la población afrodescendiente	177

8.1.2	Identidad negra de la población panameña, avance para superar los obstáculos	179
8.1.3	Temas, consensos y estrategias de las mujeres negras	181
8.2	MUJERES INDÍGENAS: DE LA INVISIBILIDAD A LA PARTICIPACIÓN CON EQUIDAD	182
8.2.1	Condición de las mujeres indígenas	184
8.2.2	Salud de las mujeres indígenas	185
8.2.3	Acceso a la justicia	187
8.2.4	Equidad en la educación	188
8.2.5	Analfabetismo: educar en la propia lengua	189
8.2.6	Movilización indígena: sobrevivir los escenarios de la pobreza	190
	CONCLUSIONES	191
	BIBLIOGRAFÍA	192

9 MUJERES Y DISCAPACIDAD:

	DE LA INVISIBILIDAD A LA INTEGRACIÓN CON EQUIDAD	193
	INTRODUCCIÓN	194
9.1	SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN DE MUJERES CON DISCAPACIDAD	195
9.2	DISCRIMINACIÓN E INCLUSIÓN	199
9.2.1	Género y discapacidad	201
9.3	POLÍTICAS Y ACCIONES PARA LA INCLUSIÓN	202
9.3.1	Plan Estratégico Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad	202
9.3.2	Plan Nacional de Educación Inclusiva	203
9.3.3	Marco Legal	203
9.4	DISCRIMINACIÓN A NIÑAS Y MUJERES CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD	208
9.4.1	Consideraciones específicas de las mujeres con discapacidad	208
	CONCLUSIONES	211
	NOTAS	212
	BIBLIOGRAFÍA	212

10 LAS ADULTAS MAYORES: DE LA DISCRIMINACIÓN

	A LA INTEGRACIÓN	213
	INTRODUCCIÓN	214
10.1	EL ENVEJECIMIENTO	216
10.1.1	Feminización de la vejez	216
10.1.2	Imagen y mitos sobre la vejez	217

10.2	SITUACIÓN DE LAS ADULTAS MAYORES	217
10.2.1	Aspectos Demográficos	217
10.2.2	Situación económica	218
10.2.3	Seguridad social	219
10.2.4	Salud	220
10.2.5	Educación	221
10.2.6	Estado conyugal	221
10.2.7	Vivienda	221
10.2.8	El maltrato	222
10.3	ATENCIÓN DIRIGIDA A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR	222
10.3.1	Ministerio de Desarrollo Social	223
10.3.2	Caja del Seguro Social (CSS)	223
10.3.3	Ministerio de Salud (MINSA)	225
10.3.4	Universidad de Panamá: el reto de la educación permanente	225
10.3.5	Otras instituciones	226
10.4	AVANCES Y RETOS SEGÚN COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ACUERDOS INTERNACIONALES	226
10.4.1	Avances	226
10.4.2	Retos	227
	CONCLUSIONES	227
	BIBLIOGRAFÍA	228

11	MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD: DE LA OSCURIDAD A LA NUEVA CIUDADANA	229
	INTRODUCCIÓN	230
11.1	ASPECTOS GENERALES	230
11.1.1	La situación en Centroamérica	230
11.1.2	La situación en Panamá	231
11.1.3	Datos estadísticos sobre personas privadas de libertad	232
11.2	SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD	234
11.2.1	Datos y cifras generales sobre las privadas de libertad	236
11.2.6	Situación procesal de las internas, asistencia legal y acceso a la justicia	246
	CONCLUSIONES	248
	NOTAS	249
	BIBLIOGRAFÍA	249

12	MUJERES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	251
	INTRODUCCIÓN	252
12.1	ASPECTOS GENERALES	252
12.2	PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL	253
12.2.1	Medios impresos	256
12.2.2	Medios radiofónicos	258
12.2.3	Medios televisivos	258
12.2.4	Publicidad: el espejismo de la sintonía	260
12.2.5	Preparación académica en Comunicación Social	262
12.3	NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN: EL DESAFÍO DE LA VIRTUALIDAD	263
12.3.1	Infoplazas	266
12.3.2	Telefonía móvil o celular: de la colectividad a la privacidad	268
12.3.3	Internet inalámbrico	269
12.3.4	Acceso a las nuevas tecnologías a través de la Educación Superior	270
	CONCLUSIONES	270
	BIBLIOGRAFÍA	272
13	MUJERES Y VIOLENCIA: FENÓMENO SOCIAL VIGENTE	273
	INTRODUCCIÓN	274
13.1	VIOLENCIA EN LA VIDA COTIDIANA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ	276
13.1.1	La violencia doméstica en la relación de pareja: la violencia física, sexual, patrimonial y psicológica. Aspectos cuantitativos	276
13.1.2	Las pensiones alimenticias: una forma de violencia patrimonial	282
13.2	LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL: LA REVICTIMIZACIÓN DE LAS MUJERES EN PANAMÁ	282
13.3	LA EXPLOTACIÓN SEXUAL CONTRA LAS MUJERES	283
13.3.1	La explotación sexual comercial contra las niñas y las adolescentes en Panamá	283
13.3.2	La trata de mujeres y la migración	284
13.4	ASPECTOS LEGALES BÁSICOS	286
13.4.1	Ley N° 4 de 29 de enero de 1999 y el Decreto Ejecutivo N° 53 del 25 de junio de 2002	286
13.4.2	Ley N° 38 de 10 de julio del 2001 sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente	286

13.4.3 Ley N° 31 del 28 de mayo 1998, de Protección a las Víctimas del Delito	287
13.4.4 Ley N° 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual	287
13.4.5 Ley N°14 de 18 de mayo de 2007, que adopta el Código Penal	287
13.5 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	289
13.5.1 Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana 2004-2014	289
13.5.2 Programa de Acción contra la explotación sexual comercial	290
13.5.3 Programas académicos de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres contra la violencia y el rol del Estado	291
CONCLUSIONES	291
BIBLIOGRAFÍA	293

ANTECEDENTES Y PROYECCIONES DE LOS INFORMES NACIONALES CLARA GONZÁLEZ: SITUACIÓN DE LA MUJER EN PANAMÁ.....294

CUADROS, GRÁFICAS Y ESQUEMAS

1. MUJERES, ECONOMÍA Y TRABAJO

CUADRO 1.1 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ SEGÚN SEXO Y ÁREA URBANA, RURAL E INDÍGENA: AÑOS 2002-2007	27
CUADRO 1.2 INDICADORES DE LA DESIGUALDAD EN EL CONSUMO: AÑOS 1997 Y 2003	29
GRÁFICA 1.1 DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO EN PANAMÁ SEGÚN QUINTIL: AÑOS 1997 Y 2003	29
GRÁFICA 1.2 INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ: AÑO 2003	30
CUADRO 1.3 PRESUPUESTO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA: AÑO 2007	30
GRÁFICA 1.3 INCIDENCIA DE LA POBREZA, SEGÚN ÁREA: AÑO 2003	30
CUADRO 1.4 POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD EN LA REPÚBLICA POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y SEXO: AÑO 2003 - 2007(P)	34
CUADRO 1.5 POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO, SEGÚN ÁREA. ENCUESTA DE HOGARES, AGOSTO DE 2006-07	34
CUADRO 1.6 EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO, AGOSTO 2003 - 2007 (P)	35
CUADRO 1.7 POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO, SEGÚN CONDICION DE ACTIVIDAD. ENCUESTA DE HOGARES, AGOSTO DE 2007	35
GRÁFICA 1.4 ESTRUCTURA DEL EMPLEO, URBANO, 1991 - 2005	39
GRÁFICA 1.5 REGISTRO DE HOMBRES Y MUJERES DE LA ACP, EN OFICIOS NO TRADICIONALES	41
GRÁFICA 1.6 REGISTRO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE LA FUERZA LABORAL DE LA ACP ...	41

GRÁFICA 1.7 REGISTRO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE LA ACP, SEGÚN EL NIVEL DE SUPERVISIÓN	41
GRÁFICA 1.8 REGISTRO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE LA ACP, SEGÚN EL NIVEL SALARIAL	41

2. MUJERES Y EDUCACIÓN

CUADRO 2.1 EXPANSIÓN CUANTITATIVA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO: AÑOS 2000 y 2006	49
CUADRO 2.2 ESTUDIANTES MATRICULADOS POR SEXO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO: AÑOS 2005 – 2006	50
CUADRO 2.3 AÑOS DE ESCOLARIDAD, POR SEXO, SEGÚN ÁREA PROVINCIA Y COMARCA: AÑO 2002	51
CUADRO 2.4 TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS, SEGÚN ÁREA, PROVINCIA Y COMARCA: AÑO 2002	52
CUADRO 2.5 ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, POR NIVEL EDUCATIVO, SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2006	52
CUADRO 2.6 GRADUADOS EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN SEDE, FACULTAD Y UBICACIÓN: AÑO ACADÉMICO 2005	54
CUADRO 2.7 EGRESADOS DE ACCIONES DE CAPACITACIÓN POR SEXO, SEGÚN ÁREA DE ESTUDIO: AÑO 2006	56
CUADRO 2.8 PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO, SEGÚN INSTITUCIÓN: AÑOS 2005 – 07. (en millones de balboas)	57

3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Esquema 3.1 Resumen de temas, leyes y políticas nacionales con perspectiva de género para la igualdad de oportunidades en la participación política	70
GRÁFICA 3.1 MUJERES INSCRITAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUIDOS. AÑO 2007	71
GRÁFICA 3.2 MUJERES EN CARGOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. AÑO 2007	72
CUADRO 3.1 FINANCIAMIENTO DISPONIBLE PARA CAPACITACIÓN DE MUJERES DE LOS PARTIDOS, POR PARTIDO: ELECCIONES DE 2004	73
CUADRO 3.2 PORCENTAJE DE MUJERES POSTULADAS Y/O ELECTAS, POR CARGO: AÑOS 1999 Y 2004	74
GRÁFICA 3.3 PORCENTAJE DE MUJERES POSTULADAS Y/O ELECTAS, POR CARGO: PERIODOS 1999 Y 2004	74
CUADRO 3.3 MUJERES Y HOMBRES POSTULADOS, SEGÚN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR: ELECCIONES 2004	74
CUADRO 3.4 NÚMERO DE MUJERES ELECTAS, SEGÚN CARGO: ELECCIONES DE 2004	75
CUADRO 3.5 NÚMERO DE MINISTRAS DE GOBIERNO POR MINISTERIO, SEGÚN PERIODO PRESIDENCIAL	76
CUADRO 3.6 MUJERES Y HOMBRES EN CARGOS DIRECTIVOS, SEGÚN MINISTERIO: AÑO 2007	76
CUADRO 3.7 GOBERNADORES Y GOBERNADORAS, SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2007	77
CUADRO 3.8 PARTICIPACIÓN POR SEXO Y CARGO EN LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES DEL ESTADO, SEGÚN INSTITUCIÓN: AÑOS 2002 Y 2007	78
CUADRO 3.9 PARTICIPACIÓN EN LAS FISCALÍAS Y PERSONERÍAS DEL MINISTERIO PÚBLICO, POR SEXO, SEGÚN TIPO DE DESPACHO: AÑOS 2000 Y 2007	78
CUADRO 3.10 AUTORIDADES DE ENTIDADES AUTÓNOMAS Y SEMIAUTÓNOMAS	79
CUADRO 3.11 CARGOS EN EL ÓRGANO JUDICIAL, POR SEXO, SEGÚN TIPO Y NIVEL DE JURISDICCIÓN: AÑOS 2000 Y 2006	80
CUADRO 3.12 DEFENSORÍAS DE OFICIO DEL ÓRGANOS JUDICIAL, POR SEXO, SEGÚN CARGO: OCTUBRE DE 2007	81
CUADRO 3.13 DISTRIBUCIÓN DE CARGOS MUNICIPALES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN PROVINCIAS, DISTRITOS Y CORREGIMIENTOS: AÑO 2007	81

GRÁFICA 3.4 CARGOS EN CORREGIMIENTOS Y ALCALDÍAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO: AÑOS 2004-2007	82
CUADRO 3.14 MUJERES Y HOMBRES EN CENTRALES SINDICALES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES OBRERAS, SEGÚN CARGO EN EL COMITÉ EJECUTIVO: ENERO 2008	83
CUADRO 3.15 NÚMERO DE MUJERES Y HOMBRES EN CARGOS DIRECTIVOS EN EL SECTOR PRIVADO, SEGÚN TIPO DE EMPRESA: AÑO 1999	84
CUADRO 3.16 PERSONAS INSCRITAS EN EL SISTEMA DE REGISTRO EMPRESARIAL, POR SEXO, SEGÚN TIPO DE EMPRESA: 2000-MARZO 2007	84
CUADRO 3.17 EMPRESAS EN FUNCIONAMIENTO, POR SEXO, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑO 2007	85
CUADRO 3.18 PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EMPRESAS PRIVADAS, SEGÚN ASOCIACIÓN: AÑO 2007 ...	85

4. MUJERES Y AVANCES PARA LA EQUITAD JURÍDICA

CUADRO 4.1 TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE VIOLENCIA DOMÉSTICA	95
CUADRO 4.2 MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA LA MUJER SEGÚN NORMATIVA JURÍDICA	98

5. MUJERES Y SALUD

CUADRO 5.1 ESPERANZA DE VIDA EN PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN PROVINCIAS Y COMARCAS: AÑOS 2002 A 2006	110
CUADRO 5.2 LEGISLACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN LA SALUD DE LAS MUJERES: AÑOS 2002-2007	113
GRÁFICA 5.1 TASA DE MORTALIDAD POR SIDA EN PANAMÁ SEGÚN SEXO: AÑOS 1984-2006	116
CUADRO 5.3 ATENCIÓN DE LA SALUD REPRODUCTIVA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ: AÑOS 2002-2006	118
CUADRO 5.4 DATOS DE SALUD REPRODUCTIVA EN LAS COMARCAS DE KUNA YALA Y NGÖBE BUGLÉ: AÑOS 2002 Y 2005	120
CUADRO 5.5 TASA DE MORTALIDAD DE LAS CINCO PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE, POR SEXO: AÑOS 2002-2006	123
CUADRO 5.6 TASA DE CÁNCER DE CUELLO UTERINO Y DE MAMAS EN LAS PROVINCIAS CON TASA SUPERIOR A LA TASA NACIONAL: AÑOS 2002 Y 2005	124

6. NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES

CUADRO 6.1 POBLACIÓN ESTIMADA DE LA REPÚBLICA, POR SEXO Y SEGÚN GRUPO DE EDAD: AL 1 DE JULIO DE 2006	130
CUADRO 6.2 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y JÓVENES EN LAS COMARCAS INDÍGENAS, POR SEXO Y GRUPO DE EDAD: AL 1 DE JULIO DE 2006	131
CUADRO 6.3 NACIMIENTOS VIVOS EN LA REPÚBLICA, POR EDAD DEL PADRE SEGÚN EDAD DE LA MADRE: POBLACIÓN ESTIMADA AL 1 DE JULIO DE 2006	132
CUADRO 6.4 INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA REPÚBLICA, POR SEXO, SEGÚN GRUPOS FUNCIONALES DE EDA: AÑO 2003	133
CUADRO 6.5 TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN PREMEDIA Y MEDIA, POR SEXO Y REGIÓN EDUCATIVA: AÑO 2005	137
CUADRO 6.6 INDICADORES DE LA EFICIENCIA INTERNA DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, PREMEDIA Y MEDIA, POR SEXO: AÑO 2005	138
CUADRO 6.7 ALUMNAS EMBARAZADAS EN EDUCACIÓN BÁSICA GENERAL, PREMEDIA Y MEDIA OFICIAL Y PARTICULAR: AÑOS 2005-06	140

7. MUJERES RURALES Y AMBIENTE

CUADRO 7.1 PRÉSTAMOS CONCEDIDOS A MUJERES PRODUCTORAS POR RUBRO: 2003-2007	166
--	-----

CUADRO 7. 2 RESUMEN DE ORGANIZACIONES RURALES ACTIVAS Y SOCIOS/AS POR REGIONES PRODUCTIVAS Y CANTIDAD DE ASOCIADOS. MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. 2006	169
---	-----

8. MUJERES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

CUADRO 8.1 NORMAS LEGALES PARA REVERTIR Y ELIMINAR LAS ACCIONES DISCRIMINATORIAS	178
CUADRO 8.2 LA MUJER AFROPANAMEÑA: LEY N° 4 DE 29 DE ENERO DE 1999, "POR LA CUAL SE INSTITUYE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES". CAPÍTULO VI	179
CUADRO 8.3 NORMAS LEGALES INTERNACIONALES RELATIVAS A DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS A PERSONAS INDÍGENAS RATIFICADAS POR PANAMÁ	183
CUADRO 8.4 PORCENTAJE DE PERSONAS ALFABETIZADAS POR SEXO, SEGÚN COMARCA INDÍGENA: AÑO 2001	189
CUADRO 8.5 NIÑAS MATRÍCULADAS A NIVEL PRE MEDIO CON RELACIÓN AL PORCENTAJES DE NIÑOS EN LAS COMARCAS INDÍGENAS	190

9. MUJERES Y DISCAPACIDAD

GRÁFICA 9.1 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN PANAMÁ, SEGÚN SEXO: AÑO 2000	195
GRÁFICA 9.2 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ POR PROVINCIA Y SEXO: AÑO 2000	196
CUADRO 9.1 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2000	196
CUADRO 9.2 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD: AÑO 2000	197
CUADRO 9.3 POBLACIÓN CON CAPACIDADES ESPECIALES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD, POR SEXO: AÑO 2000	197
GRÁFICA 9.3 POBLACIÓN CON DISCAPACIDADES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD POR SEXO: AÑO 2000	197
GRÁFICA 9.4 TIPO DE DISCAPACIDAD QUE PRESENTAN LAS MUJERES PANAMEÑAS: AÑO 2000	198
GRÁFICA 9.5 JEFATURAS DE HOGAR EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR TIPO DE DISCAPACIDAD DEL JEFE/A DE HOGAR Y SEXO: AÑO 2000	199
CUADRO 9.4 ESTADO CONYUGAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN SEXO: AÑO 2000	199
ESQUEMA 9.1	204
CUADRO 9.5 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD 10 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑO 2000	209
GRÁFICA 9.6 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD DE 10 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑO 2000	209

10 LAS ADULTAS MAYORES

CUADRO 10.1 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN DE ADULTAS MAYORES EN LA REPÚBLICA POR PROVINCIA Y COMARCA INDÍGENA, SEGÚN GRUPOS DE EDAD: AÑO 2005	217
CUADRO 10.2 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN LA REPÚBLICA, SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD: AÑOS 2002-2005	218
CUADRO 10.3 POBLACIÓN PROTEGIDA POR LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL, SEGÚN TIPO DE ASEGURADO(A) COTIZANTE: AÑOS 2002-2005	219
CUADRO 10.4 ESPERANZA DE VIDA AL NACER, SEGÚN SEXO: QUINQUENIO 2002-05 Y 2005-10	220

CUADRO 10.5 MATRIMONIOS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN LA REPÚBLICA, POR SEXO, SEGÚN EDAD: AÑO 2005	221
CUADRO 10.6 DIVORCIOS EN LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR, POR DURACIÓN DEL MATRIMONIO, SEGÚN SEXO Y EDAD: AÑO 2005	222
CUADRO 10.7 ORGANIZACIONES SUBSIDIADAS A NIVEL NACIONAL PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN PANAMÁ: AÑO 2006	224

11. MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

CUADRO 11.1 INSTRUMENTOS LEGALES CON REFERENCIA A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	232
CUADRO 11. 2 MUJERES DETENIDAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN FALTA O DELITO: AÑO 2003	233
CUADRO 11. 3 MUJERES DETENIDAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ SEGÚN DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL: AÑO 2003	233
CUADRO 11.4 SITUACIÓN JURÍDICA DE HOMBRES Y MUJERES PRIVADOS/AS DE LIBERTAD: AL 17 DE DICIEMBRE DE 2007	234
CUADRO 11.5 POBLACIÓN DETENIDA, POR SEXO, SEGÚN ETAPA DEL PROCESO: AL 17 DE DIC. DE 2007	234
CUADRO 11. 6 POBLACIÓN FEMENINA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN CENTRO PENITENCIARIO: AL 17 DE DICIEMBRE DE 2007	235
CUADRO 11.7 POBLACIÓN FEMENINA PRIVADA DE LIBERTAD, SEGÚN LOS TRES PRINCIPALES CENTROS FEMENINOS DE REHABILITACIÓN: AL 5 DE DICIEMBRE DE 2007	236
CUADRO 11.8 ESTADO CIVIL DE LAS INTERNAS ENCUESTADAS, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007	237
CUADRO 11.9 NIVEL EDUCATIVO DE LAS INTERNAS, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007	238
CUADRO 11.10 PRINCIPALES PROBLEMAS DE SALUD MANIFESTADOS POR LAS INTERNAS, POR CENTROS FEMENINOS DE REHABILITACIÓN: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007	239
CUADRO 11.11 PROGRAMAS EN LOS QUE HAN PARTICIPADO LAS INTERNAS, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN	242
CUADRO 11.12 ACCESO DE LAS INTERNAS A MEDIOS DE COMUNICACIÓN, POR INSTALACIÓN: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007	244
CUADRO 11.13 DELITO QUE MOTIVÓ LA DETENCIÓN, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN	246
CUADRO 11.14 SITUACIÓN PROCESAL ACTUAL DE LAS INTERNAS DE LOS CENTROS FEMENINOS DE REHABILITACIÓN: NOVIEMBRE - DICIEMBRE 2007	247

12. MUJERES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN

CUADRO 12.1 CARGOS DESEMPEÑADOS POR MUJERES EN LOS MEDIOS IMPRESOS: AÑOS 2005 Y 2007	257
CUADRO 12.2 CARGOS DESEMPEÑADOS EN LOS CANALES DE TELEVISIÓN, POR SEXO: AÑOS 2005 Y 2007 ..	259
CUADRO 12.3 HORARIO DE TELENÓVELAS, POR CANAL DE TELEVISION: NOVIEMBRE 2007	260
CUADRO 12.4 PARTICIPACIÓN EN CARGOS DE PUBLICIDAD, RELACIONES PÚBLICAS Y PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL, POR SEXO: AÑOS 2005 Y 2007	262
CUADRO 12.5 MATRICULA EN LAS CARRERAS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN UNIVERSIDAD: AÑO 2006	262
CUADRO 12.6 DISTRIBUCIÓN DE LABORATORIOS DE INFORMÁTICA, COMPUTADORAS E INTERNET, POR SEXO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO: AÑO 2006	265
CUADRO 12.7 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE MUJERES CON ACCESO A INTERNET	266
GRÁFICA 12.1 RAZONES POR LA CUAL LAS MUJERES POSEEN COMPUTADORES. 2007	267
GRÁFICA 12.2 MOTIVACIONES PARA ADQUIRIR TELÉFONO CELULAR	269

GRÁFICA 12.3 RAZONES PARA TENER UN CELULAR	269
CUADRO 12.8 MATRICULA EN LAS CARRERAS DE INFORMÁTICA, ELECTRÓNICA Y COMUNICACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN UNIVERSIDAD: AÑO 2006	270

13. MUJERES Y VIOLENCIA

CUADRO 13.1 DENUNCIAS REGISTRADAS POR LA POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL (PTJ): AÑOS 2002 -2007	276
CUADRO 13.2 NÚMERO DE DENUNCIAS EN VIOLENCIA DOMÉSTICA, SEGÚN MES: AÑOS 2004 - 2007	277
CUADRO 13.3 TIPOS DE DELITOS MÁS REPRESENTATIVOS	277
CUADRO 13.4 SINDICADOS, SEGÚN FALLO DEFINITIVO (MÁS REPRESENTATIVOS)	277
CUADRO 13.5 SINDICADAS, SEGÚN FALLO DEFINITIVO (MÁS REPRESENTATIVOS).....	277
CUADRO 13.6 SINDICADOS POR PERIODO TRANSCURRIDO ENTRE LA COMISIÓN DE DELITO Y EL FALLO DEFINITIVO: AÑO 2003	278
CUADRO 13.7 SITUACIONES DE VIOLENCIA DOMÉSTICA ATENDIDAS EN EL COAL, POR SEXO, SEGÚN MES: AÑO 2007	278
CUADRO 13.8 VÍCTIMAS DE HOMICIDIO REGISTRADOS POR LA POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ POR SEXO: AÑO 2002-07	279
CUADRO 13.9 CASOS REFERIDOS A LOS JUZGADOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADOPCIONES Y FISCALÍA DE ADOLESCENCIA, POR MES: AÑO 2004	280
CUADRO 13.10 CASOS REFERIDOS A LOS JUZGADOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADOPCIONES Y FISCALÍA DE ADOLESCENCIA, POR MALTRATO, POR MES: AÑO 2006	280
CUADRO 13.11 CASOS POR SOSPECHA DE MALTRATO A PERSONAS MENORES, POR GRUPO DE EDAD, SEGÚN TIPO: AÑO 2006	281
CUADRO 13.12 MODIFICACIONES MÁS RELEVANTES CONTENIDAS EN LAS REFORMAS AL CÓDIGO PENAL	288
CUADRO 13.13 LEGISLACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	289
CUADRO 13.14 AVANCES EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y POLÍTICAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA EN PANAMÁ. AÑO 2004-2007	290

PRESENTACION

Las mujeres panameñas siempre han sido parte fundamental del desarrollo nacional. Cada vez es más visible el reconocimiento que hace la sociedad a los aportes de la mujer que se extienden desde el seno de nuestras familias, en el ámbito privado, hasta el espacio público, con sus contribuciones en la actividad económica, política y social de nuestro país.

Entre avances y retrocesos se hace necesario plasmar, lo que en el camino y a través de los tiempos; desde los esfuerzos, sacrificios luchas y acciones, nos han ubicado en el escenario actual en donde, definitivamente y a pesar de las materias pendientes, hemos ido avanzando en el proceso de construcción de una igualdad real para las mujeres.

El IV Informe Nacional “Clara González”, sobre la situación de las Mujeres 2002-2007, da cuenta del impulso y el accionar concretizado en este periodo con el fin de dar cumplimiento a los mandatos establecidos tanto en la Ley 4 de 1999 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, como en los compromisos asumidos a nivel internacional. La información analíticamente diferenciada y actualizada que está contenida en este Informe, contribuye a mejorar la capacidad para elaborar y ejecutar políticas públicas cónsonas con la realidad que viven las mujeres y sus familias, sobre todo las que poseen menos oportunidades.

Se ha establecido una periodicidad bianual de este informe con el objetivo de que sirva de instrumento de apoyo técnico para la mejor elaboración de las políticas de género y por el otro, como instrumento que permite dar seguimiento en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales aprobados asumidos por nuestro país para la equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

De manera particular este Informe refleja la voluntad real del Gobierno Nacional liderado por el Excelentísimo Señor Presidente de la República, Martín Torrijos, por la inclusión social de todas y todos, en especial de las mujeres, a partir de acciones claras y materializadas en la activación de la Red de Oportunidades, el Programa de Alfabetización y construyendo una Política de Estado para la prevención y atención de la Violencia contra las Mujeres, en especial de cero tolerancia a la violencia doméstica; además de gestionar la incorporación de la Agenda Económica de las Mujeres y dar cumplimiento al compromiso para mejorar el perfil institucional del Mecanismo Nacional de la Mujer.

El nombre de “Clara González” para este informe significa el reconocimiento a una mujer panameña, que además de ser la primera universitaria y abogada panameña en el país, fue también la primera mujer en hacer un análisis de la situación de la mujer dentro del territorio nacional. En su trabajo de graduación titulado "La Mujer ante el Derecho Panameño", analiza la situación legal de las mujeres en Panamá y plasma el pensamiento integral de las luchas femeninas.

Para el Ministerio de Desarrollo Social es de suma satisfacción y orgullo presentar este Informe a la consideración de la ciudadanía nacional, y estamos seguras que toda la informa-

ción aquí plasmada servirá como herramienta adicional en el proceso de evaluación social de la condición y situación de las mujeres, que sin duda contribuirá en la efectividad de las políticas y programas, así como en las acciones cuyo norte es consolidar una nación donde todas y todos disfrutemos de los beneficios del desarrollo en igualdad de oportunidades, porque Panamá somos todos y todas.

INTRODUCCIÓN

Las demandas para lograr una sociedad realmente equitativa, que respete la diversidad que nos caracteriza como nación, la autonomía y la identidad nacional, donde los beneficios del crecimiento económico nos enorgullecen, en la medida que alcancen realmente a todas y todos, y contribuyan a que nos desarrollemos como país, son incontables, constantes y nos retan cotidianamente.

Los cambios acelerados de los últimos años nos obligan a informarnos más rápidamente y con mayor eficacia para enfrentar las consecuencias de éstos. Contar con información expedita y confiable es la única forma de identificar eficientemente las causas y efectos de estos cambios de manera que se apliquen las medidas oportunas para equiparar las oportunidades de los distintos grupos sociales.

Es por ello que, el IV Informe Nacional “Clara González” sobre la Situación de la Mujer en Panamá, se suma a las diversas estrategias que el Gobierno Nacional, brinda a la ciudadanía a través del MIDES, mediante las acciones que la Dirección Nacional de la Mujer ha adelantado para revisar, identificar y proponer soluciones a los retos y cambios actuales, y cómo afectan principalmente a las mujeres.

Esta versión del “Clara González”, además de actualizar la información de la situación, condición y posición de las mujeres, incorpora temas innovadores cónsonos con los rápidos cambios sociales y económicos que ha sufrido Panamá, haciéndose así eco de la iniciativa de la gestión gubernamental, caracterizada por llevar soluciones a las zonas más apartadas y a las poblaciones más vulnerables.

Tal como se conoce, este Informe sirve también como la más importante herramienta para el análisis, monitoreo y evaluación de los compromisos que nuestro país ha suscrito en pro del adelanto de las mujeres y contribuye a que la decisión de políticas para la equidad sean tomadas con criterios de objetividad.

A través de 13 áreas temáticas se explora la situación de las mujeres en distintas facetas. Cada tema cuenta con los aspectos generales, donde se presenta la situación nacional y regional cualitativa y cuantitativamente. Adicionalmente, se revisan aspectos de la situación de las mujeres y se presentan conclusiones analíticas.

La primera área que se explora es la de las mujeres en la Economía y el Trabajo. Si bien es cierto las mujeres, en la actualidad, han incrementado su participación en el mercado laboral, aún enfrentan situaciones y condiciones particulares que no permiten su desarrollo laboral pleno, tales como el desempleo, el empleo informal, las condiciones laborales poco favorables y las desigualdades salariales. En adición a esto, su trabajo reproductivo y doméstico (administración y cuidado del hogar, así como de los niños/as, enfermos/as y personas adultas mayores) no es reconocido ni valorado; a la vez que muchas lo realizan junto con el trabajo productivo y hasta comunitario, con las consecuentes cargas físicas y emocionales.

En cuanto a la Educación, a pesar de que, las mujeres tienden a permanecer y egresar más que los hombres en el sistema educativo, sobre todo en los niveles medio y superior, esto no necesariamente, las lleva a mejores ingresos en el mercado laboral, ni a mejores posiciones, y se mantiene la brecha salarial característica desde la década del '90.

Las mujeres panameñas han incrementado también su Participación Política y Social; ellas representan el 48% de las personas inscritas en partidos políticos y su movilización social abarca temas que van desde los derechos humanos y la violencia doméstica hasta los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Sin embargo, no están paritariamente representadas en los puestos de toma de decisión de estos mismos partidos políticos, ni sus intereses estratégicos reconocidos en las agendas de debate.

Se reflejan Avances en la Equidad Jurídica, tal como la Ley No. 5 de 2005, que prohíbe la discriminación laboral por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Así como la agravación, en el nuevo Código Penal, del delito de homicidio cuando es cometido en el marco de un acto de violencia doméstica y el aumento de medidas de protección hacia las víctimas de violencia doméstica; no obstante, se dilatan la aplicación de las mismas, al igual que los procesos institucionales de prevención y atención.

En cuanto a la Salud, las mujeres siguen siendo afectadas principalmente por los tumores de mama y de cuello uterino, asociados con la falta de educación integral en salud sexual y reproductiva, así como los prevalecientes mitos y prejuicios culturales en el tema, que contribuyen al incremento de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA, a los abortos clandestinos y a la consecuente morbilidad materna, entre otras consecuencias.

La Situación de las Niñas, Adolescentes y Jóvenes es de una importancia primordial por el hecho de que las situaciones que las mujeres viven en tales etapas de su ciclo vital se reproducen e incrementan en su vida adulta. Se destaca, por ejemplo, que las adolescentes que son embarazadas entre sus 15 y 19 años, en un 30% lo son por hombres mayores de 25 años. En la mayoría de los casos estas jóvenes no reciben apoyo para continuar sus estudios, ni para fortalecer su autoestima, lo que reproduce en sus hijos e hijas las condiciones de exclusión y minusvalía, transmitiéndolo también a otra generación.

Al agregar la variable raza y etnia a las condiciones de las mujeres se puede incrementar la marginación de la cual ya son históricamente objeto. Las Mujeres Indígenas y Afrodescendientes, sufren la discriminación por su apariencia en el caso de las afrodescendientes; por ejemplo, el rechazo en el sistema educativo a los peinados tradicionales; la no aceptación en puestos de trabajo específicos; o la discriminación cultural que viven las indígenas al impedirles el acceso a la educación intercultural bilingüe, o a los sistemas de producción.

En relación a la situación de la Mujer Rural ciertamente cada vez son más los esfuerzos por incorporarlas en el desarrollo nacional, no obstante todavía hay limitaciones para que tenga pleno acceso al crédito, a la capacitación y a la propiedad de la tierra.

Si se suma la condición discapacidad, las dificultades para acceder al desarrollo en igual de

oportunidades se incrementan. Las Mujeres con Discapacidad están sujetas a los roles tradicionales y a las expectativas sociales, es decir, se espera de ellas, al igual que de las otras mujeres, que su función principal sea la de esposa y madre; pero a la vez no se les considera aptas para estas responsabilidades y hasta se estima negativo que las asuman.

El tema de las Adultas Mayores es de suma importancia debido a la transición demográfica que ocurre a nivel mundial, del cual Panamá no escapa. La esperanza de vida de las mujeres aumentó de 75.6 años a 78.2 años. Este incremento de años, por lo general, las mujeres lo viven en la viudez o la separación, sin propiedades registradas a sus nombres, con pocos o nulos recursos propios, sin autonomía en sus decisiones y con responsabilidades domésticas que no cesan, como el cuidado de nietos/as, personas enfermas e inclusive otros adultos/as mayores.

A diferencia de los hombres internos en centros penitenciarios, las Mujeres Privadas de Libertad, presentan particularidades propias de su condición de mujer. Casi todas están involucradas en delitos contra la salud pública, no siempre son beneficiadas con las mismas prerrogativas que los internos y las condiciones para la atención de sus familias no son las más apropiadas (áreas para visitas de familiares o para amamantar, visitas conyugales, entre otras)

Otro aspecto que resalta este Informe es la imagen de las Mujeres en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que a pesar de sus aportes importantes a esta moderna industria siguen apareciendo con una imagen estereotipada y degradante que invisibiliza los roles variados que ejecuta en la sociedad panameña.

Finalmente, en los Fenómenos Sociales Emergentes, destaca la violencia contra las mujeres, como hecho social que menoscaba sus oportunidades en el ámbito más íntimo de sus vidas y que puede llevarlas hasta la muerte: femicidio, como la máxima expresión, del control y poder sobre la vida de las mujeres.

Como se observa, este Informe responde a una necesidad identificada de contar con información actualizada en cuanto a la condición, posición y situación de las mujeres, de todas las edades, para cumplir con el propósito, trazado por este Gobierno, de que la información se continúe actualizando para elaborar políticas públicas que realmente contribuyan a las transformaciones socioculturales necesarias para el logro de la equidad social e igualdad de oportunidades para las mujeres.



Rosina M. Pérez B.

Directora Nacional de la Mujer
Ministerio de Desarrollo Social

MUJERES, ECONOMÍA Y TRABAJO: DESAFIO ACTUAL HACIA LA EQUIDAD



“Formular políticas y programas de empleo de calidad y seguridad social e incentivos económicos dirigidos a garantizar el trabajo decente remunerado a mujeres sin ingresos propios, en igualdad de condiciones con los hombres, para asegurar en la región su autonomía y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Informe de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.
Quito, 6 al 9 de agosto de 2007.

INTRODUCCIÓN

Las mujeres cada vez aportan más al crecimiento de la economía nacional, tanto en el trabajo productivo, como en el reproductivo, inmersas en los desafíos de los procesos de globalización y apertura económica. Es apremiante la valoración y reconocimiento de sus aportes, su acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones salariales; sin ningún tipo de discriminación, hostigamiento o acoso sexual en el empleo. El IV Informe Clara González presenta información de la situación y condición de las mujeres panameñas como un mecanismo para verificar los avances que se han tenido; pero, también como una forma de analizar y reflexionar sobre los desafíos que se deben enfrentar con miras a fortalecer los logros ya obtenidos y enfatizar en los vacíos que aún persisten.

1.1 SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ

1.1.1 Datos demográficos, situación socioeconómica de las mujeres en las áreas urbana, rural e indígena

“La República de Panamá posee una extensión territorial de 75,517 km² (región metropolitana: 16,777.5 km² y resto del país: 58,739.5 km²). Su división política-administrativa: comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas con categoría de provincia (Kuna Yala, Emberá,

Ngöbe Buglé), que cuentan con un gobernador comarcal, y dos comarcas con nivel de corregimiento (Kuna de Madungandí y Kuna de Wargandi); con los cuales se completan un total de 621 corregimientos en todo el país”.¹ Su densidad de población al 2007, fue de 44.2 habitantes por km² y su tasa de natalidad al 2006 de 20.0 por 1,000 habitantes, por su parte, la tasa de mortalidad en el mismo período de 4.4 por 1,000 habitantes.²

Según cifras estimadas, la población panameña se ha incrementado en 9.1% (279,691 habitantes) entre el período 2002-2007; con lo que alcanzó 3,339,781³ habitantes (49.6% está representado por mujeres y 50.4% por hombres); con un crecimiento anual del 2%. En tanto la población urbana se incrementó en 4.7% (45,836 habitantes) en el mismo período, representando el 64% para el 2007, reflejo del desplazamiento de la población hacia esta área en busca de oportunidades de trabajo y mejora de las condiciones de vida; la población rural por su parte, representa el 30.4 %. La población indígena marcó un incremento de 10.9 % entre el periodo 2002-2007, alcanzando 185,937 habitantes (5.6 %) en el 2007, conformada en un 51.4% por mujeres y 48.6% por hombres. Sin embargo, es importante aclarar que el Censo de Población y Vivienda del año 2000 indica que la población indígena representa el 10 %, ya que incluye tanto la población en las comarcas, como en las áreas urbanas; en tanto que las cifras estimadas del 2002 a 2007, sólo contemplan la población indígena en las comarcas (Cuadro 1.1).

Según indicadores demográficos de la Contraloría General de la República, la estructura por edad indica que se mantiene el

envejecimiento de la población reflejado desde el año 1990, en la cual las personas menores de 15 años fueron el 35%, en el 2000 (32%) y en el 2005 (30%); siendo porcentajes representativos que tienen una demanda continua por servicios educativos y de salud, entre otros. La población de 65 años y más pasa de 5.5% (2000) a 5.9% (2005); la población entre 15 y 64 años aumenta de 62.6 % (2000) a 63.7% en el año 2005, lo que aumentó la población económicamente activa (PEA) y las demandas ante el mercado laboral. Si analizamos esta población de acuerdo con las áreas, se tiene que en el 2005 el 35.5% de la población de menos de 15 años se encuentra en el área rural; lo mismo ocurre con la población de más de 65 años (6.4%), contrario a

la población entre 15 y 64 años de edad, la cual se concentra mayormente en el área urbana (67.0%).

La estructura social ha ido cambiando y ello ha variado importantes indicadores demográficos. Para el año 2005, la esperanza de vida fue 74.74 años en promedio: las mujeres (77.36 años) y los hombres (72.25 años); en el área urbana el promedio total fue de 76.50 años: las mujeres tienen una esperanza de vida de 79.12 años y los hombres de 74.01 años. Por su parte en el área rural, el promedio total de la esperanza de vida es 72.14 años: las mujeres con 74.48 años y los hombres con 69.91 años. La edad media de la población era de 26 años (27.6 años en el área urbana y 22.8 años en el área rural).

CUADRO 1.1 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ SEGÚN SEXO Y ÁREA URBANA, RURAL E INDÍGENA: AÑOS 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	3,060,090	3,116,277	3,172,360	3,228,186	3,283,959	3,339,781
Hombres	1,544,727	1,572,850	1,600,879	1,628,720	1,656,469	1,684,189
Mujeres	1,515,363	1,543,427	1,571,481	1,599,466	1,627,490	1,655,592
URBANA	1,921,017	1,964,517	2,007,892	2,050,965	2,093,871	2,136,631
Porcentaje (respecto al total de la población)	62.8	63.0	63.3	63.5	63.8	64.0
Hombres	945,273	967,537	989,709	1,011,700	1,033,634	1,055,455
Mujeres	975,744	996,980	1,018,183	1,039,265	1,060,237	1,081,176
RURAL	971,377	980,581	989,734	998,858	1,007,991	1,017,213
Porcentaje (respecto al total de la población)	31.7	31.5	31.2	30.9	30.7	30.4
Hombres	517,734	521,925	526,086	530,202	534,235	538,307
Mujeres	453,643	458,656	463,648	468,656	473,756	478,906
INDÍGENA	167,696	171,179	174,734	178,363	182,097	185,937
Porcentaje (respecto al total de la población)	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.6
Hombres	81,720	83,388	85,084	86,818	88,600	90,427
Mujeres	85,976	87,791	89,650	91,545	93,497	95,510

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Boletín No.11: Estimaciones y Proyecciones de la Población Total, Urbana-Rural en la República, por provincia, comarca indígena, según sexo y grupos de edad: Años 2000-10.

El producto interno bruto ha alcanzado un crecimiento sostenido a partir del 2004 (7.5%), (7.2%) en el 2005, (8.7%) en el 2006, hasta llegar a 11.2%⁴ (anual-2007). El PIB per cápita para el año 2007 se calculó en 6,000⁵ dólares; 4,610⁶ (2006); 4,318 (2005); 4,084 (2004). “Los sectores que más aportaron al crecimiento en este último período 2006-2007 son los relacionados con el sector externo, que continuaron el gran dinamismo de los últimos años; entre los que se destacan los puertos, el transporte aéreo, el turismo, la exportación de frutas no tradicionales, la Zona Libre de Colón y en menor medida, el Canal de Panamá. En el sector interno prosiguieron con buen crecimiento la construcción, las actividades bancarias, las telecomunicaciones, el comercio al por mayor, las minas y canteras y las actividades agropecuarias”.⁷

Según los informes económicos anuales publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas, hay dos elementos muy característicos a los que se les puede atribuir el crecimiento económico de los últimos años. En primer lugar, la modernización y aumento en la productividad en ciertos sectores, como resultado de las actividades de los puertos ubicados en las entradas del Canal de Panamá, la agricultura, con el crecimiento de exportaciones no tradicionales y el comercio. Y, por otro lado, se ha producido un crecimiento en los factores de producción (inversión en vivienda, edificios, mayor empleo y fortalecimiento del capital humano). La inflación por su parte, reflejó un 3.2%⁸ en el primer trimestre de 2007, un nivel elevado sólo comparado con el 3.3% del año 2005.

1.1.2 Situación de pobreza de las mujeres, gasto social y presupuestos públicos con enfoque de género

Los datos sobre los niveles de pobreza y pobreza extrema, producto de las encuestas de niveles de vida (1997 y 2003), indican situaciones muy puntuales en las condiciones de vida de la población. Estas condiciones son causa y a la vez consecuencia de la pobreza, entre las que podemos considerar: el analfabetismo. Según el último censo de la Contraloría (año 2000), existen 168,140 iletrados de diez años y más, lo que representa el 7.6% de la población del país, de los cuales 78,411 (46.63%) son hombres y 89,729 (53.37%) son mujeres. En este sentido, se ha implementado una gran campaña de alfabetización a nivel nacional denominada “Muévete por Panamá”, iniciativa del Gobierno Nacional, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social, que tiene como objetivo fundamental erradicar el analfabetismo del país, especialmente en las zonas rurales, indígenas y urbanas marginales, que son beneficiarias también del Programa Red de Oportunidades.

La campaña de alfabetización será ejecutada aproximadamente por un periodo de dos años, iniciando en el año 2007 y finalizando en los primeros meses del año 2009. La cantidad de iletrados que se espera atender para los próximos dos años es de aproximadamente 170,000 personas y se busca mejorar su calidad de vida, facilitando su inclusión en el desarrollo social.

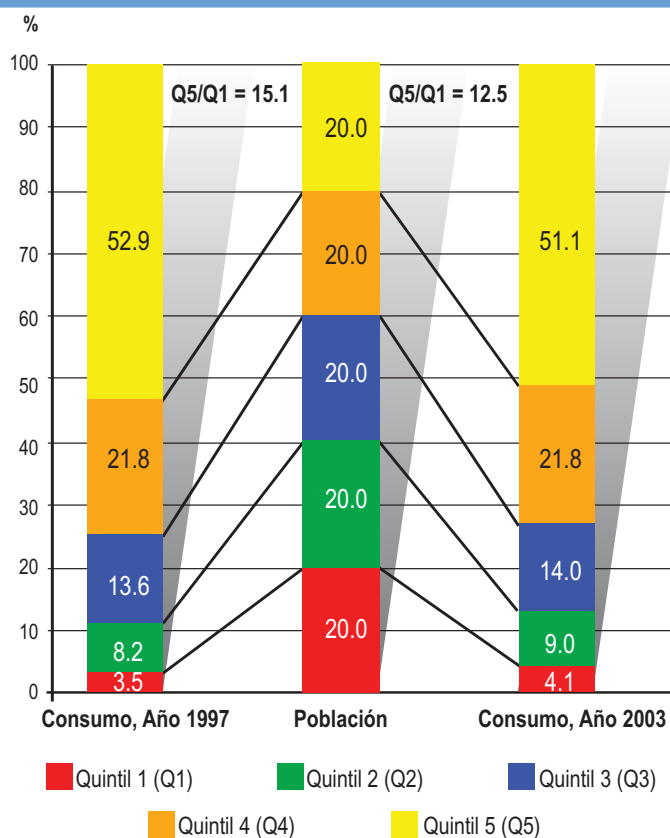
Otro de los factores que inciden en los niveles de pobreza es la distribución del ingreso; Panamá continúa marcando preocupantes niveles de desigualdad del ingreso. Para el 2003 el primer quintil⁹ (pobreza extrema), tiene un

CUADRO 1.2 INDICADORES DE LA DESIGUALDAD EN EL CONSUMO: AÑOS 1997 Y 2003

COEFICIENTE GINI: AÑO 1997 = 0.49: AÑO 2003 = 0.46									
Quintiles1/	Porcentaje del consumo total		Consumo anual promedio por persona B/.		Porcentajes sobre Q5		Razones		
	1997	2003	1997a/	2003	1997	2003		1997	2003
Total	100.00	100.00	1,937	1,790	38	39			
Quintil 1 (Q1)	3.5	4.1	340	370	7	8	Q2 / Q1=	2.3	2.2
Quintil 2 (Q2)	8.2	9.0	798	808	16	18	Q3 / Q2=	1.6	1.5
Quintil 3 (Q3)	13.6	14.0	1,313	1,249	26	27	Q4 / Q3=	1.6	1.6
Quintil 4 (Q4)	21.8	21.8	2,110	1,951	41	43	Q5 / Q4=	2.4	2.3
Quintil 5 (Q5)	52.9	51.1	5,117	4,569	100	100	Q5 / Q1=	15.4	12.5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. La pobreza en Panamá, encuesta de niveles de vida 2003, principales resultados de febrero de 2005.

GRÁFICA 1.1 DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO EN PANAMÁ, SEGÚN QUINTIL: AÑOS 1997 Y 2003



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. La pobreza en Panamá, encuesta de niveles de vida 2003, principales resultados de febrero de 2005.

consumo de 4.1% (ingreso per cápita de B/. 370.00), mientras el quinto quintil consume 12.5 veces más de lo que consume el quintil 1, comparado con 1997, cuando el quintil 5 consumía 15.1% más que el quintil 1. Por otro lado, están el acceso al empleo, los servicios básicos y el costo de la canasta básica familiar (B/. 237.55 en diciembre de 2007, B/. 239.05 en enero de 2008, con una variación porcentual de 0.6 entre este período),¹⁰ comparado con B/. 205.38¹¹ promedio del 2006 (Cuadro 1.2 y Gráfica 1.1).

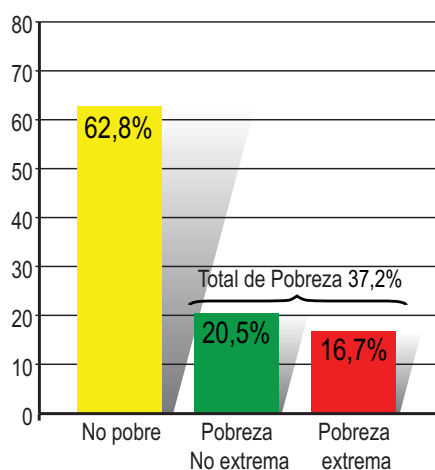
La incidencia de la pobreza por grupo de edad, según los resultados del 2003, indica que la población de menos de seis años es la mayormente afectada por la pobreza y pobreza extrema y que, al aumentar la edad, la situación disminuye.

Tal como indican los resultados de las dos encuestas, en el 2003 la pobreza en Panamá alcanza al 37.2 % de la po-

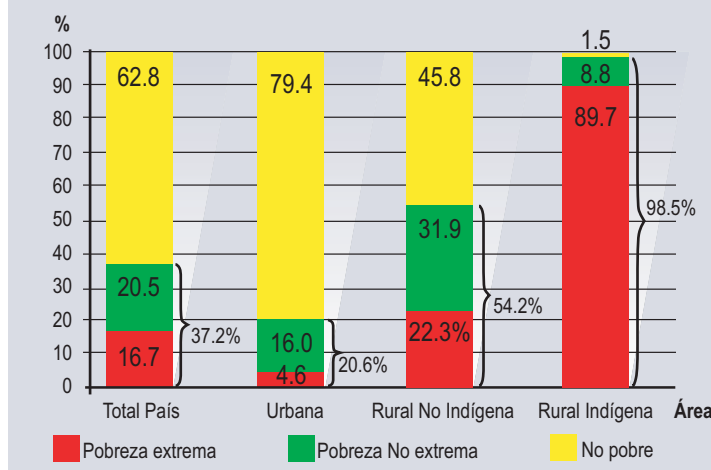
blación (16.7% pobreza extrema y 20.5% pobreza no extrema). Si evaluamos esta variable por región, los resultados reflejan que en el área indígena el 98.5 % de la población está en condiciones de pobreza (89.7% de su población en pobreza extrema y 8.8 % en pobreza no extrema); entre el período 1997 a 2003 el nivel de pobreza extrema aumentó. El comportamiento del área rural denota que el 54.2% está en situación de pobreza (22.3% pobreza extrema y 31.9% en pobreza no extrema); entre ambos periodos, la pobreza extrema disminuyó. En el área urbana, la pobreza abarca el 20.6% (4.6% pobreza extrema y 16.0% pobreza no extrema), mostrándose entre 1997 a 2003, un leve aumento en la pobreza extrema (Gráficas 1.2 y 1.3).

Considerando que en el 2007 las mujeres representan el 49.6% del total de la población, en el área urbana e indígena son el 50.6% y 51.4% respectivamente y en el área rural, el 47.08 %; de la misma forma la tendencia de la pobreza ha sido aumentar en el área indígena y urbana, con una leve disminución en el área rural (54.2%). En este sentido, al evaluar el comportamiento de la población de 15 años y más, se verifica que del total de mujeres en este rango de edad (1,176,659) sólo el 46.8% se declaró económicamente activa, y de éstas el 8.6% está desocupada; la menor participación de las mujeres en el mercado laboral y las condiciones de su inserción hacen evidente que la pobreza las afecta de manera especial.

GRAFICA 1.2 INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ: AÑO 2003



GRÁFICA 1.3 INCIDENCIA DE LA POBREZA, SEGÚN ÁREA: AÑO 2003



*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. La pobreza en Panamá, encuesta de niveles de vida - 2003, principales resultados de febrero de 2005.

CUADRO 1.3 PRESUPUESTO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA: AÑO 2007

Total	Servicios de la deuda pública	Servicios generales	Fomento a la producción	Infraestructura	Servicios Sociales
8,321.7	1,360	861	1,416	591	4,093
100.0%	16.3%	10.3%	17.0%	7.2%	49.0%

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Otro aspecto relevante en las consideraciones sobre pobreza es lo relativo a la asignación del presupuesto público. El presupuesto para el año 2008 asciende a B/.8,321.7 millones, de los cuales B/.4,093.0 millones están destinados al sector social (49.2%), en referencia con el 47.4 % del año 2007 (Cuadro 1.3).

El informe comparativo del acumulado del presupuesto por objeto del gasto, al 31 de diciembre de 2007, respecto a igual período 2006, muestra un aumento neto de B/.659.4 millones, de los cuales los gastos de funcionamiento y de inversiones registraron un aumento de B/.431.1 millones y B/.238.0 millones, respectivamente, mientras que el seguro educativo disminuyó respecto al año anterior en 9.7 millones.

Es importante conocer el impacto de los presupuestos públicos en el desarrollo de las mujeres. En tal sentido, la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, enfatiza que se deben realizar y publicar investigaciones sobre distintos aspectos económicos y del desarrollo humano de las mujeres para obtener una visión más precisa de su condición en relación con el hombre.¹²

El Programa Regional Agenda Económica de las Mujeres (AGEM), ha realizado una investigación denominada “Propuesta de Incorporación del Enfoque de Género en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP)”, a partir de la cual se presenta una propuesta para incorporar la perspectiva de género en la inversión pública del país; aún queda pendiente un proceso de negociación y cabildeo con las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas para la implementación de recomendaciones y sugerencias técnicas.

Se han venido realizando esfuerzos con las unidades de planificación, presupuesto y programas específicos en distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales; tendientes al fortalecimiento de las capacidades técnicas para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos gubernamentales, de acuerdo a lo planteado en el Tercer Objetivo del Milenio: promover la igualdad entre los géneros y lograr la autonomía de la mujer.

El término perspectiva de género que incluye los intereses, derechos, necesidades, realidades y puntos de vista de mujeres y hombres en cada aspecto, a nivel de una política, plan o programa, tomando en consideración la diversidad en los modos en que se presentan las relaciones de género en la sociedad. Constituye una herramienta conceptual que nos ayuda a entender que las diferencias entre hombres y mujeres se dan no sólo por su determinación de sexo (biológica), sino también por su determinación de género (valores producto de la invención humana). Mirar o analizar alguna situación bajo la perspectiva de género permite, entonces, entender que la vida de los hombres y mujeres puede modificarse en la medida en que no está determinada. Nos ayuda a comprender más profundamente no sólo la vida de las mujeres, sino también la de los hombres y las íntimas relaciones entre ambas, despojándolas de los estereotipos que reflejan pero también enmascaran su realidad, pero sobre todo, su posibilidad de modificarse a partir de renovados contenidos de socialización. (Méndez Illueca, 2006).

1.1.3 Valoración sobre el impacto de los tratados y acuerdos de libre comercio para las mujeres en el mercado de trabajo

“Los países centroamericanos deberían conjugar el libre comercio con políticas pú-

blicas orientadas al crecimiento de la productividad, calidad y competitividad”.¹³

En el caso de Panamá, “dos son los problemas que deben resolverse para enfrentar exitosamente la apertura económica. El primero de ellos tiene que ver con la reproducción de la desigualdad del ingreso en Panamá, lo segundo se refiere al incremento de las capacidades del país y de las empresas para cumplir en el nuevo contexto internacional”.¹⁴

Según datos del Informe Económico Anual 2006, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, la apertura comercial permite al país incrementar sus niveles comerciales y de competitividad para obtener una mayor variedad y calidad de productos, aumentar las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y la inversión (las exportaciones netas de bienes y servicios crecieron en 18.4%, resultado del aumento en las exportaciones de bienes, 24%, y en las exportaciones de servicios, 17%). El país hará los ajustes necesarios en la producción nacional para orientar a las/os productoras/es hacia la exportación y ser partícipes activos de la apertura comercial; con tal fin, se han establecido algunos programas muy puntuales que contribuyen a la consolidación de esta tendencia, como son Panamá Exporta, Compite Panamá y La Agenda Complementaria para la Competitividad.

El impacto de los tratados y acuerdos de libre comercio en el mercado de trabajo deberían implicar mayores oportunidades para las mujeres; sin embargo, considerando cuáles han sido las tendencias de inserción laboral de las mujeres en Panamá, observamos que mayormente no reciben el impacto directo. A través de los programas específicos ya mencionados, se busca crear las condiciones para la

participación en las exportaciones y el crecimiento económico dirigiendo los beneficios hacia la población. En este sentido, hay experiencias de mujeres que solas o a través de agrupaciones están exportando.

El programa de la Agenda Económica de las Mujeres realizará el estudio Apertura Económica, Género y Pobreza en el Istmo Centroamericano: Actualización de Perfiles de Género del Istmo Centroamericano, que entre sus objetivos principales contempla: contribuir al fortalecimiento de las capacidades nacionales de análisis de la economía, y particularmente de la apertura económica, desde la perspectiva del desarrollo humano y de género; identificar los cambios registrados en el nivel y formas de inserción económica de hombres y mujeres, a partir de los cambios en la estructura productiva generados por el proceso de apertura económica; identificar las áreas de política pública por priorizar y hacer las recomendaciones pertinentes para que las mujeres puedan aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura económica, así como, potenciar el establecimiento de relaciones de género más equitativas y mejorar sus niveles de bienestar y los de sus familias.

1.1.4 Mercado de trabajo, desigualdades salariales y dinámica actual para las mujeres

Existe una serie de disposiciones en el ámbito laboral, descritas en la Ley N° 4, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, tendientes a promover a través de políticas públicas la igualdad de oportunidades en el empleo, garantizar el ac-

ceso a plazas de trabajo en todos los sectores, vigilar el fiel cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral, denunciar prácticas discriminatorias y tomar acciones para su corrección.¹⁵ En el artículo 40 del Decreto N° 53, por el cual se reglamenta la Ley N° 4, indica que la Dirección Nacional de Estadísticas y Censo de la Contraloría General de la República debe elaborar un instrumento adecuado que permita medir el trabajo no remunerado que realizan las mujeres.¹⁶

Este aspecto es relevante, de acuerdo con varios estudios que indican la necesidad de contar con esta información que permita establecer nuevas directrices y promover políticas públicas.

"El trabajo doméstico que realizan las mujeres en sus hogares no forma parte del Sistema de Cuentas Nacionales, porque no se considera un trabajo, sino una labor que debe realizar obligatoriamente para el mantenimiento de su hogar y de todos los miembros de la familia. Es necesario que el trabajo doméstico no remunerado sea considerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, ya que permite tomar en cuenta el aporte de las mujeres en el comportamiento de la economía y la elaboración de políticas públicas encaminadas al desarrollo social y económico del país".¹⁷

Estas disposiciones vienen a dar continuidad a los acuerdos o convenios ratificados por Panamá ante la OIT, como el Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración y el N° 111 sobre la discriminación en el empleo y trabajo, y otras disposiciones del Código de Trabajo, como el fuero maternal.

"A partir de la década del 50, los objetivos de la OIT se dirigen más bien a la promoción de la igualdad en el empleo entre los

hombres y las mujeres; posteriormente reconocen que la igualdad implica que los hombres y las mujeres compartan las responsabilidades del hogar.

Con respecto al convenio sobre la protección de la maternidad que cubría el periodo anterior y posterior al parto, este fue adoptado en 1919 y revisado en 1952 como Convenio número 103, y más recientemente revisado otra vez en el 2000. Otros convenios muy importantes cuyo objetivo es promover la igualdad de género son el Convenio número 100 y la Recomendación número 90 de 1951, en los cuales establecieron el principio de igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor para hombres y mujeres, y el Convenio número 111 de 1958, referente a la no discriminación en el empleo con respecto al acceso a la formación profesional y mejores condiciones de empleo para ambos sexos.

Otro aspecto importante en los principios y objetivos de la OIT para promover los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género se estableció en 1965 cuando se adoptó la Recomendación número 123 sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares. Este principio implica que los hombres deben participar en las tareas familiares y domésticas".¹⁸

El mercado laboral en los últimos años ha reflejado una dinámica de reducción de los niveles de desempleo, de 13 % a 6.3 %, entre 2003 - 2007, lo que está vinculado al elevado crecimiento del PIB.

A partir del 16 de diciembre de 2007, empezó a regir un aumento en el salario mínimo

que fue aprobado, en promedio, de 19 a 12 centésimos; a razón de B/. 40.00 para la gran empresa (B/. 325.00) y de B/. 25.00 para la pequeña empresa (B/. 310.00).

Sin embargo, aunque la población panameña, a julio de 2007, está conformada en un porcentaje casi igualitario entre hombres y mujeres (50.4% y 49.6% respectivamente), la población económicamente activa (PEA) (1,449,318 habitantes) está representada por 62% de hombres y 38% de mujeres; la población ocupada corresponde al 93.7% de la PEA (1,356,973 habitantes), representada en un 63% por hombres y 37% por mujeres; mientras que del total de población desocupada (92,345 habitantes), el 48% son hombres y

52% mujeres. Otro dato relevante es la considerada población no económicamente activa (861,231 habitantes), de la cual el 72.7% son mujeres (Cuadros 1.4 a 1.7).

Entre las principales actividades desempeñadas por las mujeres, están comercio al por mayor y al por menor (104,145), servicios domésticos (73,297), industrias manufactureras (48,508), hoteles y restaurantes (47,883) y enseñanza (47,723).

Pese a la reducción de los niveles generales de desempleo, la situación laboral en Panamá refleja que hay un elevado porcentaje de mujeres desempleadas, así como subempleadas en la economía informal, alto porcentaje de mujeres clasificadas como no económicamente activas; además de las disparidades salariales.

CUADRO 1.4 POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD EN LA REPÚBLICA POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y SEXO: AÑO 2003 - 2007(P)

Condición de actividad	2003			2004			2005			2006			2007 (P)		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Ocupados	87.0	89.9	81.9	88.2	91.0	83.7	90.2	92.4	86.7	91.3	93.1	88.3	93.7	95.1	91.4
Desocupados	13.0	10.1	18.1	11.8	9.0	16.3	9.8	7.6	13.3	8.7	6.9	11.7	6.3	4.9	8.6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Observatorio de Mercado Laboral.

CUADRO 1.5 POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO, SEGÚN ÁREA. ENCUESTA DE HOGARES, AGOSTO DE 2006-07

Condición de Actividad	Agosto 2006			Agosto 2007			Agosto 2007 con respecto a agosto 2006		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Económica									
Población económicamente activa total	1,417,736	891,925	525,811	1,449,318	898,066	551,252	31,582	6,141	25,441
Población económicamente activa urbana	944,735	553,891	390,844	962,306	555,976	406,330	17,571	2,085	15,486
Población económicamente activa rural	387,324	283,879	103,445	393,622	287,581	106,041	6,298	3,702	2,596
Población económicamente activa indígena	85,677	54,155	31,522	93,390	54,509	38,881	7,713	354	7,359

Fuente: Elaborado en base a Encuesta Continua de Hogares: agosto 2007 (cifras preliminares).

**CUADRO 1.6 EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO.
AGOSTO 2003 - 2007 (P)**

Población de 15 y más años de edad en la República					
Provincia	2003	2004	2005	2006	2007(P)
Bocas del Toro	10.9	13.2	12.4	9.6	8.2
Coclé	10.8	9.2	6.2	5.0	4.0
Colón	19.6	17.7	13.8	11.8	10.1
Chiriquí	12.2	11.9	10.1	8.5	6.1
Darién	2.7	5.1	1.9	4.3	2.3
Herrera	7.2	7.0	8.0	5.9	4.0
Los Santos	6.0	6.6	6.4	5.9	4.0
Panamá	15.4	13.4	11.2	10.2	7.4
Veraguas	8.4	8.3	7.8	6.3	4.4
Total	13.0	11.8	9.8	8.7	6.3

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Observatorio de Mercado Laboral.

Situaciones éstas que se agudizan más, en la medida en que nos movemos a las áreas rurales.

Los datos nos hacen reflexionar en torno a dos aspectos; el primero, es considerar que la población femenina se ve afectada de manera directa por el desempleo, el empleo informal, las condiciones laborales poco favorables y las desigualdades salariales; y por otro lado, el aspecto de la no valoración del trabajo reproductivo, toda vez que a las mujeres socialmente se les ha asignado el rol de cuidado del hogar, la familia, enfermas/os y otros roles que ocupan gran parte de su tiempo y las limita para la plena inserción laboral.

1.1.5 La brecha salarial

Datos actualizados al 2002 señalan que: "El ingreso anual per cápita de los hombres ocupados en el 2002 es de B/.3,004.00, mientras que el de las mujeres apenas llega a la mitad (B/.1,675.00)...".¹⁹ Estos datos reflejan que persiste la brecha salarial entre

**CUADRO 1.7 POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO,
SEGÚN CONDICION DE ACTIVIDAD. ENCUESTA DE
HOGARES, AGOSTO DE 2007**

Condición de Actividad Económica	Agosto 2007		
	TOTAL	H	M
Población económicamente activa	1,449,318	898,066	551,252
Población ocupada	1,356,973	853,352	503,621
Población desocupada	92,345	44,714	47,631
Desempleo abierto	67,494	32,796	34,698
Desempleo oculto	24,851	11,918	12,933
Población no económicamente activa	860,445	234,906	625,539

Fuente: Elaborado en base a Encuesta Continua de Hogares: agosto 2007 (cifras preliminares)

mujeres y hombres aunque realicen igual trabajo.

"A pesar de que las mujeres han obtenido mayores niveles educativos, persisten las desigualdades en sus ingresos con respecto a sus pares varones; las causas de esta brecha salarial tienen sus fundamentos en la división sexual del trabajo, la formación distinta de las mujeres y los hombres, la distinción entre ocupaciones masculinas y femeninas, a las que se les asigna un valor y una remuneración desigual".²⁰

"La brecha de género en el acceso al empleo es persistente y la tasa de desocupación de las mujeres es 1.6 veces mayor que la de los hombres".²¹

1.1.6 Trabajo doméstico

Según el artículo 230 del Código de Trabajo de Panamá, el trabajo doméstico se defi-

ne como: “los que prestan de forma habitual o continua, servicios de aseo, asistencia u otros propios del hogar de una persona o de miembro de una familia”.²²

El trabajo doméstico remunerado es desempeñado en gran proporción por la mujer, que atiende una secuencia de los roles tradicionales, como reproducción de la fuerza laboral. Sin duda, tiene las características de un trabajo poco valorado y reconocido, que se refleja en las condiciones laborales (salario, jornadas, seguridad social, entre otros).

Esta categoría (trabajo doméstico), fue el segundo sector con mayor dinamismo en la economía panameña en el 2007. La actividad de servicios domésticos mostró un incremento anual al 2007 de 2.3 por ciento,²³ producto del aumento en el personal ocupado en el sector de hogares. En el cuarto trimestre, la categoría creció en 1.4 por ciento,²⁴ en comparación con similar periodo, en el 2006.

Se considera que en su mayoría las trabajadoras domésticas provienen del interior del país, que emigran en busca de la supervivencia familiar y para elevar su nivel de vida; sin embargo, las condiciones de trabajo no propician precisamente tal situación.

Existe una serie de disposiciones legales en torno al aspecto laboral en el Código de Trabajo y en la Ley N° 4, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”.

En el Código de Trabajo, respecto al tema, se especifica en el artículo 40, lo referente al deber y derecho del trabajador/a al descanso semanal, en los artículos 45 y 46 sobre los días feriados o de duelo nacional que serán remunerados como una jornada ordinaria de trabajo; y en el número 54, so-

bre la duración de las vacaciones, que será de treinta días por cada once meses continuos de trabajo.

Al seguir revisando el Código, en el artículo 231, se resaltan los temas sobre: contrato de trabajo del servicio doméstico, que puede ser verbal o escrito; que las trabajadoras/es domésticas/os gozarán por lo menos de un descanso absoluto desde las nueve de la noche a seis de la mañana, del descanso semanal; así como de vacaciones anuales remuneradas. Además, se refiere a que ellas/os tienen derecho a que su empleador/a le conceda los permisos necesarios para educarse.

Por su parte, la Ley N° 4 indica en el capítulo IV - artículo 17 referente a trabajo; que se hace necesario promover acciones para que a las trabajadoras domésticas les sean reconocidos sus derechos, deberes y responsabilidades dentro del marco de la justicia social.

Específicamente, en el Decreto Ejecutivo N° 53, que reglamenta la Ley N° 4, se definen las competencias institucionales para proteger los derechos laborales de las mujeres que realizan empleos domésticos:

“Artículo 56. La Dirección General de Empleo, la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, el Instituto Panameño de Estudios Laborales y la Oficina de Planificación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral deben realizar un diagnóstico cada dos años sobre la situación y condición de las empleadas domésticas, tomando en consideración aspectos relacionados con la edad, nivel educativo, aspectos étnicos, raciales, cargas de horario, seguridad social,

condiciones de salud y salarios recibidos. Las recomendaciones emanadas del diagnóstico deben ejecutarse con la mayor brevedad posible”.

Otros derechos de los/as trabajadores/as domésticos/as son:

- **Décimo tercer mes:** Decreto de Gabinete 221 de 1971, Artículo 1. Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, una bonificación especial como un derecho adicional a lo discutido por las normas laborales vigentes.²⁵
- **Fuero maternal:** Referente a este tema, el artículo 106 del Código de Trabajo contempla que las trabajadoras que se encuentren en estado de gravidez, incluidas las trabajadoras domésticas, sólo podrán ser despedidas por causa justificada y el/la empleador/a deberá solicitar previa autorización judicial, y deberá comprobar que existe causa justificada de despido.²⁶
- **Seguro Social:** La Caja de Seguro Social concederá a los/las trabajadores/as domésticos/as las prestaciones a que tienen derecho los empleados/as incluidos en el régimen obligatorio en el riesgo de enfermedad y maternidad y el riesgo de invalidez, vejez y muerte, tal como lo dispone el artículo 70 del Capítulo III “De los beneficios por la Caja de Seguro Social de los Trabajadores/as Domésticos”, del Reglamento General de Afiliación e Inscripción, publicado en la Gaceta Oficial Digital N° 25,783, del 3 de mayo de 2007. El artículo 79 de esta misma Ley (N° 51) trata sobre la afiliación voluntaria donde puede ingresar

voluntariamente, además de otros trabajadores/as, los/as trabajadores/as señalados/as en el párrafo 2 del artículo 77, entre los cuales se encuentran los/las trabajadores/as domésticos/as, hasta tanto reglamente su incorporación al régimen obligatorio.²⁷

Respecto al salario mínimo contemplado para este sector, en la última década se han dado tres aumentos. En el año 2000, B/.105.00 en los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito y B/. 95.00 para el resto de los distritos (según Decreto Ejecutivo N° 59 de 19 de julio de 2000). Seis años después, se da un aumento de B/.14.00 en los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito y B/.11.00 para el resto de los distritos; quedando establecido el salario en B/.119.00 y B/.106.00 respectivamente (según Decreto Ejecutivo N° 7 de 10 de marzo de 2006). Recientemente en el año 2007, se da otro aumento de B/.15.00, estableciéndose estos salarios en B/.134.00 en los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito y B/.121.00 para el resto de los distritos del país (según Decreto Ejecutivo N° 46 de 11 de diciembre de 2007).

Aunque existen una serie de disposiciones contempladas respecto al trabajo doméstico remunerado, es muy cierto que las mismas no se cumplen a cabalidad por el sector empleador, lo cual ubica este sector económico como un sector vulnerable al incumplimiento de derechos en materia laboral.

El Plan de Acción del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA), del cual Panamá forma parte a través del MIDES; recoge las principales áreas de actuación seleccionadas para el periodo 2006-2009 y entre las prioridades defi-

nidas se encuentra la “Autonomía Económica de las Mujeres” como uno de los temas que serán abordados en dicho periodo. El COMMCA ha solicitado expresamente en su XV Reunión Ordinaria, celebrada en abril de 2007 en Guatemala “el apoyo para la realización de un estudio a nivel regional sobre la situación de las mujeres trabajadoras asalariadas en casa particular, considerando aspectos como jornada laboral, ingresos, seguridad social y organización, con el objetivo de aportar a la toma de decisiones de los países integrantes del COMMCA”.

El estudio, además, se enmarca en la propuesta de acciones definidas por los gobiernos latinoamericanos en el Consenso de Quito, así como con la estrategia de investigación propuesta en el documento preparado por la CEPAL para la conferencia: “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe”.

Entre los objetivos principales de este estudio, están generar información sobre el trabajo doméstico remunerado, su relación con el trabajo doméstico no remunerado y las condiciones de vida de las mujeres en la región centroamericana, vía acercamientos por país, para identificar cambios legislativos y líneas de política pública prioritarias frente a este tema; determinar la relevancia del trabajo doméstico remunerado no sólo como alternativa de empleo para mujeres, sino en el marco más amplio de contextos nacionales caracterizados por una creciente participación femenina en el mercado de trabajo; una creciente feminización de los flujos migratorios; y la prevalencia marcada de la subvaloración social del trabajo doméstico,

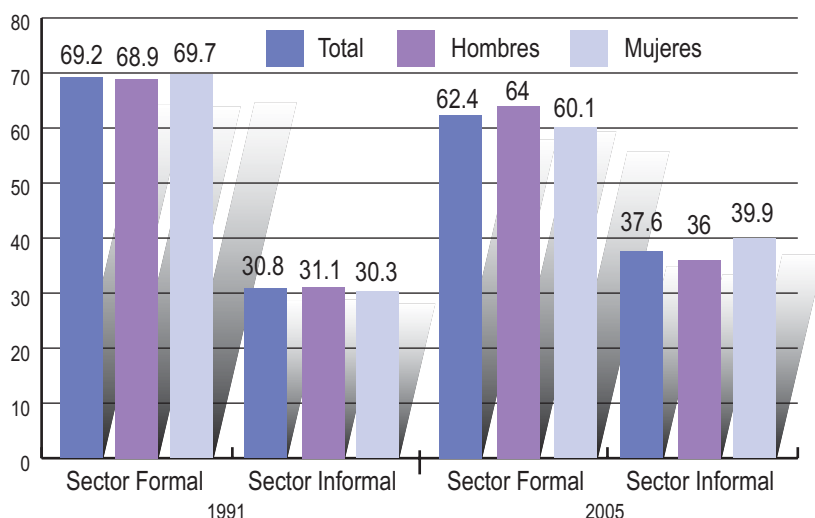
así como identificar y priorizar recomendaciones en la normativa y en la política pública tendientes a la superación de los problemas detectados. En particular, las políticas relacionadas con los ámbitos priorizados por el COMMCA son: jornada laboral, ingresos, seguridad social y organización.

1.1.7 Mujeres en la micro, pequeña y mediana empresa, sector informal y subempleo

“La microempresa es el principal modelo que eligen las emprendedoras y los emprendedores al momento de organizarse e intentar alcanzar sus objetivos, y que presenta como principal ventaja la flexibilidad con la que actúan, tanto a nivel del personal (que suele ser multidisciplinario), como a otros niveles (disponibilidad geográfica, adaptabilidad del producto al mercado, transformación rápida, toma rápida de decisiones, otros), ventajas que deben aprovechar para poder hacerse con un espacio en el mercado, muchas veces muy competitivo y maduro”.²⁸

El Informe de país “X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe” (CEPAL), presentado por Panamá, en la ciudad de Quito, Ecuador (agosto de 2007), señala: “El incremento del acceso de las mujeres al trabajo coincide con la retirada del trabajo formal. Son miles las mujeres refugiadas en el sector informal 199,273 y 201,490 en 2005 y 2006, para situarse entre 47.2% y 47.7%, respectivamente. Los hombres en este sector para esos años representaron en ese orden 46.1% y 45.2%. La gráfica 1.4 muestra los cambios experimentados en la

GRÁFICA 1.4 ESTRUCTURA DEL EMPLEO, URBANO, 1991 - 2005



Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares, Agosto, 2005, 2006 y 2007

estructura del empleo urbano entre 1991-2005, claramente que en comparación con los hombres las mujeres han incrementado más su presencia en este sector, en el cual encuentran mayores dificultades y condiciones más precarias”.

“Por otro lado, el principal escollo contra el que debe luchar una microempresa es el acceso al financiamiento, lo que trae como consecuencia no poder alcanzar objetivos en un plazo corto y que limita las posibilidades de expansión, tanto tecnológica como geográficamente, creándose un círculo vicioso donde la microempresa encuentra problemas de competitividad y se ve obligada en gran número de ocasiones a limitar su mercado al consumo interno”.²⁹

“En Panamá, las mujeres con proyectos de emprendimientos económicos representan un número importante; han consolidado sus empresas cada vez con mayor

éxito, asumiendo sus compromisos familiares, empresariales y la comprensión del negocio; además están representadas en diversos sectores de la actividad económica. Tomando en consideración que todo proyecto de emprendimiento requiere del apoyo en capacitación, seguimiento, acceso a información relevante; que sirvan para el futuro desarrollo del emprendimiento; se hace

necesario documentar y visibilizar experiencias al respecto”.³⁰

Históricamente, las mujeres en Panamá “se han concentrado en actividades menos valorizadas socialmente, mientras que los hombres ocupan los puestos de mayor reconocimiento para la sociedad. En términos de actividades económicas, durante los años 2005, 2006 y 2007, la mayoría de las mujeres laboraban en servicios, comercios e industrias”.³¹

El empleo informal representó el 46.3%³² en el año 2006. Del total de mujeres ocupadas, el 47.1% se dedica al empleo informal; una mayor cantidad de mujeres se dedica al trabajo por cuenta propia, realidad que refleja una condición de desventaja, en cuanto a la inestabilidad laboral, el menor acceso a la seguridad social y las jubilaciones.

“Por su parte, la Autoridad de la Micro y Pequeña Empresa (AMPYME) contabiliza en sus estadísticas que existe en Panamá un total de 538 mil 300 pequeñas em-

presarias, de las cuales 137 mil tienen necesidad de acceso al crédito”.³³

Existen programas tendientes a impulsar la creación de nuevos emprendimientos, con capacitación, asistencia técnica y apoyo financiero; sin embargo, los programas de crédito han endurecido sus requisitos, por la misma inestabilidad que presenta el sector, donde la realidad es que un alto porcentaje de los nuevos emprendimientos establecidos no llegan a los dos años de existencia.

Es importante destacar que pese a esta realidad, han surgido experiencias positivas de emprendimientos de mujeres que han logrado la sostenibilidad.

1.1.8 Impacto de la ampliación del Canal de Panamá: Beneficios y desventajas sociales

En el 2006 “los aportes del Canal de Panamá al presupuesto estuvieron por arriba de los 200 millones, y en el año 2007, se comprometió realizar un aporte de 825 millones. El PIB real de la actividad canalera para el primer trimestre del 2007 alcanzó un crecimiento de 8.1% con respecto al mismo período del año anterior, registrándose un incremento tanto en el tonelaje como en el tránsito de naves por el orden de 3.1% y 4.9%, respectivamente”.³⁴

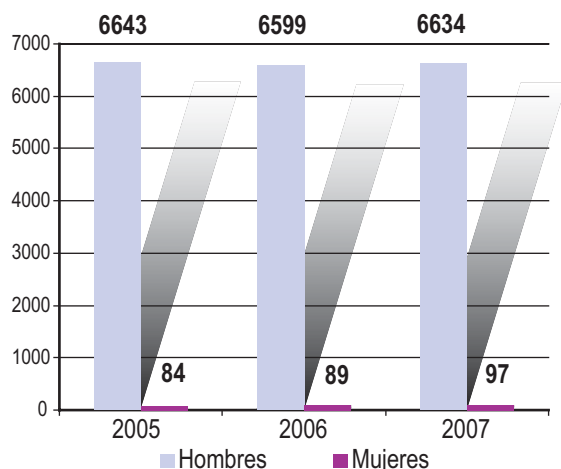
El impacto de la ampliación del Canal en el mercado de trabajo de las mujeres, al igual que los de los tratados y acuerdos de libre comercio, se dará mayormente de forma indirecta y a través de los programas específicos que direccionen el beneficio a la población.

El Gobierno Nacional ha desarrollado estrategias para que los recursos del Canal de Panamá lleguen a todos los panameños y panameñas a través de diferentes proyectos de inversión, tales como el Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC), con B/.100.000 millones; Educación, con B/.38.6 millones; Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), con B/.80 millones; Fideicomiso de Colón, con B/.8.3 millones, y Consejos Consultivos, con B/.18.2 millones.

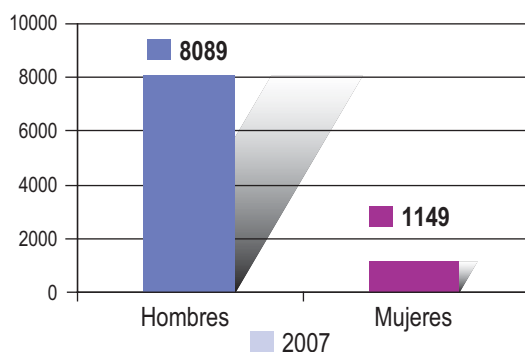
Según datos suministrados por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) para la actualización del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA), los registros de participación de hombres y mujeres de la ACP en oficios no tradicionales revela que la competencia para los puestos está abierta a todas/os, sin distinción. Se les ofrece capacitación a todas/os. En la ACP, el 8% de las mujeres empleadas, están en oficios no tradicionales; es decir, de 1,149 sólo 97 realizan oficios no tradicionales (Gráficas 1.5 y 1.6).

El registro de participación de hombres y mujeres de la ACP, según el nivel de supervisión, indica que los hombres ocupan, en gran porcentaje puestos de supervisión y de no supervisión y la toma de decisión es principalmente masculina; tal situación está condicionada principalmente por la baja participación femenina de 9,238 trabajadoras/es, el 12% son mujeres y 88% son hombres (Gráfica 1.7).

Por último, debido a la baja participación femenina en oficios no tradicionales y a pesar

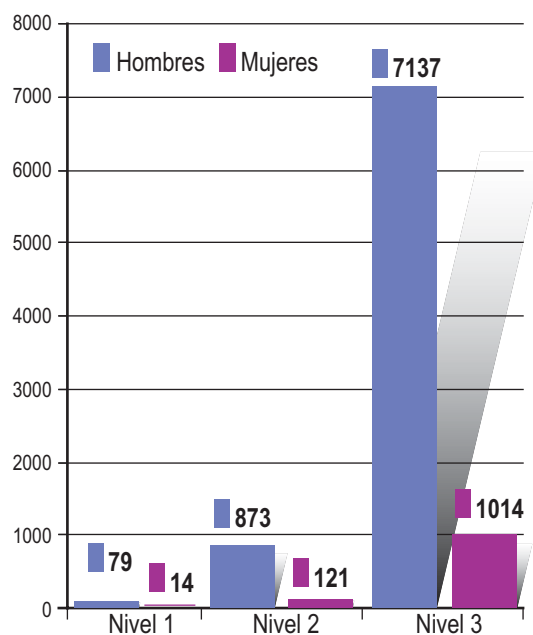
GRÁFICA 1.5 REGISTRO DE HOMBRES Y MUJERES DE LA ACP, EN OFICIOS NO TRADICIONALES

Fuente: ACP. Presentación para la actualización del SIEGPA. 2007.

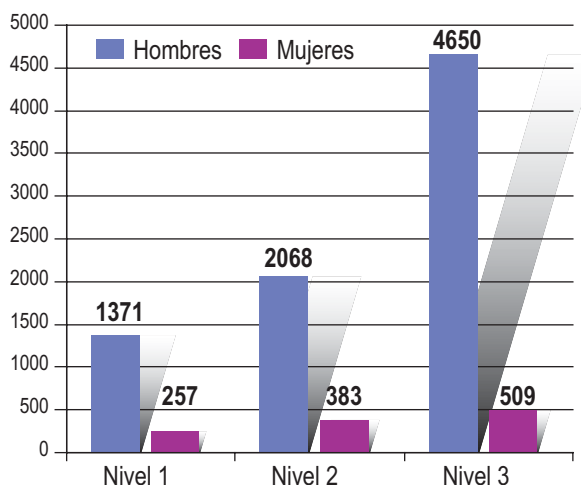
GRÁFICA 1.6 REGISTRO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE LA FUERZA LABORAL DE LA ACP

Fuente: ACP. Presentación para la actualización del SIEGPA. 2007.

de que la política de igualdad de oportunidades de la ACP promueve igual salario por igual trabajo; al revisar los datos de nivel salarial hay mayor participación masculina en cada nivel (Gráfica 1.8).

GRÁFICA 1.7 REGISTRO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE LA ACP, SEGÚN EL NIVEL DE SUPERVISIÓN

Fuente: ACP. Presentación para la actualización del SIEGPA. 2007

GRÁFICA 1.8 REGISTRO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES DE LA ACP, SEGÚN EL NIVEL SALARIAL

Fuente: ACP. Presentación para la actualización del SIEGPA. 2007

1.2 AVANCES Y LOGROS EN EL ÁREA DE MUJERES Y ECONOMÍA

La Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009 contempla principalmente cinco aspectos en los cuales se enmarcan las políticas establecidas por el Gobierno; en este sentido, reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso; crecimiento económico para la generación de empleos; saneamiento de las finanzas públicas; desarrollo del capital humano, y reforma del Estado.

Se planifica e implementan las reformas fiscales y el sistema de pensiones de la CSS, aumento de la inversión pública, entre otros aspectos para sanear las finanzas públicas. Las políticas de crecimiento se dirigen a la modernización y ampliación del Canal; promoción de las exportaciones de bienes y servicios (agroexportaciones no tradicionales, zonas libres de comercio, transporte, telecomunicaciones, turismo); apertura de los servicios de operadores internacionales de turismo y facilitar la apertura de empresas eliminando las distorsiones del mercado, además del respaldo a la política comercial de negociación de tratados de libre comercio (TLC), inversión en infraestructura, desarrollo del capital humano a través de programas con el INADEH, Secretaría Nacional para la Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), MEF, entre otros. La política social y de reducción de la pobreza está desarrollada a través del Programa Red de Oportunidades, la

ejecución de programas de educación y capacitación, aumentos en la provisiones de servicios básicos y mejoramiento de la productividad de las agricultoras/es de subsistencia.

La política social está dirigida a hacer llegar los beneficios del crecimiento económico del país a la población, sin que haya sectores excluidos, a través de la educación y capacitación, programas específicos, como los ejecutados a través del Fondo de Inversión Social (FIS), entrega de títulos de propiedad y desarrollo del capital humano.

El Gobierno Nacional estima el desarrollo hacia el 2009 y contempla que el PIB alcance 5,200 millones de balboas, con un crecimiento anual promedio entre el 2 y 3%; se plantea que se incrementen las exportaciones y que se reduzca al 23% la tasa de desocupación urbana para mujeres menores de 25 años.

1.2.1 El Programa “Red de Oportunidades”

El Programa “Red de Oportunidades” fue creado como una estrategia nacional integral de alivio y reducción de la pobreza extrema en las áreas urbanas, rurales e indígenas; con el objetivo de potenciar el capital humano y social, así como desarrollar las capacidades productivas de los hogares beneficiarios, para mejorar sus condiciones de vida en las áreas de intervención de la Red.

Está integrada por cuatro ejes estratégicos: (i) la implementación de un sistema de transferencias condicionadas con entrega directa a las madres; (ii) la provisión de servicios básicos de salud, educación y nutrición; (iii) el acompañamiento familiar, y (iv) el mejoramiento de las condiciones de vivienda, así como el desarrollo de capacidades con inversiones en desarrollo rural que promuevan la generación de ingresos.

Según datos del documento de Rendición de Cuentas (3 de julio de 2007); a un año de iniciado el trabajo, se han cubierto el 54% de los corregimientos en pobreza extrema de todo el país y al 100% de las comarcas Emberá Wounan, Kuna Yala y Ngöbe Buglé (22,792 hogares y 130,484 personas); se incorporaron 33,758 hogares en condición de pobreza extrema, a nivel nacional; en poco más de un año 197,828 personas del medio millón de panameños y panameñas en situación de pobreza se han beneficiado del Programa Red de Oportunidades.

El mismo documento, indica que 14,740 jefas de hogar fueron capacitadas en producción de alimentos y organización comunitaria. El objetivo del Gobierno es extender gradualmente la Red de Oportunidades hasta cubrir en el año 2009, la totalidad de corregimientos del país (621 corregimientos) y los aproximadamente 76,590 hogares en pobreza extrema (10% de todos los hogares panameños).

1.2.2 Actualización del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA)

El Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA) tiene la finalidad de proporcionar información estadística necesaria para formular políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a promover la equidad entre los géneros. Cuenta con once áreas temáticas: 1) situación demográfica, 2) poder y participación política, 3) hogares, familia y vivienda, 4) salud y seguridad social, 5) violencia de género, 6) educación, cultura y deporte, 7) de-

sarrollo, pobreza y medio ambiente, 8) discapacidad, 9) justicia, 10) trabajo, 11) percepciones y roles.

En el 2007 se realizó un proceso de revisión y actualización del SIEGPA, principalmente en las áreas de Pobreza, Ambiente y Desarrollo y Violencia de Género; posterior y paulatinamente, se irán actualizando las otras áreas y describiendo nuevos indicadores. Los principales logros alcanzados fueron la reactivación plena de la Red de Entidades Públicas y Civiles Productoras y Usuarías de Información Estadística para la Incorporación del Enfoque de Género en la Estadística Nacional; la lista consensuada de indicadores por actualizar en el SIEGPA de pobreza, ambiente y desarrollo humano y de violencia de género; y a través del Programa Agenda Económica de las Mujeres (AGEM), se realizaron coordinaciones con el Departamento de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) para revisar los datos desagregados por sexo en el área de trabajo, analizarlos y direccionar las políticas sociales en el plano laboral con real equidad.

Este proceso se dio con la coordinación entre la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Dirección de Estadísticas y Censo (DEC) de la Contraloría General de la República, la cooperación del Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA), el Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, la Agenda Económica de las Mujeres (AGEM), y las instituciones estatales y organizaciones civiles proveedoras y usuarias de información estadística.

1.2.3 Transversalización de género en los programas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

En el marco de la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres” y las regulaciones de la OIT, el Programa Agenda Económica de las Mujeres en Panamá, en coordinación con la Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social; han establecido un enlace con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual han obtenido importantes avances. Se ha creado la Comisión de Género y Trabajo, cuyo principal objetivo es la incorporación e implementación de la perspectiva de género en materia de trabajo. Además se ha desarrollado un proceso de sensibilización, capacitación y divulgación de la Ley N° 4 como primer paso para introducir otros cambios que sean trascendentales y que impacten en la legislación laboral para las mujeres. En tal sentido, se busca incidir en temas como la producción de estadísticas que sirvan de base para evidenciar las realidades de las mujeres panameñas en materia de trabajo, programas de capacitación encaminados a tener mayor participación de las mujeres; pero, sobre todo, que se amplíen nuevas opciones y temas que sean relevantes para ellas. Adicionalmente que las mujeres puedan capacitarse en nuevas técnicas y áreas que regularmente son designadas a los hombres, de manera que se incrementen sus oportunidades de acceder a áreas de trabajo mejor remuneradas.

Se ha iniciado, a través de la Comisión de Género y Trabajo, la propuesta para la creación del “Sistema de Certificación de Calidad de Género”, que en su primera etapa contempla la elaboración de un diagnóstico de buenas prácticas laborales, así como una propuesta de

estrategia para la implementación del sistema.

Esta certificación pretende apoyar y fortalecer a las organizaciones para la adopción de principios y prácticas conducentes a la equidad de género, creando capacidades, herramientas técnicas, conocimientos y experiencias que favorezcan acciones de incidencia y adopción de políticas públicas con enfoque de género.

1.2.4 Emprendimientos económicos de mujeres

El Gobierno Nacional ha implementado diversos programas y proyectos en el área urbana y rural, tendientes a incentivar y establecer las condiciones para fortalecer la creación de nuevos emprendimientos, las agroexportaciones, el agroturismo y otros. Por otro lado, es importante resaltar la tendencia de este sector con respecto a las mujeres; y en este sentido, la información está dispersa, y en el peor de los casos no existe desagregada por sexo; lo que no permite hacer una mejor evaluación.

A través del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), se ofrece capacitación a las/os empresarias/os, en gestión empresarial; fortaleciendo las capacidades emprendedoras y a la vez propiciando el desarrollo y creación de nuevos emprendimientos económicos.

Cabe destacar que el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Dirección Nacional de la Mujer, realizó en el mes de marzo de 2007 el Primer Reconocimiento Nacional a Mujeres Emprendedoras, en conmemoración del Día Internacional de la Mujer, con el propósito de destacar el aporte de estas mujeres a la economía panameña, así como impulsar y reconocer públicamente la presencia activa de las mujeres emprendedoras en la sociedad panameña. El Segundo Reconocimiento se otor-

gó en marzo de 2008, con el lema “Las Mujeres Participamos y Aportamos”.

La Agenda Económica de las Mujeres, en coordinación con la Dirección Nacional de la Mujer del MIDES, se ha propuesto hacer aportes significativos en este sentido y para ello se está desarrollado el estudio “Emprendimiento Económico de Mujeres y Acceso al Crédito”, que tiene como objetivo principal diagnosticar la situación actual de los emprendimientos económicos de mujeres, específicamente en estudios de casos en dos áreas, urbana y rural, que incluirá un mapeo georeferenciado de emprendimientos económicos en las áreas acotadas.

Los resultados de este estudio y el desarrollo del Primer Foro Nacional sobre Emprendimientos Económicos de Mujeres (efectuado en el mes de marzo de 2008) serán un primer paso que permita, en primer lugar, dar una visión diferente de la realidad del sector respecto a las mujeres y a la vez hacer una propuesta concreta encaminada a la adopción de políticas públicas dirigidas al establecimiento de programas de emprendimientos económicos femeninos como mecanismo idóneo para la obtención de ingresos y mejoramiento real de la calidad de vida de las mujeres.

CONCLUSIONES

- Se deben aprovechar las condiciones para establecer cambios y para implementar estrategias específicas que den continuidad a los procesos, así como establecer nuevas líneas sociales, estructurales y culturales tendientes a eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres.
- Se reflejan los avances que ha tenido el país en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres y también los es-

pacios que habría que fortalecer para acercarse a la condición de participación plena de la población a partir del crecimiento económico.

- Los lineamientos que ofrecen los acuerdos y convenios internacionales, la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, son los puntos de referencia para continuar los avances de los procesos de cambios de las condiciones de las mujeres panameñas.
- Se evidencia la necesidad de mejorar y actualizar la información estadística desagregada por sexo, la cual permite tener mayor claridad sobre las tendencias de la inserción de las mujeres, tanto en el mercado laboral como en los diferentes componentes de la economía nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. Cifras Estimadas del Producto Interno Bruto Trimestral de la República: Segundo Trimestre de 2007. www.contraloria.gob.pa/dec/ [Consulta: 15 de abril de 2008]
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. Encuesta Continua de Hogares- Propósitos Múltiples, marzo de 2007. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/05-03-15/Cuadro1.pdf [Consulta: 5 de diciembre de 2007]
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. Panamá en Cifras 2002-2006. <http://www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/17-03-01/datos.pdf> [Consulta: 22 de noviembre de 2007]
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. Principales Indicadores Económicos. www.contraloria.gob.pa/dec/ [Consulta: 4 de enero de 2008]
- MÉNDEZ ILLUECA, Haydee Marie. (2006). Mujer, justicia y perspectiva de género. Aproximación a propósito de la delincuencia femenina en los delitos contra la vida. Panamá. Universidad Católica Santa María La Antigua. Tesis Doctoral.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Informe Económico Anual 2007. [https://www.mef.gob.pa/Direcciones/Informe Eco Anual 2007.pdf](https://www.mef.gob.pa/Direcciones/Informe%20Eco%20Anual%202007.pdf) [Consulta: 19 de febrero de 2008]
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Informe Económico Anual 2006. (en línea). [https://www.mef.gob.pa/Direcciones/Informe Eco Anual 2006.pdf](https://www.mef.gob.pa/Direcciones/Informe%20Eco%20Anual%202006.pdf) [Consulta: 23 de noviembre de 2007]
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Dirección de Políticas Sociales. La pobreza en Panamá: Encuesta de niveles de vida 2003, principales

resultados, febrero de 2005. <http://www.presidencia.gob.pa/senapan/Documentos/pobrezaPma.pdf> [Consulta: 12 de diciembre de 2007]

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. CBA - Costo Mensual para Panamá y San Miguelito: Enero 2008. <https://www.mef.gob.pa/Documentos/COSTOCBFA-ENERO-08.pdf.xls> [Consulta: 11 de marzo de 2008]

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. CBA - Panamá y San Miguelito: Consolidado-2006. (en línea). Dirección URL: [https://www.mef.gob.pa/Documentos/Canasta Básica - CONSOLIDADO 2006.xls](https://www.mef.gob.pa/Documentos/Canasta_Básica_CONSOLIDADO_2006.xls) [Consulta: 6 de marzo de 2008]

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Panorama Laboral 2007. En América Latina y el Caribe desempleo urbano bajó por quinto año consecutivo (en línea) Dirección: http://web.oit.or.cr/index.php?option=com_content&task=view&id=290&Itemid=184 [Consulta: 1 de marzo de 2008]

AGENDA ECONÓMICA DE LAS MUJERES. Primer Informe. Diagnóstico: Estado de Situación Cuantitativa y Cualitativa del Emprendimiento de Mujeres en Panamá. "Estudio sobre Emprendimiento Económico de Mujeres y Acceso al Crédito". (2007).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) Y EL FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LAS MUJERES (UNIFEM). Los Desafíos del Milenio ante la Igualdad de Género. 2006.

CANTO P. Nayely C. y Yayseline Y. MOSCOTE L. Tesis. Relaciones Sociales Implicadas en el Trabajo Doméstico Femenino Remunerado en la Ciudad de Panamá, Año 2007.

LÓPEZ C. Nehemias O., Doris O. OBREGÓN y otros. DR-CAFTA. Impacto sobre sectores sociales menos favorecidos en América Latina. 2004.

DIRECCIÓN NACIONAL DE LA MUJER. Decreto N° 53 de 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta la Ley N° 4.

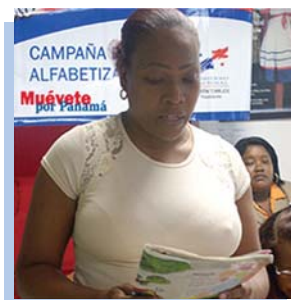
DIRECCIÓN NACIONAL DE LA MUJER. Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

NOTAS

1. Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras 2002-2006. pag 1. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/17-03-01/datos.pdf
2. Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras 2002-2006. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/17-03-01/221-01.pdf
3. Dirección de Estadística y Censo. Boletín N° 11: Estimaciones y Proyecciones de la Población Total, Urbana-Rural en la República, por Provincia, Comarca Indígena, según Sexo y Grupos de Edad: Años 2000-10. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/03-06-05/Cuadro1.pdf
4. Dirección de Estadística y Censo. Principales Indicadores Económicos. pag principal. www.contraloria.gob.pa/dec/
5. Ministerio de Economía y Finanzas. Evolución de la Economía y las Finanzas Públicas. pag 3. www.mef.gob.pa/Portal/Documentos-Interes.html
6. Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Económico I Trimestre 2007. pag 40. www.mef.gob.pa/Documentos-Interes/Inf-Económico%20I%20Trimestre%202007-final.pdf
7. Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Cifras Estimadas del Producto Interno Bruto Trimestral de la República, a precios corrientes anuales y a precios constantes anual y trimestral: año 2007. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/04-16-23/Comentarios.pdf
8. Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Económico I Trimestre 2007. pag. 40. www.mef.gob.pa/Documentos-Interes/Inf-Económico%20I%20Trimestre%202007-final.pdf
9. Nota: Cada quintil corresponde al 20 % de los hogares nacionales

- ordenados en forma ascendente, de acuerdo con el ingreso per cápita autónomo del hogar. Google. Definición de quintil. www.mideplan.cl/casen/defi_ingresos.html
10. Ministerio de Economía y Finanzas. CBA - Costo Mensual para Panamá y San Miguelito: Enero 2008. www.mef.gob.pa/Documentos/COSTOCBFA-ENERO-08.pdf.xls
 11. Ministerio de Economía y Finanzas. CBA - Panamá y San Miguelito: Consolidado-2006. [www.mef.gob.pa/Documentos/Canasta Básica - CONSOLIDADO 2006.xls](https://www.mef.gob.pa/Documentos/Canasta_Básica_CONSOLIDADO_2006.xls)
 12. Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. pag. 16.
 13. Nehemias O. López C. Doris O. Obregón y otros. DR-CAFTA. Impacto sobre sectores sociales menos favorecidos en América Latina. 2004. pag. 7.
 14. Ibid., pag. 220.
 15. Ley N° 4. Op. cit., pag. 19 y 20.
 16. Decreto N° 53 de 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta la Ley N° 4. pag. 40.
 17. Nayely C. Canto P. y Yayseline Y. Moscote L. Relaciones Sociales Implicadas en el Trabajo Doméstico Femenino remunerado en la ciudad de Panamá, Año 2007. pag. 60 y 61.
 18. Ibid., pag. 57 y 58.
 19. Sistema de Naciones Unidas de Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cerrando las Brechas. Evaluación común de país, marco de cooperación para el desarrollo 2007-2011. 2006.
 20. Ibid., pag. 25
 21. OIT. Panorama Laboral 2007. En América Latina y el Caribe desempleo urbano bajó por quinto año consecutivo. web.oit.or.cr/index.php?option=com_content&task=view&id=290&Itemid=184
 22. Nayely C. Canto P. y Yayseline Y. Moscote L. Op. Cit., pag. 75.
 23. Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Cifras Estimadas del Producto Interno Bruto Trimestral de la República, a precios corrientes anuales y a precios constantes anual y trimestral: año 2007. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/04-16-23/Comentarios.pdf
 24. Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Cifras Estimadas del Producto Interno Bruto Trimestral de la República, a precios corrientes anuales y a precios constantes anual y trimestral: año 2007. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/04-16-23/Comentarios.pdf
 25. Decreto de Gabinete 221 de 18 de noviembre de 1971, por el cual se establece el décimo tercer mes como retribución especial a los trabajadores.
 26. Código de Trabajo. Editorial Mizrahi & Pujol, S.A.2001.
 27. Ley N° 51 de 2005 que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.
 28. Ley N° 4. Op.Cit., pag. 105.
 29. Agenda Económica de las Mujeres. Primer Informe. Diagnóstico: Estado de Situación Cuantitativa y Cualitativa del Emprendimiento de Mujeres en Panamá. "Estudio sobre: Emprendimiento Económico de Mujeres y Acceso al Crédito".marzo de 2007. Pág. 12.
 30. Ibid., pag. 12.
 31. Ibid., pag. 6.
 32. Dirección de Estadística y Censo. Principales Indicadores Económicos. www.contraloria.gob.pa/dec/
 33. Agenda Económica de las Mujeres. Op. Cit., pag. 15.
 34. Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Económico Anual 2006, pag. 10. www.mef.gob.pa/Direcciones/Informe%20Eco%20Anual%202006%20.pdf

MUJERES Y EDUCACIÓN: EDUCAR ES GOBERNAR



ODM 3, Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.

Gabinete Social. Segundo Informe de los Objetivos del Milenio. Panamá, 2005

INTRODUCCIÓN

Las conferencias y cumbres mundiales, como la de Jomtien (Tailandia, 1990) “Declaración Mundial sobre Educación para Todos”; Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal, 2000) y la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), entre otras realizadas durante la última década del siglo XX, han destacado el papel determinante de la educación en las políticas y estrategias de desarrollo con equidad y la inserción de los países en el mundo globalizado. Los estudios recientes sobre la educación destacan la estrecha relación que existe entre desarrollo y educación. Igualmente los Estados se comprometen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El objetivo N° 2 en su meta 3 indica: “Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. En este aspecto el Informe de Desarrollo Humano plantea que Panamá está cerca de lograr la educación primaria universal como se señala en el objetivo N° 2, pero es necesario transformar tanto los métodos, como los contenidos del sistema educativo que permitan desarrollar el conocimiento, la creatividad, la capacidad innovadora de la población panameña como condición para su competitividad en el mundo globalizado, como lo indica el Segundo informe de ODM, 2005. Señala además que en lo relativo a la educación primaria universal, Panamá casi ha logrado dicho objetivo, pero igualmente plantea la necesidad de promover la igualdad entre los sexos y autonomía de las mujeres (ODM N° 3).

Los países con mayores niveles de desarrollo humano son los que poseen también altos niveles de educación y han atendido de modo universal la educación básica de su población (de 8 a 11 años de escolaridad). En

sentido inverso, los países y grupos más pobres son los que registran, generalmente, los mayores índices de analfabetismo y baja escolaridad (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002).

Estudios realizados en la región y en el país (Pobreza y Desigualdad en Panamá - La Equidad: Un Reto Impostergable 2006, Crecimiento Económico y Empleo, Panamá, 2007, el Informe Iberoamericano de Educación Superior 2007), muestran una fuerte asociación entre pobreza y limitadas oportunidades de acceso al capital educativo. En este sentido cuanto más pobre es el grupo humano, menor es su nivel de escolaridad y mayor la incidencia del analfabetismo. Así, por ejemplo, mientras que los jefes o jefas de hogares pobres tienen apenas una escolaridad de 4.8 años, en los hogares no pobres alcanza casi el doble, 9.2 años. Así mismo, se puede apreciar que a medida que aumenta la escolaridad disminuye la pobreza. En este sentido, se observa que el 1.2% de los pobres tiene 13 años y más de educación, en tanto que el 62.2% de la población en estas condiciones no tiene ningún año de escolaridad (Encuesta de Hogares 2003, Contraloría General de la República).

Se plantea además que el modelo seguido en educación durante los últimos 40 años, que enfatiza en el logro de una cobertura creciente, está en crisis debido al deterioro de la calidad y al uso inadecuado de los recursos, a pesar de haber un aumento sostenido en los presupuestos educativos en la mayoría de los países. (Bonder, 2004).

Un modelo pedagógico es una forma de entender el proceso educativo y responder cuatro preguntas básicas: qué enseñar, cuándo enseñar, cómo enseñar y qué, cuándo y cómo evaluar. La llamada escuela tradicional se define como heteroestructurante, es decir, la

educación trata de favorecer la asimilación de informaciones y datos a través de la repetición y la copia. La creación del conocimiento se realiza fuera, en el salón de clase; por ello se asigna un papel fundamental a la escuela como transmisora de la cultura humana.

Los modelos autoestructurantes plantean que el niño y la niña tienen todas las condiciones para efectuar su propio aprendizaje y, por consiguiente, deben ser los protagonistas del proceso. Se favorecen las estrategias de aprendizaje por descubrimiento e invención; el proceso está centrado en la dinámica e interés del estudiante; el docente es un acompañante (De Zubiría J, 2002).

Desde el punto de vista de la enseñanza de los roles femeninos y masculinos, no hace gran diferencia si el modelo es hetero o autoestructurante. El enfoque de género debe permear fundamentalmente los qué y cómo enseñar a fin de contribuir a una sociedad más equitativa. (G. Hierro, 2004).

2. DATOS GENERALES SOBRE LA EDUCACIÓN PANAMEÑA

2.1 Educación básica general y media

La educación básica y media presenta un comportamiento desigual debido a que subsisten grandes diferencias en la oferta, aún en la misma educación pública, pese al mandato constitucional de una educación gratuita y obligatoria. Nos referiremos primero a los avances del

sistema educativo y después presentaremos aquellos aspectos que requieren una mayor atención.

En el caso panameño se presenta, en términos macro, un avance importante en aspectos como expansión cuantitativa, cobertura escolar, tasa de escolaridad, tasa de alfabetización y financiamiento de la gestión educativa.

2.1.1 Expansión cuantitativa

En el 2006 la población atendida en los diferentes niveles puede apreciarse en el Cuadro 2.1.

Panamá ha logrado un avance significativo en la expansión cuantitativa de la matrícula escolar. En el año 1995, la matrícula fue de 619,607 estudiantes; en el año 2000, de 675,441; y en el año 2006 ascendió a 786,269; la diferencia de 110,828 representa la expansión educativa, distribuidos en los diferentes niveles del sistema educativo. La expansión de la matrícula sólo se refiere a las oportunidades de acceso de los alumnos y alumnas a la educación cuando lo que se requiere es asegurar el acceso, permanencia y culminación de los estudios, meta que no se cumple, ya que de cada 1,000 estudiantes que ingresan al primer grado, se gradúan de VI grado un

CUADRO 2.1 EXPANSIÓN CUANTITATIVA, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO: AÑOS 2000 y 2006

Nivel Educativo	Año 2000	Año 2006	Expansión	% de expansión Cuantitativa 2000 – 2006
Total	675,441	786,269	110,828	16.4
Básica general	586,602	684,759	98,157	16.7
Preescolar	52,377	91,946	39,569	75.5
Primaria	393,000	436,945	43,915	11.2
Pre media	141,195	155,868	14,673	10.4
Media	88,839	101,510	12,675	14.3

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planeamiento Educativo. Estadísticas educativas.

61.1%, sin repetir ningún grado, y de la educación media se gradúan de VI año el 34.7%, sin repetir ningún año (CONACED, 2006).

La amplia red de servicios educativos que se extiende a todas las provincias, distritos y comarcas ha favorecido la creciente ampliación educativa, en este sentido la educación pública atendió en el año 2006 una matrícula de 678,761 alumnos y alumnas, que representan el 87.3% del total de estudiantes, y la educación particular recibió una matrícula de 97,027 estudiantes que representan el 12.6% del total.

En términos de la participación de hombres y mujeres, las cifras son positivas; en relación a los años 2005 - 2006, presentan un aumento en la participación de mujeres. Hay mayor cantidad de hombres en tres de los cuatro niveles considerados en ambos periodos. Sin embargo, en el nivel medio las diferencias son favorables a las mujeres. Ver Cuadro 2.2.

2.1.2 Cobertura

El nivel de educación con mayor cobertura en el año 2006 fue la educación primaria (6 a 11 años), cabe destacar que 52% son hombres y 48% son mujeres del total del 2005 y 2006. En el caso del nivel medio, sin embar-

go, las mujeres representan el 53% y los hombres el 47% en el 2005 y 2006. Esto parece indicar una mayor permanencia de las mujeres en el sistema educativo. Esta idea se refuerza cuando se analizan los datos de deserción escolar. En el año 2006 desertaron 6,364 personas de las cuales 4,364 son hombres y 2,000 son mujeres. De igual forma culminaron los estudios de nivel medio en el mismo periodo 57,816 estudiantes de los cuales 32,861 son mujeres y 24,955 son hombres, para una tasa de proporción de 85.9 para las mujeres, y 79.6 para los hombres; el promedio nacional fue de 82.8. También destaca que de acuerdo a estadísticas del Ministerio de Educación, las mujeres tuvieron en 2006 tasas menores de repitencia, deserción, reprobación, y aplazamiento.

Con respecto a la educación de personas adultas vale mencionar que para 2006 se tenía una matrícula de 11,413 personas de las cuales 4,011 son hombres y 7,402 son mujeres.

2.1.3 Nivel de escolaridad

De acuerdo al Ministerio de Educación, el promedio de escolaridad del país en el año 2002 era de 10 años para los hombres y 6.1 para las mujeres en el área urbana, y en el área rural 10.3 para los hombres y 6.3 para las mujeres, respectivamente, pero con importantes diferencias entre provincias.

Destaca que sólo en las provincias de Bocas del Toro y Darién los hombres tienen un promedio mayor de escolaridad. En el caso de las comarcas, la situación es contraria: cabe subrayar los bajos promedios, en general, en comparación con la media nacio-

CUADRO 2.2 ESTUDIANTES MATRICULADOS, POR SEXO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO: AÑOS 2005 - 06

Nivel Educativo	Año 2000		Año 2006	
	H	M	H	M
Preescolar	42,625	41,211	46,780	45,166
Primaria	222,816	207,336	226,079	210,866
Pre media	67,890	66,536	78,208	77,660
Media	39,370	43,632	47,815	53,695

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Departamento de Estadística.

CUADRO 2.3 AÑOS DE ESCOLARIDAD, POR SEXO, SEGÚN ÁREA, PROVINCIA Y COMARCA: AÑO 2002

Área, provincia y comarca	Años de Escolaridad Promedio 2002	
	Hombres	Mujeres
Urbana	10.0	10.3
Rural	6.1	6.3
Bocas del Toro	6.6	6.5
Coclé	7.4	7.9
Colón	9.2	9.7
Chiriquí	7.9	8.8
Darién	5.2	4.8
Herrera	7.0	7.8
Los Santos	7.2	8.4
Panamá	9.8	10.2
Veraguas	6.9	7.6
Comarca Kuna Yala	5.9	3.7
Comarca Emberá Wunanan	4.4	3.4
Comarca Ngöbe Buglé	3.3	2.3

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, Departamento de Estadística.

nal; la situación femenina es muy grave: sus promedios son más bajos que en todo el país; muestra de ello son los promedios de las comarcas: Ngöbe Buglé (2.3); Emberá Wunanan (3.4) y Kuna (3.7). Este bajo promedio de escolaridad nos permite inferir que habrá poco o ningún acceso a actividades con remuneraciones suficientes y en consecuencia se espera un bajo nivel de vida para ellas y sus familias y son las niñas las desertoras del sistema como resultado de su recarga en el mundo del trabajo infantil.

Para el 2002, el Ministerio de Educación realizó la investigación “Estudio para la Identificación de Intereses y Dificultades de las Mujeres Indígenas Ngöbes, Kunas y Emberás”, en el marco del proyecto Proigualdad. En el mismo, las mujeres entrevistadas

señalaron que entre las principales dificultades para continuar estudios están: “comprometerse con una pareja, existencia de hijos e hijas pequeños/as, falta de recursos, porque no hay escuelas para adultos cercanas y algunas señalan que no las mandaron a estudiar”.

Igualmente indicaron como alternativas para tener acceso a la educación: cursos de alfabetización en los cuales una maestra sea quien guíe, pues las hace sentirse más cómodas, cursos nocturnos en áreas cercanas, para evitar los altos costos de transporte, y apoyo en la atención de los niños y niñas.

2.1.4 Tasa de Alfabetización y Analfabetismo

La tasa de alfabetización de acuerdo al Ministerio de Educación es de 92.4%; es decir, que el analfabetismo alcanza en todo el país una tasa promedio de 7.6%. Sin embargo, la población indígena tiene tasas de analfabetismo sustancialmente mayores al promedio. Dado que la tasa de escolaridad es mucho menor en las mujeres, es muy razonable señalar que existen una mayor cantidad de mujeres indígenas analfabetas, como lo indica el cuadro 2.4.

2.1.5 Índice de paridad de Género

Es un indicador que mide la proporción de matrícula femenina en relación con la matrícula masculina por niveles educativos. En Panamá las cifras indican una participación paritaria de las niñas en los tres niveles educativos. Los valores iguales a uno indican completa igualdad, valores mayores indican mayor matrícula de las niñas. Ver cuadro 2.5.

CUADRO 2.4 TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS, SEGÚN ÁREA, PROVINCIA Y COMARCA: AÑO 2002

Área, Provincia y Comarca	% de Analfabetismo
Urbana	2.5
Rural	16.0
Bocas del Toro	16.0
Coclé	5.7
Colón	3.5
Chiriquí	7.2
Darién	22.3
Herrera	9.8
Los Santos	10.1
Panamá	2.7
Veraguas	14.2
Comarca Kuna Yala	38.0
Comarca Emberá	33.0
Comarca Ngäbe Buglé	44.0

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, Departamento de Estadística.

CUADRO 2.5 ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, POR NIVEL EDUCATIVO, SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2006

Provincia	Preescolar	Primaria	Premedia y Media
Total Nacional	1,01	1,01	1,09
Bocas del Toro	0,95	0,96	1,10
Coclé	1.07	0.99	1.18
Colón	1.00	0.99	1.15
Chiriquí	1.04	0.99	1.10
Darién	0.94	1.04	0.98
Herrera	0.97	1.01	1.20
Los Santos	0.99	0.97	1.11
Panamá	1.01	1.01	1.11
Veraguas	1.00	0.98	1.08
Kuna Yala	1.09	1.04	0.74

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

2.1.6 Avances en la educación inclusiva

En 1999 se aprobó la Ley N° 42 de 27 de agosto, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y se plantea el pleno desarrollo, la participación social y el ejercicio de deberes y derechos para esta población. En Panamá se estima que en el año 2007 existían aproximadamente 370,053 personas con algún tipo de discapacidad. De ese total, 53,921 están entre las edades de 5 a 19 años; de éstas 11,821 reciben atención por parte del Ministerio de Educación, que ha habilitado instalaciones a fin de facilitar educación a estudiantes con necesidades especiales. En el 2007 se contaba con 512 escuelas y 540 docentes especializados que prestan servicios en las 13 regiones educativas. Este tema será tra-

tado en amplitud en otro punto de este informe; sin embargo, se han dado algunos datos, ya que este es un logro importante del sector educativo, y el actual gobierno ha dado un gran impulso incluso a través de la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS) que se ocupa del tema y tiene su sede en el Ministerio de la Presidencia.

2.1.7 Avances en la educación preescolar no formal

Entre los diferentes programas especiales del MEDUCA, se destaca el Proyecto para mejorar la calidad y la equidad de la educación dentro de los 11 primeros años del Sistema Educativo. Uno de los componentes de este programa se refiere a la expansión de la educación preescolar no formal. El objetivo es ofrecer educación inicial no formal a niños

y niñas de 4 y 5 años de familias de bajos ingresos en zonas rurales, indígenas y urbanas marginales. El programa funciona sobre la base de crear los centros dentro de los corregimientos más pobres. Para ello se focalizaron las comunidades y se realizaron reuniones con padres y madres de familia, y autoridades locales en cada comunidad. Las comunidades seleccionaron a los/as promotores/as y a las directivas de los comités de padres y madres que administran los centros. En el 2006 funcionaban 741 centros en sendas comunidades, y se han atendido 48,619 niños y niñas. Con la información disponible, no es posible desagregarlos. Los promotores y las promotoras reciben una capacitación especializada dos veces al año que han estado orientadas a profundizar sobre el desarrollo infantil, la metodología juego-trabajo, y a las estrategias metodológicas para el logro de aprendizajes significativos. Los centros han recibido materiales didácticos y también mobiliarios. Existen guías elaboradas sobre el eje transversal de género desde el nivel preescolar dirigido a niños y niñas de cuatro y cinco años.

2.2 ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A la luz de la evidencia proporcionada por la abundante literatura especializada y de las formulaciones contenidas en muchos informes nacionales e internacionales sobre la educación superior, parece existir un acuerdo que, desde hace ya una década la *cuestión del mercado*, se ha convertido en el

centro del debate internacional sobre las tendencias actuales de la educación superior, sus perspectivas de desarrollo y sobre las políticas públicas para este nivel de la educación. En Panamá estas tendencias están vigentes, y el sistema de educación superior se encuentra en proceso de revisión y cambios producto de las variaciones que se han dado con la expansión cuantitativa de la matrícula, el crecimiento de las instituciones privadas de educación superior y la restricción financiera, entre otros.

En Panamá existen 34 instituciones universitarias que operan en el país. De éstas, 5 son oficiales y 29 son instituciones universitarias particulares. Del año 2000 a 2005, las instituciones que se incorporaron, en su mayoría, fueron particulares, con el mayor número en el 2003. En el 2005 se incorpora al sistema la Universidad Marítima Internacional de Panamá, institución oficial creada a través de la Ley N° 40 de 1 de diciembre de 2005. En total, se sumaron dieciséis (16) nuevas instituciones. La oferta en las universidades particulares se concentra en las áreas de ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho (43.71%), educación (13.92%) y ciencias (14.39%). Este comportamiento es similar en ambos tipos de universidades. En las instituciones oficiales, la oferta, en orden descendente, se concentra en las áreas de ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho, seguido de salud y servicios sociales y en tercer lugar ciencias (Informe de la Educación Superior en Panamá, 2006).

En el 2005 la antigua Escuela Náutica se transformó en la Universidad Marítima Internacional de Panamá, es un campo de actividad

y especializaciones que se ha ampliado, se ofrecen licenciaturas en ingeniería náutica con especialización en cubierta, máquinas, entre otras; las mujeres están participando, aunque de forma minoritaria. De acuerdo a la Secretaría General de dicha institución para el 2007 la matrícula en esta universidad fue de 474 estudiantes, de los cuales 432 son hombres y 42 mujeres. Este mismo año se graduaron 70 estudiantes de los cuales 61 son hombres y 9 mujeres. En cursos de post- grado se graduaron 103 personas, 86 hombres y 17 mujeres.

En materia de indicadores, la matrícula general entre universidades oficiales y particulares fue de 130,838 estudiantes en el 2006; presenta una tasa positiva de crecimiento desde los años 2000 a 2003, de 2.9% en promedio y una ligera disminución en 2004 de -0.7%, en el 2005 una disminución de -6%; y en el 2006 un aumento de 2.2% en comparación al año 2005 (Informe de la Educación Superior en Panamá, 2006).

De acuerdo con el Departamento de Estadística de la Universidad de Panamá, principal institución educativa de nivel superior (tiene aproximadamente el 58% del total de matriculados/as en el país); en el 2007 la matrícula estuvo por el orden de 63,762 estudiantes en el primer semestre y de 57,576 en el segundo. La proporción entre hombres y mujeres en primer semestre fue de 34% y 66%, respectivamente. En otras palabras, existen 2.5 mujeres matriculadas por cada hombre en pregrado. Con respecto a la población de graduada, las mujeres presentan mayor número en las 17 facultades. Para 2005, la proporción es del orden de 75% para las mujeres y 25% para los hombres. Las mujeres se destacan en facultades en las que no tenían

mayor presencia como Ciencias Agropecuarias, Ciencias Naturales y Exactas, Derecho, Economía e Informática. Ver cuadro 2.6.

En términos globales, la matrícula de post grado presenta un comportamiento desigual para el mismo periodo, con tasa negativa en el año 2001 de -32.6%, en 2002 de 5.3%; luego

CUADRO 2.6 GRADUADOS EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN SEDE, FACULTAD Y UBICACIÓN: AÑO ACADÉMICO 2005

Sede, Facultad y Ubicación	Sexo		
	TOTAL	M	H
TOTAL	7,861	5,869	1,992
Porcentaje		74.7	25.3
Ciudad Universitaria	3,895	2,808	1,087
Admón. de Empresas y Contabilidad	781	592	189
Admón. Pública	290	193	97
Arquitectura	224	126	98
Bellas Artes	40	17	23
Ciencia Agropecuarias	36	23	13
Ciencias de la Educación	763	627	136
Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología	128	74	54
Comunicación Social	165	123	42
Derecho y Ciencias Políticas	205	113	92
Economía	259	181	78
Enfermería	172	160	12
Farmacia	65	43	22
Humanidades	451	341	110
Informática, Electrónica y Comunicación	49	18	31
Medicina	208	129	79
Medicina Veterinaria	4	2	2
Odontología	55	46	9
Ciencias Agropecuarias Chiriquí	56	33	23
Centros Regionales	2,399	2,937	872
Extensiones Docentes	111	91	20

Fuente: Universidad de Panamá. Depto. de Estadísticas.

creció 39% en 2003 (6,723), y presenta una tasa negativa de -5.2% en 2004 (6,372).

En términos de matrícula en estudios de post grado, la participación en el mismo periodo fue de 64% para las mujeres y 36% hombres. Así, existe 1.78 mujeres por cada hombre matriculado en post grado.

A nivel de post grado, las cifras también indican un mayor número de mujeres en las 18 facultades, a saber 75% vs 25% de los hombres en el año académico 2005. Es interesante destacar que las áreas de estudio con mayor participación femenina siguen siendo: educación (627) administración de empresas (592), y humanidades (341). Es evidente la feminización de la matrícula universitaria y ha sido un avance sustancial, sin embargo la interrogante es si dicho avance se traduce en mejores salarios, mayor reconocimiento profesional o social. Con respecto al cuerpo docente universitario, las mujeres son menos: 2,028 con respecto a 2,284 de los hombres. En el grupo del personal docente regular en el 2006 habían 546 hombres y 353 mujeres; esta categoría es la que devenga los mayores ingresos. En la categoría de especiales temporales, las mujeres también son minoría 1,303 vs 1,398 de los hombres; en la categoría de investigadores había 1 mujer y 7 hombres. Como docentes asistentes 332 mujeres y 226 hombres, esta categoría docente es la que devenga menores remuneraciones. Otro aspecto a considerar en materia de educación superior es que si bien son las mujeres las que más estudian desde hace más de una década, no son necesariamente quienes más investigan, ni quienes más publican, ni mayores salarios devengan como lo indican los datos antes mencionado.

El método para ascender en la Universidad de Panamá es el de concursos de méritos académicos que implica mucho tiempo y esfuerzo dedicado al perfeccionamiento profesional y a la producción intelectual. Las mujeres están en minoría en la categoría regular, consideramos que esto está asociado con los elevados requisitos actuales para acreditarse una cátedra y del menor tiempo que las mujeres pueden dedicar al quehacer intelectual debido al trabajo reproductivo.

2.3 LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Con la Ley N° 8 de 15 de febrero de 2006, se reestructura el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) que se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INADEH). Desde ese momento, se ha generado una dinámica muy positiva en la institución, que se refleja en la cantidad y diversidad de cursos de capacitación que se han dictado. En cuanto al tema que nos ocupa, es muy relevante comentar sobre la participación femenina en estas capacitaciones. De acuerdo con el Departamento de Estadísticas del Instituto, han participado, entre los años 2005 y 2006, un total de 75,404 personas. Hay que aclarar que esta cifra recoge las personas que han participado, independientemente de si han tomado otros cursos anteriormente. Así que una misma persona puede, y de hecho es así, aparecer varias veces como egresada en diferentes cursos. Del total de egresados en 2006 (48,836), el 48% fueron mujeres. En el desempeño de las mujeres en los cursos, se evidencia que en cuanto al

egreso (42,021) el 49% fueron mujeres. En términos de reprobar los cursos (2,111), el 41% fueron mujeres y el 59% hombres. En los retiros (4,704), 44% fueron mujeres y 56% hombres. En términos de estas dos últimas categorías, el desempeño femenino es muy positivo.

El INADEH tiene actualmente tres áreas: agropecuaria, industria, comercio y servicios. La industrial incluye: artesanías, confección textil, construcción civil, madera, electricidad, electrónica y telecomunicaciones, refrigeración y aire acondicionado, mecánica automotriz y metal. Comercio y servicio se divide en: gastronomía, hotelería y turismo, belleza, tecnología de la informática y comunicaciones, náutico y pesquero, gestión empresarial, inglés y docencia. Ver cuadro 2.7.

En general, las mujeres participaron en todas las áreas, incluso en aquellas menos exploradas, como mecánica automotriz, refrigeración, construcción civil, por mencionar algunas; sin embargo, la participación femenina continúa siendo mayoritaria en comercio y servicios, docencia, hotelería, que podemos definir como tradicionales; y como nota muy interesante, en áreas como agropecuaria y tecnología de la informática y las comunicaciones la participación femenina fue absolutamente mayoritaria. Sin duda, estas son buenas noticias en cuanto a la participación femenina en las acciones de capacitación y más en lo referente a la diversificación de las áreas donde están participando las mujeres.

CUADRO 2.7 EGRESADOS DE ACCIONES DE CAPACITACIÓN POR SEXO, SEGÚN ÁREA DE ESTUDIO: AÑO 2006

Área de Estudio	Sexo		
	Total	M	H
	42,021	20,540	21,481
Agropecuaria	1,176	1,157	19
Gastronomía	4,709	3,413	1,296
Hotelería	1,664	1,270	394
Artesanías	1,215	1,085	130
Textil	1,300	1,195	105
Construcción Civil	3,474	355	3,119
Belleza	126	101	25
Madera	858	103	755
Electricidad Electrónica y telecomunicaciones	2,537	227	2,310
Refrigeración	400	13	387
Informática	9,538	6,587	2,951
Automotriz	1,706	55	1,651
Metal Mecánica	2,621	221	2,400
Náutico	2,725	430	2,295
Comercio	4,753	3,072	1,681
Docencia	640	347	293

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. 2007

2.4 PRESUPUESTO DESTINADO A LA EDUCACIÓN

Desde los años 90, el gasto del sector educativo de Panamá promedió el 5% del producto interno bruto (PIB), el 12% del presupuesto nacional y más de 25% del gasto social público. En este sentido, Panamá es uno de los países que más gastan en educación en América Latina en relación con su producto interno bruto (PIB). El gasto por estudiante, en relación con el producto interno bruto (PIB), es también uno de los más altos de la

región, 17.4%, mientras que el promedio latinoamericano es de 15.3%, con excepción de Costa Rica, que es de 20% (CONACED, 2006).

El presupuesto que el Estado destinó al sector educativo en el año 2006 fue de B/.809, 482,200.00, que representan aproximadamente el 5.8% del producto interno bruto (PIB) y cerca del 13% del presupuesto nacional. El presupuesto del Ministerio de Educación del 2007 alcanzó la cifra sin precedente de B/.555,72 millones, distribuidos en 437,2 millones (78.65%) para funcionamiento, 85.9 millones (16.7%) para inversiones y 32.4 millones (6.8%) proveniente del seguro educativo. Ver cuadro 2.8.

Es importante mencionar también que dentro del presupuesto se ha dado la tendencia de reducir la proporción destinada a funcionamiento y el aumento de las inversiones.

CUADRO 2.8 PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO, SEGÚN INSTITUCIÓN: AÑOS 2005 – 07.
(en millones de balboas)

Institución	2005	2006	2007
Totales	627.7	809.5	846.6
Ministerio de Educación	387,9	504,2	555,7
Universidad de Panamá	108,2	129,4	120,4
Universidad Tecnológica	27,4	34,8	32,9
Universidad Especializada de las Américas	3,2	6,4	6,5
Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí	11,3	16,1	15,0
Instituto Nacional de Cultura	6,8	8,9	13,6
Instituto Nacional de Deportes	8,9	9,4	15,1
Instituto Panameño de Rehabilitación Especial	12,7	16,1	16,7
Instituto de Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos	41,9	60,0	85,6

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. 2007

Desde 1990, cuando la proporción fue 90.1% y 9.9%, en el 2008 se distribuirán 76.4% y 23.6% respectivamente. Este es un indicador positivo; es importante mencionar el desarrollo de nuevos programas destinados a mejorar la calidad de la educación, como son: El Fondo para la Equidad de la Educación (FECE) el cual fue creado por la Ley N° 49 de junio de 2002, con el objetivo de dotar a los centros educativos oficiales del país de los recursos financieros básicos; garantizar las condiciones mínimas indispensables para que el proceso educativo se desarrolle con equidad y calidad, y fiscalizar su uso eficiente y transparente. El FECE recibe el 27% de los ingresos generados por el impuesto del seguro educativo. Otro de los programas es el Proyecto de Desarrollo Educativo (PRODE, MEDUC-BID) que cuenta con cuatro componentes: oportunidades educativas para grupos pobres, calidad e inclusión en el aprendizaje, espacios escolares adecuados para el aprendizaje, y preparación de la reforma de la educación media. De estos componentes, el que más presupuesto tuvo asignado en 2007 fue el de espacios adecuados, con 5.6 millones; seguido de calidad e inclusión, con 1.05 millones; oportunidades educativas para comunidades pobres, con 600,000 balboas y la preparación de la reforma de la educación media, con medio millón. De esto podemos concluir que dichas asignaciones en principio no discriminan por género y que dichos espacios estarán disponibles para uso de unos y otras. Sin embargo, se plantea para el año 2008 un viraje de sus objetivos dedicando más recursos al equipamiento de los Centros Educativos Iniciales Comunitarios (CEIC), lo cual incluye la capa-

citación de promotores y promotoras y la dotación de materiales mobiliarios y demás insumos para el funcionamiento efectivo de los 59 nuevos centros en el 2008. Es claro el avance en esta materia, pero es importante resaltar la necesidad de que los presupuestos deben promover el modelo de escuela.

2.5 LIMITACIONES PARA UNA MEJOR EDUCACIÓN

A pesar de los esfuerzos realizados hoy día persisten serias limitaciones para el logro de una educación de calidad para todos y todas.

El concepto de calidad de la educación y su logro se plantea como uno de los seis objetivos básicos del Foro Mundial sobre Educación realizado en Dakar en 2000. A consecuencia de esto, se desarrolla un plan global para el logro de una educación para todos (EPT). Se ha definido desde Dakar que una educación de calidad es aquella que reúne varios elementos: docentes con buena formación que reciben un salario adecuado y utilizan métodos que se ajustan a las necesidades de los educandos; centros docentes bien equipados: libros, materiales didácticos y equipos disponibles para estimular a los alumnos; escuelas seguras: lugares en los que cada estudiante, en particular las niñas, se encuentran protegidos del peligro y el acoso; una instrucción suficiente en los idiomas apropiados: un número adecuado de horas por semana y año en la lengua materna de los alumnos, y la iniciación a otros idiomas que los estudiantes necesitan; planes de estudio útiles y pertinentes: un aprendizaje basado en lo que los alumnos encuentran en su entorno local y centrado en la adquisición de conocimientos y competencias que puedan aplicar en la vida cotidiana; una buena gestión del sistema escolar: consejos y comités locales en los que los padres y los dirigentes comunitarios puedan comprobar que las escuelas satisfacen las necesidades de los niños y

disponen de los recursos necesarios; sobre todo, esta educación debe ser para todos, no para las élites sociales o los que residen en las áreas urbanas. Además, es urgente definir métodos e indicadores más eficientes para medir las diferentes facetas de la calidad.

A pesar de las asignaciones crecientes de fondos, hay una coincidencia general en la sociedad de que los resultados no han sido una educación de calidad para todos los panameños/as. Esto se evidencia en la disparidad de la calidad de acuerdo con la ubicación geográfica, la condición socioeconómica, de etnia, edad y también del nivel educativo específico. A continuación detallamos tres de los mayores obstáculos:

2.5.1 La calidad del aprendizaje

Según el Consejo Nacional de Educación, la calidad de la educación se entiende como la que desarrolla en los individuos las habilidades y capacidades para la inserción social productiva en el desarrollo del país. Además, exige la obtención de aprendizajes significativos que permitan el logro de dichas habilidades.

Al igual que en el resto de América Latina, los gobiernos en Panamá se han ocupado de fortalecer los indicadores de tipo cuantitativo, y no los cualitativos; sin embargo, en este sentido el Ministerio de Educación ha creado el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA), que realizó en 2006 la primera evaluación a unos 29,000 estudiantes de tercero, sexto, noveno y decimo segundo grados en 525 centros educativos y se detectaron serias deficiencias en las llamadas

asignaturas básicas: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Otro indicador de baja calidad es la cantidad de estudiantes que no aprueban los exámenes de conocimientos generales; como es el caso del 60.5% en la Universidad de Panamá; por otro lado los estudiantes de la Universidad Tecnológica obtuvieron en promedio 957 puntos en sus pruebas de admisión en lugar del promedio esperado que asciende a 1,000 puntos. Además, hay serios problemas de lecto-escritura y comprensión del lenguaje, lo que dificulta el aprendizaje de otras asignaturas. Esta primera evaluación, más allá de las percepciones, señala que hay un problema serio en cuanto al tema de la calidad de los aprendizajes en el país. Una sola prueba no es suficiente y se necesita que sea realizada periódicamente para monitorear cómo evoluciona la calidad del sistema. En este aspecto tan importante no contamos con las estadísticas desagregadas por sexo que nos puedan visibilizar sus efectos en los hombres y mujeres.

2.5.2 Actualización sostenida para el personal docente

Ante el predominio de la educación presencial, el sector docente seguirá siendo una de las figuras claves en el escenario de la educación, concebida como sistema destinado a la formación integral de niños y niñas, adolescentes y personas adultas, en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Nuestro sistema educativo tiene fallas en la formación del personal docente, en la administración de la educación, niveles de calidad y sistemas de seguimiento

y medición. Fortalecer la preparación de docentes puede ser el factor clave que mitigue el efecto negativo de estas limitaciones. En este sentido, vale señalar que el índice de calificación es un indicador que mide la proporción de docentes que tienen un nivel de calificación igual o superior a la requerida para el nivel educativo en que se desempeñan. De acuerdo a la publicación, Estadísticas Educativas 2005 de MEDUCA a nivel del país, se refleja la proporción de docentes calificados en preescolar que estuvo por debajo del 50% en promedio. En el nivel primario el índice mejoró de manera sustancial a 91%, y en el nivel medio y premedia el promedio está por el orden de 81%. Estas cifras indican que, efectivamente, se requiere mejorar la capacitación formal a docentes en el nivel preescolar y fortalecimiento en los niveles de media y premedia.

2.5.3 Calendario académico con escaso tiempo para el aprendizaje

El calendario académico aprobado por el Ministerio de Educación para 2008 establece aproximadamente 200 días efectivos de clases al año, con un promedio de cinco horas diarias, pero casi nunca se cumplen, porque surgen otras actividades que generan pérdidas de clases. En comparación con otros países de Centro y sur América, Asia y Europa, Panamá destinará aproximadamente 40 semanas anuales para un total estimado de 1,000 horas. Otros países destinan entre 1,000 (Costa Rica y Guatemala) y 1,073 (Francia y Suiza). (Consejo Nacional de Educación, 2006).

2.6 EDUCACIÓN E INGRESOS: UNA RELACIÓN DESDE LA TEORÍA ECONÓMICA

A comienzos de la década del 70, economistas, como Spence, Stiglitz y Arrow, desarrollan una teoría rival a la teoría del capital humano, denominada “mecanismo espejo o credencialismo” (screening hypothesis or credentialism), que se relaciona con alguna de las versiones de la nueva teoría del mercado dual de trabajo o de la segmentación del mercado de trabajo.

Ambas teorías concluyen que a mayor nivel de educación, mayores serán los salarios. Además, comparten la idea de que la educación puede estimular el desarrollo económico (Becerra, 1998).

Específicamente en el caso de Panamá, se realizó en el 2000 un estudio sobre la distribución del ingreso que relaciona distintos niveles de educación con ingresos per cápita mensuales, se demuestra estadísticamente que para niveles de educación de 12 y más años de estudio el ingreso per cápita mensual es 2.9 veces mayor que para 0 a 6 años y 2.33 veces mayor que 6 a 11 años de estudio (De Jong, et al., 2000).

Igualmente se señala que el ingreso per cápita mensual de las jefas de hogar, es el 76% del ingreso per cápita de los hombres (B/.177.90 y B/.233.70 respectivamente).

En relación al ingreso de las personas asalariadas, el estudio indica que en hogares jefaturados por mujeres, el promedio de ingresos es B/. 369.90, en comparación con los

jefaturados por hombres con B/. 490.40. A pesar de que la proporción de asalariados en ambos tipos de hogares es de 0.78.

También en el caso de hogares donde no hay asalariados el ingreso de las mujeres fue el 83% del ingreso de los hombres (B/. 250.70 para las mujeres y B/. 399.90 para los hombres), siendo el porcentaje de no asalariados en los hogares, de 0.22 para ambos grupos.

Si confrontamos estos indicadores, con las estadísticas educativas que indican una tendencia a mayor permanencia y egresos de mujeres del sistema educativo, especialmente del nivel medio y superior (12 y más años), podemos concluir que tener un mayor nivel académico, no necesariamente se traduce en un mejor nivel de ingreso para las mujeres.

A pesar de esto la encuesta de Niveles de vida de 2003 muestra que los hogares jefaturados por mujeres presentan una menor incidencia de pobreza general y extrema que los de jefatura masculina e incluso que los promedios nacionales de hogares pobres.

Los grupos más ricos se encuentran en hogares cuyos jefes/jefas tienen educación secundaria completa o más, trabaja, o como dueño/a o como empleado/a. Este perfil se ha mantenido más o menos desde 1991 a 1998, se confirma con información de la Encuesta de Niveles de Vida de 2003, y nuevamente en la encuesta Pobreza y Desigualdad en Panamá de 2006.

2.7 POLÍTICAS ESTATALES PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES

Conciente de las desigualdades entre hombres y mujeres, el Estado panameño ha desarrollado diferentes acciones para construir mayor igualdad. Deben mencionarse la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, mediante la cual se reconoce la igualdad de oportunidades para las mujeres; la Ley N° 6 de 4 de abril de 2000, en la cual se establece el uso del lenguaje con perspectiva de género en los textos escolares; la Ley N° 38 de 10 de julio de 2001, en la que se reforma y adicionan artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña, adolescente; y la Ley N° 29 de 13 de abril de 2002, que garantiza la salud y educación de la adolescente embarazada. También se han promulgado varios resueltos y resoluciones, en el que se destaca el Resuelto N°1840 de 1 de noviembre de 2000, Decreto Ejecutivo N°443 del 5 de noviembre de 2001 que establece la semana de educar en igualdad en todos los centros educativos oficiales y particulares.

En estos esfuerzos se destaca el Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres (PIOM 2002-2006), que considera doce áreas temáticas cuya responsabilidad es de diferentes instituciones públicas. En el caso de educación, se plantean seis objetivos estratégicos que detallan acciones específicas para la incorporación del enfoque de género en los proyectos educativos, en las normas legales que regulan el sector, en los planes y programas

educativos, en la formación del personal docente y en el mercado laboral en búsqueda de mejoras remunerativas al trabajo femenino, entre otras áreas.

La Ley N° 6 de 2000, antes mencionada, dio lugar a una evaluación del Ministerio de Educación en 2007 de la situación actual de los textos en esta materia, preparar guías para los autores y autoras sobre la adecuación de estos, detectar discriminación o contenidos clasistas, sexistas, adultocéntricos, entre otros aspectos. A la preparación de este informe, los resultados de dicha consultoría no estaban disponibles. Sin embargo, existen estudios previos con objetivos muy similares. Un estudio realizado para Panamá en 1990 por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) revisó 50 libros de textos de diferentes escuelas del nivel preescolar y primario, éstos revelan la transmisión de estereotipos sexuales discriminatorios que explícita o implícitamente colocan a la mujer en una posición de menor relevancia con respecto al hombre. Entre los datos obtenidos, se encontró que la figura masculina aparece mencionada o representada un total de 441 veces y 150 veces la figura femenina. Entre las ocupaciones que realizan las mujeres en las ilustraciones, tenemos: ama de casa 55 veces; modista 9 veces, maestra 20 veces, enfermera 10 veces; en cargo de liderazgo aparecieron 11 veces. Las figuras femeninas representan un 63% del total de ilustraciones. Las demás ocupaciones eran actividades tradicionales femeninas.

Entre las conclusiones de este informe, se señala la aparición reiterada de la imagen fe-

menina en ocupaciones tradicionales, mencionada apenas un 34% de veces en relación con la masculina. Además, la figura masculina es presentada como fuerte, seria e inteligente; a la inversa, la imagen de la mujer aparece asociada a actividades hogareñas y de poca importancia en términos de prestigio y condición social.

Las recomendaciones del estudio plantean, entre muchas otras soluciones, una representación proporcional de las figuras femeninas y masculinas en los textos, un mayor reconocimiento a la diversidad cultural nacional, reflejar las diferentes actividades que las mujeres realizan fuera del hogar, mostrar en las figuras masculinas emociones, sentimientos de mayor camaradería, sensibilidad y compañerismo, aplicar criterios de igualdad, hombres y mujeres deben aparecer resaltados/as por sus méritos y cualidades humanas, y darles valor a las figuras infantiles, tanto femeninas como masculinas, en las que se destaquen actividades como la producción, la creatividad, y la investigación.

2.7.1 Logros del programa Pro igualdad en materia educativa

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación, decide establecer la educación en género como un eje transversal a la formación en la escuela básica general. Se espera que esta medida tenga un impacto pedagógico que se evidencie en características psicológicas y pautas de comportamiento del estudiante, como una adecuada valoración de sí mismas/os, satisfacción con sus respectivas identidades; valoración del trabajo doméstico y reconocimiento de que dicho trabajo no es inhe-

rente a la naturaleza femenina; aceptación de la responsabilidad parental igualitaria que les corresponde a hombres y mujeres en la crianza de la descendencia; aceptación que ambos sexos tienen las mismas aptitudes y vocación para todas las áreas de trabajo científico, ciencias exactas, experimentales y humanísticas; iguales expectativas de éxito en el mundo laboral; reconocimiento de que mujeres y hombres son una unidad completa de vida biológica, afectiva, intelectual y social, así como para ambos es saludable expresar emociones, inteligencia y talentos (Proigualdad, 2002).

En términos de logros del programa, debe mencionarse la creación de materiales especializados para la introducción del enfoque de género en el aula, denominado “maletín didáctico para aprender y enseñar en igualdad”. En el 2002 se creó una red de centros educativos depositarios de dichos materiales para consulta del personal docente. En el 2008 se plantea a través del proyecto: Incorporación de Nuevas Tecnologías de Electrificación para la Educación y la Salud en Áreas Marginales (SOLEDUSA) la reproducción masiva de estos materiales a fin de que una mayoría de docentes tenga sus propios materiales. La Red de Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA) consta de 476 escuelas (9% del total nacional), ubicadas en las nueve provincias y la comarca Kuna Yala.

En relación con la sensibilización sobre la temática de género, al cierre de este informe no estaba disponible un documento de evaluación de las acciones ejecutadas, sin embargo, entrevistas realizadas a responsables en el Ministerio de Educación señalan que durante el 2007 se realizaron jornadas de sensibilización a 745 docentes, además de administrativos, personal de

organizaciones no gubernamentales y estudiantes en las 13 regiones educativas. Se tiene planificado que en el 2008 se realicen seminarios talleres en todo el país sobre "Cómo identificar y prevenir la violencia de género". Además se desarrollarán jornadas de sensibilización sobre la violencia doméstica y prevención de embarazos en las adolescentes, charlas mensuales sobre temas de género y valores en todo el país; y el segundo Foro Nacional titulado "Lo que no se nombra no existe". Además se continuará con la reproducción de guías didácticas para docentes de preescolar, primaria y premedia disponibles desde 2002 en la Red de Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA).

CONCLUSIONES

- Las conferencias y cumbres mundiales realizadas durante la última década del siglo XX han destacado el papel determinante de la educación en las políticas y estrategias de desarrollo con equidad y la inserción de los países en el mundo globalizado. Los estudios recientes enfatizan la estrecha relación que existe entre desarrollo y educación.
- Panamá presenta, en términos macro, un avance importante en aspectos como expansión cuantitativa, cobertura escolar, tasa de escolaridad, tasa de alfabetización y financiamiento de la gestión educativa.
- En materia de calidad educativa existe una seria limitación en el logro de equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres, según revelan los indicadores de educación en las áreas urbanas y rurales.
- Las mujeres y niñas indígenas continúan siendo de los grupos más vulnerables debido a la falta de opciones educativas adecuadas a su realidad cultural y socioeconómica. Es importante interpretar la percepción de las propias mujeres sobre las desventajas de su baja escolaridad, y tomar en cuenta las soluciones que ellas mismas plantean en el diseño de proyectos de alfabetización y capacitación.
- Las estadísticas educativas indican una tendencia a mayor permanencia y finalización de los estudios por parte de las mujeres dentro del sistema educativo especialmente del nivel medio y superior (12 y más años), sin embargo esto no se traduce en mejores niveles de ingresos percibidos por las mujeres.
- Las mujeres han logrado avanzar en el acceso a los aprendizajes, pero no se ha mejorado la situación de brecha salarial que se ha mantenido desde la década del 90. Esta brecha aumenta cuando se trata de empleo no asalariado.
- El Estado panameño ha desarrollado diferentes acciones que han contribuido al avance en la construcción de la equidad. Desde 1999 se ha aprobado un conjunto de leyes, decretos y resoluciones que han atendido aspectos como la violencia doméstica, el lenguaje con perspectiva de género en las obras y textos escolares, entre otros temas.
- El Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres (PIOM 2002-2006) representa un ordenamiento y concreción de acciones para la inclusión del género en la educación; sin embargo, a pesar de

la producción de materiales, guías, etc., el proceso ha sido lento y aún no se presentan resultados de impacto.

- A pesar de la Ley N° 6 del 2000 “Por la cual se establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares”; se continúa la transmisión de estereotipos sexistas discriminatorios que explícita o implícitamente colocan a la mujer en una posición de menor relevancia respecto al hombre en los textos escolares.
- A pesar de los esfuerzos por mejorar los currículos con una perspectiva de género, que incluyan oportunidades para las mujeres en carreras u oficios no tradicionales, aún no se ha logrado implementar de manera importante esta visión en la educación formal. Sin embargo, el crecimiento económico y las demandas por oficios novedosos han llevado a las mujeres a participar en cursos de formación profesional diferentes y con desempeños adecuados.
- Muchas de las cifras y análisis estadísticos públicos o privados carecen de un enfoque de género que permita profundizar en los análisis de los programas y sus impactos.
- Es necesario favorecer la investigación generando datos propios y utilizando fuentes primarias para acercarnos más a la realidad de la condición actual de las mujeres en los diferentes quehaceres de la vida social.

BIBLIOGRAFÍA

- BEAL, C. (1994) Boys and Girls: The Development of Gender Roles, Nueva York. McGraw-Hill.
- BECERRA, José Luis Moreno. (1998). *Economía de la Educación*. Madrid Ediciones Pirámide.
- BONDER, G. (1994) Mujer y educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades. *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 6. Disponible en www.bnm.me.gov.ar/ (Consultado 2 de enero de 2008)
- CINDA. (2006). Informe de la Educación Superior en Panamá. Disponible en www.cinda.cl (Consultado en 28 de diciembre de 2007)
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2006). Primer informe al Sr. Presidente de la República: Un documento para la acción en el sistema educativo panameño. Panamá.
- DEJONG, Niek, VOS, Rob. (2000). Distribución del Ingreso en Panamá. Institute of Social Studies. La Haya Holanda. MEF.
- DE ZUBIRIA, J. (2001) ¿Qué modelo pedagógico subyace en su práctica educativa? Disponible en www.institutomerani.edu.co. (Consultado en enero de 2008)
- DORR, A, L; SIERRA, G. (2003). El currículo oculto de género. Centro de Investigación y Estudios de Género. Disponible en www.educar.jalisco.gob.mx. (Consultado en diciembre de 2007)
- FONDO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA. (2007). Mercados universitarios: los nuevos escenarios de la educación superior. Disponible en www.brunner.d/ (Consultado en diciembre 2007)
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. (UNICEF) (1990). Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, (UNIFEM). Análisis de los roles y estereotipos sexuales en los textos escolares en Panamá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2004). Estadísticas Educativas. Dirección Nacional de Planeamiento. Departamento de Estadística.
- _____. (2005) Estadísticas Educativas. Dirección Nacional de Planeamiento. Departamento de Estadística.
- _____. (2006). Estadísticas Educativas. Dirección Nacional de Planeamiento. Departamento de Estadística.
- MONTANARI, María Rosa. (2002). Aprendizaje de las ciencias constructivismo y género. Universidad de Panamá. Instituto de la Mujer. 2002.
- _____. (1996). El proceso de Socialización y el papel de la educación en la discriminación de la mujer. Ministerio de Educación. Oficina de Asuntos de la Mujer.
- OROVAL, Esteve y ESCARDÍBUL, J Oriol. (1998). *Economía de la Educación*. Madrid. Encuentro Ediciones.
- PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2006). Cantidad sin Calidad: un informe sobre el progreso educativo en América Latina. Disponible en www.preal.org (Consultado en diciembre de 2007).
- PROIGUALDAD. (2002). Lineamientos curriculares para la aplicación del eje transversal educación y perspectiva de género desde preescolar a sexto grado de educación básica general. Ministerio de Educación. Panamá.
- TEDESCO, Juan Carlos; López, N. (2002). Desafíos a la educación secundaria en América latina. *Revista CEPAL* 76. Disponible en www.cepal.org (Consultado en diciembre de 2007).
- UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. Estadísticas Educativas. Disponible en www.up.ac.pa (Consultado en diciembre de 2007)

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL: DE LAS CUOTAS A LA PARTICIPACIÓN TOTAL



“Siempre habrá una nueva forma, una nueva mirada, muchas veces asociada a la mirada femenina, que dará un nuevo impulso a las políticas.

Y ese es nuestro desafío. Pero, para ello, es indispensable que más mujeres lleguen a lo público. Cuando una mujer llega sola a la política, cambia la mujer. Cuando muchas mujeres llegan a la política, cambia la política. Y claramente, uno de los desafíos y necesidades de nuestra democracia es mejorar la calidad de la política”.

Intervención de la Presidenta de la República de Chile, S.E. Michelle Bachelet, ante la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Quito, 6 de agosto de 2007.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la participación política y social de las mujeres en Panamá en los últimos años hay que inscribirlo en el contexto regional y mundial y en el marco de los compromisos adquiridos por el Estado panameño, así como en la propia evolución de las organizaciones de mujeres. Por su importancia y relación con el tema, conviene tener en cuenta especialmente dos de las últimas decisiones políticas de mayor relevancia del Estado panameño. En primer lugar, Panamá fue uno de los 189 Estados miembros de las Naciones Unidas que adoptó la Declaración del Milenio en el año 2000, y se comprometió junto con la comunidad internacional, a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo eje central es la disminución de la pobreza y los requerimientos que a este fin hay que lograr. Los objetivos se fundamentan en la visión integral de desarrollo derivada de los acuerdos suscritos en las cumbres mundiales celebradas en la década de 1990.¹ Entre otros temas importantes, la Declaración propone en su tercer objetivo la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres,² porque, además de ser una razón de justicia, después de las experiencias internacionales de las últimas décadas, existe consenso para entender que “la igualdad entre hombres y mujeres es un objetivo central de la agenda del desarrollo y, al mismo tiempo, un medio para alcanzarlo”, es decir, la igualdad entre hombres y mujeres es condición *sine qua non* para el desarrollo humano.³

En las evaluaciones que se han realizado sobre el avance de los objetivos en la región,

algunos de los indicadores para medir el progreso en la igualdad entre los sexos, como, por ejemplo, los que se refieren a la educación, registran ya paridad entre los sexos en los dos primeros niveles educativos, pero se indica que “la igualdad avanza a pasos lentos”. Pese a las mejoras, persiste la brecha entre el aporte de las mujeres a la sociedad y el escaso reconocimiento de que son objeto, y, aunque las mujeres han pasado a ocupar espacios cada vez más importantes en la toma de decisiones y son un factor clave en el mercado de trabajo, siguen sobrerrepresentadas entre los pobres y en el trabajo reproductivo y subrepresentadas en la política. Estos dos hechos son interdependientes y muestran las dos caras de una misma moneda: el mandato cultural que impone el trabajo doméstico y las tareas de cuidado a las mujeres en exclusividad lo que restringe sus posibilidades de tener una participación similar a la de los hombres en los ámbitos del poder político y económico, donde están subrepresentadas. Esta situación está acompañada de la falta de reconocimiento del valor del trabajo reproductivo, realizado casi exclusivamente por las mujeres, que es otro factor fundamental de la desigualdad entre los sexos.⁴

El logro de la autonomía de las mujeres, que es parte del Tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio, desde la perspectiva política, significa para las mujeres “alcanzar el grado de libertad para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros”.⁵ Hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente. Es decir, el grado de

autonomía personal que una mujer pueda desplegar dependerá también de la autonomía posible de su grupo social y de aquella que las mujeres de la sociedad a la que pertenece hayan alcanzado. Otras dimensiones de la autonomía tienen que ver, por ejemplo, con la economía, la autonomía física de las mujeres y la salud sexual y reproductiva, especialmente, con las familias, que es donde la mujer desarrolla una gran parte de su trabajo. Por ello, para que las mujeres puedan alcanzar la autonomía es necesario impulsar cambios que permitan conciliar el trabajo para el mercado y la vida familiar (las mujeres de la región latinoamericana han superado sus ataduras excluyentes con el mundo doméstico, pero no han sido eximidas de esa responsabilidad). Dicho de otra forma, todos los países latinoamericanos reconocen los derechos de ciudadanía a las mujeres y permiten su ingreso al mundo público, pero, al no sancionarse la discriminación ni fomentarse la igualdad en la familia, ni el cuidado y la distribución del tiempo, el derecho a la ciudadanía no se ejerce plenamente, mermando con ello gravemente el disfrute de los derechos humanos a las mujeres y su *empoderamiento* tanto individual como colectivo.

Recientemente Panamá ha sido uno de los países signatarios del Consenso de Quito, resultante de los acuerdos logrados en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL 2007.⁶ En esta declaración, se reconoce el valor del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y el valor del cuidado como un asunto público que compete a los Estados, a los gobiernos locales, organizaciones, empresas y familias, y

se manifiesta la necesidad de promover la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito familiar.⁷ El documento se fundamenta en la idea de que la división sexual del trabajo mantiene las desigualdades e injusticias económicas que afectan a las mujeres en los ámbitos familiar, laboral, político y comunitario,⁸ y subraya la necesidad de la representación paritaria de hombres y mujeres en los poderes públicos y sociales como un factor fundamental de la democracia. Por ejemplo, en los considerandos de la Declaración, se dice: “17. Reconociendo que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”.⁹

El Consenso de Quito propone a los Estados adoptar una serie de medidas para el avance de la participación de las mujeres en los poderes públicos, con varias orientaciones:

- Medidas de acción positiva de variado carácter (incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias) para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política “con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poder ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local”.¹⁰
- Consolidar la paridad de género como política de Estado: desarrollar políticas electorales de carácter

permanente que induzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el *empoderamiento* y el liderazgo de las mujeres.

- Propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas, a fin de lograr la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad en su interior y en los espacios de toma de decisiones.
- Medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.
- Medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que, al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género, se crean condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad.

Estos acuerdos políticos y de desarrollo nacional constituyen referentes obligados para el análisis de la situación de la participación política de las mujeres panameñas, porque tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como el Consenso de Quito son metas que tanto el Estado como la sociedad política y civil pretenden alcanzar en los próximos años para el país.

Panamá cuenta para ello con instrumentos legales mucho más adecuados que otros países de la región y la evolución de

la participación política y social de las mujeres ha sido favorable en los últimos años. Sin embargo, los avances para las mujeres no son suficientes todavía.

3.1 MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Tradicionalmente, Panamá ha estado en el grupo de los primeros países que han adoptado acuerdos para defender los derechos humanos y los de las mujeres. No sólo fue de los primeros países de América Latina en reconocer a las mujeres sus derechos civiles y políticos, sino que, a partir de la década de los años 90, sobre todo, y con la participación del movimiento de mujeres, se realizaron una serie de reformas legales orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en el acceso al poder político. Por ello, Panamá cuenta con una ley de cuotas electorales, la Ley N° 22 de 14 de julio de 1997, “Por la cual se reforma el Código Electoral y se adoptan otras disposiciones”, que establece en su artículo 25 (reforma al artículo 182), que las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán a través de elecciones primarias en las candidaturas para la presidencia y vicepresidencias de la República, el Parlamento Centroamericano, legisladores y legisladoras, alcaldes y alcaldesas, concejales, y representantes de corregimiento. Este artículo señala que debe garantizarse que por lo menos el treinta por ciento de las candidaturas, tanto a cargos dentro del partido como

a cargos de elección popular, esté ocupado por mujeres. La ley dispone: “En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos, el 30% de los aspirantes a candidatos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular sean mujeres (...). En aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otro de sus miembros que aspire a los respectivos cargos de elección”.¹¹

Sin embargo, como se observa, la ley panameña de cuotas funciona indirectamente al obligar a los partidos a una cuota mínima de mujeres en las listas electorales de las elecciones primarias, lo que tiene la desventaja de que no se garantiza con ello que las listas electorales de los partidos contengan ese porcentaje de mujeres y, por el contrario, al permitir que los partidos introduzcan en sus candidaturas hombres cuando el cupo establecido para las mujeres no se llene, obstaculizan más la candidatización de mujeres. Tampoco la ley contiene ninguna disposición sobre el lugar que deben ocupar las mujeres en las listas, con lo que éstas pueden ser relegadas con mayor facilidad. Otro problema que plantea la legislación es la inexistencia de sanción para los partidos que no la cumplan.

Pese a las dificultades, la República de Panamá ha realizado grandes esfuerzos para establecer en su ordenamiento jurídico normas que garanticen a un nivel mucho más general el principio de igualdad entre hombres y mujeres, entre los que destaca la Ley N° 4, de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, y su reglamentación a través del Decreto Ejecutivo N° 53 de 25 de junio de 2002.

Algunos de los artículos de la Ley N° 4 que interesan para nuestro análisis son los siguientes:

Artículo 7: Son acciones de política pública que el Estado desarrollará para estimular la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en política: (...)

5. Establecer la obligación de los partidos políticos de reglamentar el artículo 196 del Código Electoral, con el fin de garantizar la participación de por lo menos el treinta por ciento (30%) de las mujeres en las listas electorales y en los cargos internos del partido.
6. Establecer la obligación para los gobiernos de garantizar la participación de por lo menos el treinta por ciento (30%) de mujeres como ministras, viceministras y directoras de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades gubernamentales.
8. Garantizar la real participación de las mujeres calificadas en los puestos ejecutivos de alto nivel de las distintas instancias de la Administración del Canal y sus áreas revertidas.
9. Lograr que, antes del año 2005, por lo menos el treinta por ciento (30%) de los integrantes en procesos de adopción de decisiones en los grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cooperativas, gremios profesionales, asociaciones y otros, sean mujeres(...).
12. Garantizar que los hombres políticos y las mujeres políticas formulen estrategias y programas que aseguren una democracia donde la participación igualitaria sea el fundamento del desarrollo sostenible y de la paz social.

Una de las últimas disposiciones legales es la ley sobre financiamiento público electoral, Ley N° 6 de 17 de diciembre de 2002, que establece la obligatoriedad de “destinar un

mínimo del diez por ciento de éste (del financiamiento público electoral), para la capacitación de las mujeres”. Con la reforma de la Ley N° 60 de 29 de diciembre de 2006, se le adjudica a las secretarías femeninas de los partidos la fiscalización de las cuotas electorales.¹²

El Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos ha desempeñado un papel importante

en la reforma de la legislación electoral y el establecimiento del sistema de cuotas desde 1993, cuando propuso entonces una cuota del 50% para las mujeres. Sin embargo, no fue hasta 1997 que esta propuesta, reducida al 30%, y apoyada también por el movimiento de mujeres en su conjunto, llegó a la Asamblea Nacional. Es importante rescatar el papel que el movi-

Esquema 3.1 Resumen de temas, leyes y políticas nacionales con perspectiva de género para la igualdad de oportunidades en la participación política¹³

Tema	Leyes nacionales
Pleno adelanto y desarrollo de las mujeres en la política. Ley de cuotas.	Ley N° 22 de 14 julio de 1997, “Por la cual se reforma el Código Electoral y se adoptan otras disposiciones”. Artículo 26: Se adiciona el artículo 182 A, al Código Electoral: Artículo 182 A: “En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos el 30% de los aspirantes a candidatos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular sean mujeres” [...] “En aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otro de sus miembros que aspire a los respectivos cargos de elección”.
Pleno adelanto y desarrollo de las mujeres. Perspectiva de género en políticas públicas.	Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”.
Pleno adelanto y desarrollo de las mujeres.	Decreto Ejecutivo N° 53 de 25 de junio de 2002, “Por la cual se Reglamenta la Ley N° 4 del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”.
Pleno adelanto y desarrollo de las mujeres en la política. Reforma del Código Electoral.	Ley N° 6 de 17 de diciembre de 2002, “Por la que se reforma el Código Electoral y adopta otras disposiciones”. Artículo 164: [...] “...c Destinar un mínimo del veinticinco por ciento (25%) de la suma de su subsidio estatal para el área de capacitación del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) de este, para la capacitación de las mujeres”. Esta ley permite, sin embargo, que los partidos políticos “podrán llenarlo (el porcentaje) con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección”.
Pleno adelanto y desarrollo de las mujeres en la política. Reforma del Código Electoral.	Ley N° 60 de 29 de diciembre de 2006, “Por la que se reforma el Código Electoral”. Artículo 239 “...En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”.

miento de mujeres y las organizaciones y mujeres feministas han desempeñado, también en la política nacional. El Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, el Foro Mujer y Desarrollo, las redes contra la violencia, por la salud sexual y reproductiva y otras organizaciones sostienen una actitud de permanente preocupación y debate sobre las políticas nacionales relacionadas con las mujeres haciendo oír su voz y ofreciendo propuestas cuando lo consideran necesario. En los dos últimos años (2006 y 2007), el movimiento de mujeres ha conseguido un acompañamiento social destacado en temas de importancia como la exigencia de que la Defensoría del Pueblo fuera ocupada por personas idóneas desde el punto de vista de los derechos de las mujeres, en una campaña que resultó exitosa. Otros asuntos en los que ha sido relevante la actuación del movimiento de mujeres fueron la campaña de divulgación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, la lucha permanente para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres destacándose su participación en el proceso de reformas al Código Penal para garantizar los derechos de las mujeres. De la misma forma, se hace presente a través de los estudios diversos que se realizan para monitorear las políticas públicas y la aplicación de la Ley N° 4 de igualdad de oportunidades.

3.2 PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

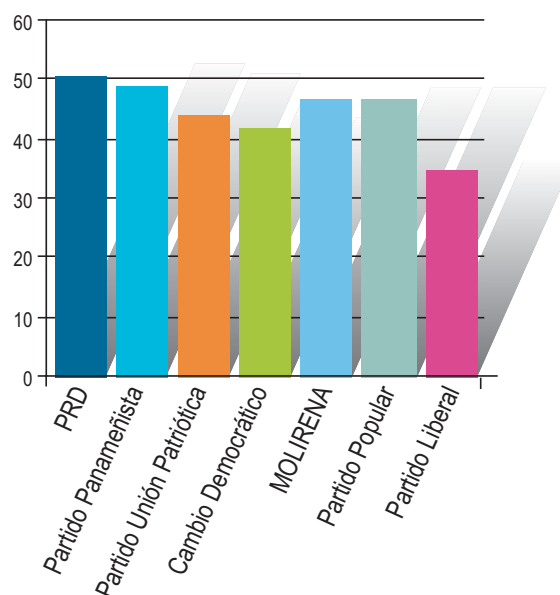
3.2.1 Las mujeres en los partidos políticos

La participación de las mujeres como militantes de los partidos políticos nacionales es

muy importante y desmitifica la idea que se tiene en ocasiones de que a las mujeres no les interesa la política. Casi la mitad de las personas inscritas en ellos (48% del total) son mujeres. Sin embargo, se observa una desproporción entre su importancia numérica como militantes y la débil representación femenina en los cargos partidarios, es decir, en las posiciones de poder interno de los partidos (Gráfica 3.1).

Los dos partidos mayoritarios en representación parlamentaria, el Revolucionario Democrático y el Panameñista, son los que se aproximan más a la paridad (con el 51% de mujeres el PRD y el 49% el Panameñista). Les siguen el MOLIRENA y el Partido Popular (con el 47%), y Unión Patriótica (con el 44%), Cambio Democrático (con el 42%) y el Partido Liberal (con el 35%).

GRÁFICA 3.1 MUJERES INSCRITAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUIDOS. AÑO 2007



Fuente: PNUD-AECI: Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá. Ciudad de Panamá, diciembre 2007, pág. 41.

En la mayoría de los partidos inscritos, ambos sexos tienen una presencia muy representativa de la población, pero esa representatividad se pierde en las instancias de poder y capacidad de decisión, donde las mujeres están subrepresentadas (Gráfica 3.2).

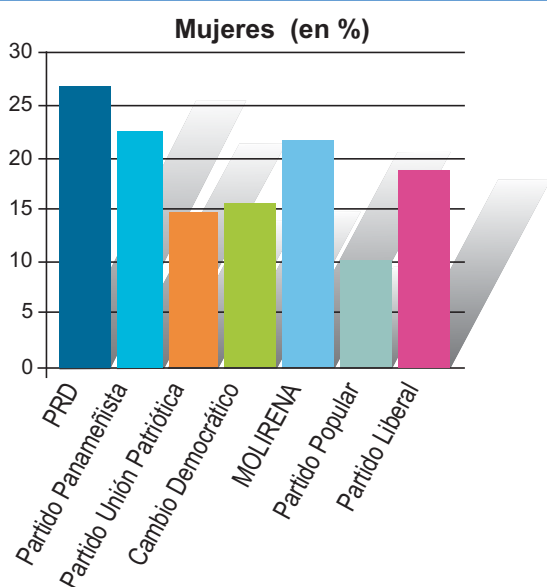
En los partidos Revolucionario Democrático y Panameñista las mujeres tienen mayor representación en los cargos internos del partido (27% en el PRD, 23% en el Panameñista), en el resto es inferior (22% en el Molirena, 19% en el Liberal, 16% en Cambio Democrático, 15% en Unión Patriótica, y 10% en el Popular). Comparados estos porcentajes con los de mujeres inscritas son extremadamente desiguales.

Existe al menos una mujer dentro del Comité Ejecutivo o la Junta Directiva de los partidos. Destaca el Partido MOLIRENA, cuya presidenta y vicepresidenta son mujeres. El

Partido Liberal tiene una mujer en la tercera vicepresidencia. El PRD tiene una mujer en el cargo de presidenta del partido. (2007). En el Partido Panameñista, una mujer ejerce el cargo de segunda subsecretaria general. El Partido Cambio Democrático tiene una mujer en el cargo de subsecretaria general. Todos los partidos políticos cuentan con una Secretaría de Asuntos Femeninos o de la Mujer o un Frente Femenino, cuya titular y suplente son mujeres que están encargadas de lograr que los partidos correspondientes den satisfacción a las demandas de la población femenina y velen por sus derechos, así como para fortalecer la participación femenina a lo interno del partido. Las dirigentes de las secretarías de la mujer suelen ser escogidas en convenciones nacionales por sus integrantes o bien nombradas por la junta directiva del partido. Sin embargo, la presencia de la mujer se diluye entre la abrumadora mayoría de hombres en los cargos de poder y decisión. En su conjunto, la presencia femenina en cargos internos de los partidos políticos antes mencionados constituye el 26.26% del total de cargos.¹⁴

Con relación a la obligación que los partidos tienen de dedicar un 10% del subsidio estatal recibido para la capacitación de las mujeres en los respectivos partidos, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que este financiamiento es insuficiente para subsanar la discriminación que las mujeres han sufrido tradicionalmente para ingresar al mundo de la política y tener el aprendizaje que la experiencia conlleva. Según un cálculo realizado en un estudio reciente con los datos de las elecciones de 2004, este subsidio sería B/.0.11 por mujer en el PRD; B/.0.08 en el Partido Pa-

GRÁFICA 3.2 MUJERES EN CARGOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. AÑO 2007



Fuente: PNUD-AECI: Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá. Ciudad de Panamá, diciembre 2007, pág. 42.

CUADRO 3.1 FINANCIAMIENTO DISPONIBLE PARA CAPACITACIÓN DE MUJERES DE LOS PARTIDOS, POR PARTIDO: ELECCIONES DE 2004

Partidos políticos	Total de mujeres inscritas por partido político	10% para capacitación de mujeres del partido	Monto anual durante el quinquenio	Monto anual por mujer para capacitación
PRD	245,463	129,206.49	25,841.30	0.11
Partido Arnulfista	89,838	32,409.25	6,841.85	0.08
Partido Popular	20,230	12,341.71	3,164.34	0.16
MOLIRENA	36,161	11,963.34	900.92	0.02
Liberal Nacional	12,194	4,504.61	18,423.85	1.51
Cambio Democrático	32,894	15,821.68	2,392.67	0.07
Unión Patriótica	54,525		2,468.32	0.05

Fuente: PNUD-AECI, Diagnóstico sobre la participación política de las mujeres en la política. Panamá, ciudad de Panamá, diciembre de 2007, págs. 33 y 34.

nameñista, y cantidades que no superarían el B/.1.51 por mujer del Partido Liberal¹⁵ (Ver cuadro 3.1).

Por otra parte, sólo tres partidos políticos, Partido Revolucionario Democrático, Partido Panameñista y Partido Cambio Democrático, establecen explícitamente en sus estatutos la cuota del 30% de participación de las mujeres a cargos de elección. Los estatutos de los restantes partidos expresan que los puestos de elección popular y a lo interno del partido se regirán por lo establecido en la ley electoral, o aluden a que no habrá discriminación de sexo, religión, clase social, o raza para efectos de la elección.¹⁶ Es importante señalar que la imagen de los partidos políticos en los medios de comunicación y de debate político y su representación en general está a cargo de hombres, salvo excepciones notables.

3.2.2 Las mujeres en los Órganos de Poder Público

3.2.2.1 Poder Legislativo

Entre el periodo electoral pasado (1999-2004) y el presente (2004-2009), en Panamá casi se ha duplicado el porcentaje de mujeres parlamentarias, que ha pasado del 9.86% al 18.30% (13 diputadas principales y 34 suplentes de un total de 71 curules en la actualidad). Pese a ese aumento, no se ha logrado alcanzar la cuota del 30% que pretende la Ley N° 22. En esta misma tendencia, se observa un crecimiento significativo de las mujeres en los cargos de alcaldes y representantes de corregimiento. Se observa, asimismo, un aumento en las postulaciones de mujeres a la par del incremento de mujeres electas.

En el cuadro 3.2, que compara las postulaciones de mujeres a legisladoras y los porcentajes de mujeres electas a diversos cargos de elección popular, se observa el incremento

CUADRO 3.2 PORCENTAJE DE MUJERES POSTULADAS Y/O ELECTAS, POR CARGO: AÑOS 1999 Y 2004

	1999	2004
Representantes de corregimientos electas	12.52	12
Alcaldesas electas.	13.51	17
Postulaciones a elección de legislador/a	13.98	19.09
Legisladoras electas	9.86	18.30

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de la Mujer. Informe Nacional. Quito, Ecuador. Panamá, agosto de 2007, págs. 23-24.

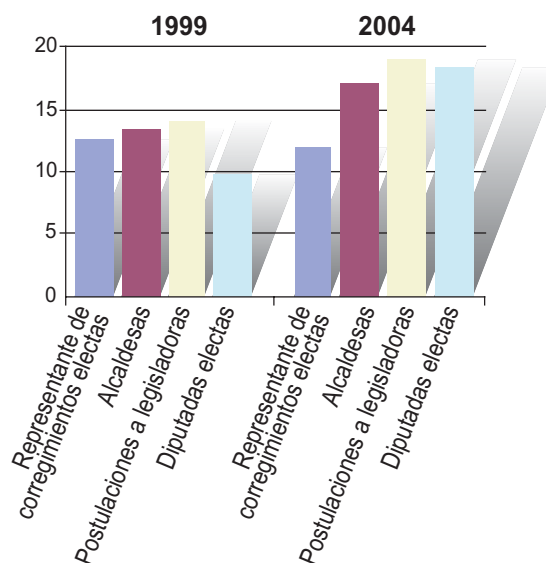
notable entre las mujeres electas alcaldesas, y las postuladas y electas como legisladoras. En el caso de mujeres electas diputadas, el porcentaje casi se duplica (pasa de 9.86% en 1999 a 18.30% en 2004). El aumento es atribuible a las reformas impuestas por la Ley N° 22 (Gráfica 3.3).

El efecto positivo de la acción de la Ley N° 22 ha sido igual en todos los países donde se han tomado medidas similares por ejemplo, en Argentina se produjo un aumento del 6% al 36.2%, en Costa Rica del 15.8% al 38.65 % y en Honduras del 5.5% al 23.4%.¹⁷

CUADRO 3.3 MUJERES Y HOMBRES POSTULADOS, SEGÚN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR: ELECCIONES 2004

Cargos	Total de postulaciones	Mujeres postuladas	Hombres postulados
Presidencia y vicepresidencias	21	1 (4.76%)	20
Diputados/as	1608	307 (19.09%)	1301
Alcaldes	1550	256 (16.51%)	1294
Representantes de corregimiento	8724	1274 (14.60%)	7450
Concejales	188	14 (7.44%)	174
PARLACEN	86	57 (66.28%)	29
Total	12177	1909 (15.68%)	10,268

Fuente: PNUD-AECI: Mapeo sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá, julio de 2007, pág. 21.

GRÁFICA 3.3 PORCENTAJE DE MUJERES POSTULADAS Y/O ELECTAS, POR CARGOS: PERIODOS 1999 Y 2004

Fuente: Tribunal Electoral. Elecciones de 1999, y PNUD-AECI. Mapeo de la participación de las mujeres en la política. Panamá, julio de 2007.

El aumento de la participación femenina en las distintas elecciones no puede obviar, sin embargo, las dificultades que tienen las mujeres para optar a cargos de elección popular (Cuadro 3.3).

En las últimas elecciones de 2004, las mujeres representaron tan sólo el 15.68% del total de las postulaciones. El porcentaje más alto se produjo en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN, que es un órgano con escasos poderes y capacidad de influencia en las políticas estatales), y el menor porcentaje en los cargos de mayor importancia (presidencia y vicepresidencias). El porcentaje de aspirantes femeninas a diputaciones en la Asamblea Nacional fue de 19.09%. Como ya se mencionó, en todos los

casos, salvo en el PARLACEN, las mujeres representaron una proporción muy por debajo del 30% indicado por la Ley.

A pesar del exiguo número de mujeres postuladas, y tal como muestra el cuadro 3.4, los resultados finales de las elecciones fueron incluso peores: las mujeres fueron electas solamente para el 4.90% del total de cargos de elección popular, y ocuparon el 8.95% de los cargos suplentes. Estas cifras representan globalmente casi el 14%. Pese a que los cargos en el PARLACEN son menos disputados, las mujeres resultaron escogidas en proporción muy inferior (25%) a las que se postularon (66.28%). En el resto de instituciones, obtuvieron un porcentaje de cargos menos diferenciado del porcentaje de postulaciones. En síntesis, las mujeres fueron el 15.68% de las postulaciones a cargos de elección popular, menos de lo que la Ley N° 22 indica. Fueron elegidas todavía en menor porcentaje, el 14%, y siempre en mayor porcentaje en puestos de menor importancia y, a la inversa, muchas menos mujeres en los cargos más importantes.

La posición que ocupan las diputadas en la Asamblea Nacional es también un aspecto relevante: de las 21 comisiones existentes solamente dos son presididas por mujeres: la Comisión de Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia y la Comisión de Ética y Honor. Con relación a su participación en la institución legislativa, se puede hacer referencia al resumen del año 2007, en que se indica lo siguiente: de los 26 proyectos que están pendientes de sanción por el ejecutivo, sólo en uno de ellos hubo una diputada proponente (se refiere a la Carrera de Servicio Legislativo); de los 24 proyectos pendientes de segundo debate, en solo uno de ellos participó una diputada proponente (el proyecto se refiere a educación); y quedaron pendientes de primer debate 121 anteproyectos sobre temas diversos, en los que sólo han participado como proponentes 12 diputadas.¹⁸

3.2.2.2 Poder Ejecutivo

Pese a los indudables logros obtenidos en

la última década para las mujeres, las disposiciones que la Ley N° 4 tiene en su Artículo 7 sobre la representación femenina en los distintos órganos del Poder Ejecutivo todavía no se han llegado a cumplir, como muestra la evolución en los últimos años.

En un análisis cualitativo, se puede observar que las mujeres en

**CUADRO 3.4 NÚMERO DE MUJERES ELECTAS, SEGÚN CARGO:
ELECCIONES DE 2004**

Cargos	Total de cargos	Total de mujeres proclamadas		Mujeres electas %
		Principales	Suplentes	
Presidencia y vicepresidencias	3	0	0	0
Diputadas	234	12	34	20
Alcaldesas	225	7	32	17
Representantes de corregimiento	1238	61	86	12
Concejala	14	0	1	7
PARLACEN	40	6	4	25
Total	1754	86	157	14

Fuente: PNUD-AECI: Mapeo sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá, julio de 2007, pág. 21.

CUADRO 3.5 NÚMERO DE MINISTRAS DE GOBIERNO POR MINISTERIO, SEGÚN PERIODO PRESIDENCIAL

Periodo	Total de ministerios	Ministras	Ministerios de gobierno
1994-1999	13	3 (23.07%)	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (Hoy Ministerio de Desarrollo Social -MIDES), Ministerio de Salud y Ministerio de Gobierno y Justicia.
1999-2004	13	4 (30.76%)	Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA) hoy MIDES.
2004-2009	12	3 (25%)	Ministerio de Desarrollo Social, de Salud, Comercio e Industrias.

Fuente: MIDES, DINAMU (junio 2008).

Nota: Al momento de editar este informe (junio de 2008) el Ministerio de Comercio e Industrias y Salud son dirigidos por una Ministra, y el Ministerio de Vivienda por un Ministro.

el Poder Ejecutivo siguen ocupando los ámbitos cercanos a la concepción tradicional que se tiene sobre el rol de las mujeres en los servicios sociales y están lejos todavía de los puestos de poder económico y político más determinantes. Sólo de manera excepcional, el Ministerio de Gobierno y Justicia ha sido ocupado dos veces por una mujer en su más alta jerarquía, y esto guarda relación con el hecho de que en este organismo se concentran las responsabilidades del Estado en materia de seguridad pública, migración, sistema penitenciario, Policía Nacional, Servicio Marítimo y Aéreo, Cuerpo de Bomberos, y otros, tanto por sus funciones como por su estructura altamente jerarquizada, reflejando los estereotipos tradicionales del poder patriarcal. En la actualidad está regido por un hombre.

Actualmente el gobierno tiene 12 ministerios, de los cuales tres

están dirigidos por mujeres (25%). La representación de mujeres en los viceministerios es de: cinco viceministras (35.71%), dos en el Ministerio de Economía y Finanzas, una en el Ministerio de Desarrollo Social, una en el Ministerio de Educación y una en el Ministe-

CUADRO 3.6 MUJERES Y HOMBRES EN CARGOS DIRECTIVOS, SEGÚN MINISTERIO: AÑO 2007

Ministerio	Total de Cargos	Director/a		Mujeres %
		Mujeres	Hombres	
De la Presidencia	22	6	16	27
Comercio e Industrias	19	4	15	21
Desarrollo Agropecuario	34	8	26	23
Economía y Finanzas	12	5	7	41
Educación	49	31	18	63
Gobierno y Justicia	23	7	16	30
Desarrollo Social	39	32	7	82
Obras Públicas	27	4	23	15
Relaciones Exteriores	13	6	7	46
Salud	31	14	17	45
Trabajo y Desarrollo Laboral	21	8	13	38
Vivienda	21	6	15	29
Total	311	131	180	42

Fuente: PNUD-AECI: Mapeo sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá, julio 2007. Citado por MIDES, DINAMU: Informe Nacional. Quito, Ecuador. Panamá, agosto 2007.

rio de Salud. Se observa que las ministras tienen viceministras y que los ministerios de Economía y Finanzas y Educación son los otros espacios donde las mujeres ocupan también estos lugares.

Sin embargo, las mujeres representan una fuerza laboral en cargos directivos muy importante en los ministerios, como se puede observar en el cuadro 3.6.

Las mujeres son el 42% del total de cargos directivos ministeriales, un porcentaje alto, que no se corresponde con la débil representación en los cargos de ministros. Eso significa que constituyen casi la mitad de la fuerza de trabajo y que desempeñan un papel determinante en el funcionamiento de estas instituciones, pero que no están suficientemente representadas en los niveles de mayor poder de decisión.

Los ministerios donde las mujeres ocupan un mayor porcentaje de cargos directivos son: Desarrollo Social (82%), Educación (63%), Relaciones Exteriores (46%), Salud (45%) y Economía y Finanzas (41%). En el resto de ministerios, representan menos del 40% del personal en cargos directivos: Trabajo y Desarrollo Laboral (38%), Gobierno y Justicia (30%), Vivienda (29%), Presidencia (27%), Desarrollo Agropecuario (23%), Comercio e Industrias (21%), Obras Públicas (15%). Una vez más, este espectro muestra la segmentación tradicional de las actividades entre las consideradas femeninas y las masculinas.

De las secretarías especiales que apoyan al Órgano Ejecutivo en sus labores, sólo dos mujeres forman parte de sus directivas: Secretaría Nacional para el Plan de Alimentación Nutricional (Secretaría Nacional), y la

Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (Secretaría Ejecutiva).

En las gobernaciones de las provincias y comarcas indígenas, de un total de 11 gobernadores/as, las mujeres son cinco (el 45% del total) y los hombres seis (el 55%). Es el espacio político que presenta menos desigualdad en el reparto del poder político entre hombres y mujeres (Cuadro 3.7).

En un análisis comparado de la presencia femenina en organismos independientes del Estado por cargo, podemos observar que son espacios de poder en los que no ha habido casi ningún cambio en los últimos años, y donde la participación de las mujeres sigue siendo casi inexistente (Cuadro 3.8).

Lo más destacable de esta situación es que en el Ministerio Público una mujer ocupa el cargo de mayor rango, pero en cambio la Superintendencia de Bancos, dirigida antes

CUADRO 3.7 GOBERNADORES Y GOBERNADORAS, SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2007

Provincia/Comarca	Gobernador/a	
	Mujer	Hombre
Bocas del Toro	1	
Coclé		1
Colón	1	
Chiriquí	1	
Darién	1	
Herrera		1
Los Santos		1
Panamá	1	
Veraguas		1
Comarca Ngöbé Buglé		1
Comarca Emberá		1
Total	5	6

Fuente: PNUD-AECI: Mapeo sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá, julio de 2007.

CUADRO 3.8 PARTICIPACIÓN POR SEXO Y CARGO EN LOS ORGANISMOS INDEPENDIENTES DEL ESTADO, SEGÚN INSTITUCIÓN: AÑOS 2002 Y 2007

Institución	2002				2007			
	Direc./Adm.		Subd./Subad.		Direc./Adm.		Subd./Subad.	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Superintendencia de Bancos		1		1	1		1	
Fiscalía Electoral de la República	1		1		1			1
Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia	1		1		1		2	
Contraloría General de la República	1		1		1		1	
Defensoría el Pueblo	1		1		1		-	-
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos	1		1		1		2	
Ministerio Público	1		1			1	1	
Tribunal Electoral	1		1		1		1	
Total	7	1	7	1	7	1	8	1

Fuente: Elaborado por Yolanda Marco a partir de los datos de la página web de la Presidencia de la República y de las propias instituciones y III Informe "Clara González", pág. 167.

por una mujer, ha vuelto a ser ocupada por un hombre. En las instituciones anteriormente citadas, las mujeres apenas representan el 14.28% de las direcciones y el 12.5% de las subdirecciones.

CUADRO 3.9 PARTICIPACIÓN EN LAS FISCALÍAS Y PERSONERÍAS DEL MINISTERIO PÚBLICO, POR SEXO, SEGÚN TIPO DE DESPACHO: AÑOS 2000 Y 2007

Tipo de Despacho	Año 2000			Año 2007		
	Total	M	H	Total	M	H
Total	136	59	77	156	77	79
Fiscalías Auxiliares	1		1	1		1
Fiscalías Anticorrupción	2	1	1	3	3	
Fiscalías Superiores	9	3	6	10	1	9
Fiscalías de Familia y del Menor	3	1	2	6	2	4
Fiscalías de Drogas	7	4	3	6	1	5
Fiscalías de Circuito	36	17	19	54	30	24
Personerías Municipales	78	33	45	76	40	46

Fuente: Los datos del año 2000 proceden del II Informe Nacional "Clara González". Situación de la mujer en Panamá, 2000-2001, pág. 167. La información del año 2007 ha sido proporcionada por el Ministerio Público, Dirección de Recursos Humanos, Reporte RH1020, de enero de 2008.

La participación de las mujeres en las fiscalías y personerías del Ministerio Público ha sido tradicionalmente elevada en los últimos años y es una tendencia que se mantiene. Las mujeres representan el 49.35% del total de cargos en el 2007, y en el 2000 fueron el 43.38%, es decir, se dio un aumento del 5.97% (cuadro 3.9).

El análisis de la composición de las autoridades en las 61 entidades autónomas y semiautónomas del Estado, evidencia la existencia de grandes diferencias en la distribución entre mujeres y hombres. Como se observa en el cuadro 3.10.

Sólo 27 mujeres con cargos de dirección/subdirección o gerencias/subgerencias, de un total de 186, representan un escaso 14.51%. De estas mujeres, hay que destacar que ocho ocupan cargos en instituciones académicas, y algunas en instituciones menos tradiciona-

CUADRO 3.10 AUTORIDADES DE ENTIDADES AUTÓNOMAS Y SEMIAUTÓNOMAS

Entidades autónomas y semi autónomas	Total de directores/as y gerentes/as	Total de mujeres
Alcaldía de Panamá	3	1
Alcaldía de San Miguelito	3	1
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)	2	1
Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM)	2	1
Autoridad del Canal de Panamá (ACP)	2	0
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre	2	0
Autoridad Marítima de Panamá	2	0
Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)	2	0
Banco Hipotecario	2	0
Banco Nacional de Panamá	2	0
Bingos Nacionales	1	0
Caja de Ahorros	2	0
Caja de Seguro Social	2	0
Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia	2	0
Comisión Nacional de Valores	2	0
Correos y Telégrafos	2	1
Defensoría del Pueblo	1	1
Dirección de Carrera Administrativa	2	1
Dirección General de Aduanas	2	0
Autoridad Aeronáutica Civil	2	1
Dirección de Aseo Urbano y Domiciliario Municipal	2	0
Dirección Nacional de Pasaporte	2	2
Dirección Nacional de Migración y Naturalización	2	0
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos	2	0
Fondo de Inversión Social	1	0
Gobernación de Panamá	2	1
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.	2	1
Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIAP)	2	0
Inst. para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos. (IFARHU)	2	0
Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)	2	0
Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)	2	0
Instituto Nacional de Cultura (INAC)	2	0
Inst. Nacional de Formación Profesional y Desarrollo Humano. (INADEH)	2	0
Inst. Nacional de Deportes (INDE)	2	0
Inst. Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)	2	0
Inst. Panameño de Turismo (IPAT)	2	0
Inst. Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE)	2	2
Lotería Nacional de Beneficencia	2	0
Oficina para la restauración y puesta en vigor del conjunto monumental del Casco Antiguo de Panamá	1	0
Policía Nacional	2	0
Dirección de Investigación Judicial (DIJ)	2	0
Registro Público	2	1
Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación. (SENACYT)	1	0
Servicio Aéreo Nacional	2	0
Servicio Marítimo Nacional	2	0

(Continuación) CUADRO 3.10 AUTORIDADES DE ENTIDADES AUTÓNOMAS Y SEMIAUTÓNOMAS

Entidades autónomas y semi autónomas	Total de directores/as y gerentes/as	Total de mujeres
Sistema Nacional de Protección Civil	1	0
Tribunal Electoral	3	0
Superintendencia de Bancos	1	0
Universidad Autónoma de Chiriquí	4	1
Universidad Especializada de las Américas	2	2
Universidad Tecnológica de Panamá	4	2
Universidad de Panamá	6	3
Zona Libre de Colón	2	1
Consejo Municipal	2	0
Fiscalía Electoral	2	1
Procuraduría de la Administración	1	0
Procuraduría General de la Nación	1	1
Fundación Amador	2	0
Junta de Control de Juegos	1	0
Catastro y Bienes Patrimoniales	1	0
Empresa de Transmisión de Energía Eléctrica	1	1
TOTAL: 61	186	27

Fuente: PNUD-AECI: Mapeo de la participación de las mujeres en la política, Versión preliminar. Panamá, julio de 2007, págs. 37-38.

les, como la Autoridad de la Micro y Mediana Empresa (AMPYME), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), la Sub-dirección de Aeronáutica Civil, la Zona Libre de Colón, la Fiscalía Electoral o la Procuraduría General de la Nación. Es de destacar particularmente la ausencia de mujeres en la dirección de la Autoridad del Canal de Panamá y otras entidades de importancia política y económica fundamental para el país. Igualmente hay instituciones que nunca han sido dirigidas por mujeres, como la Contraloría General de República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Obras Públicas, la Embajada de Panamá en Washington, entre otras.

3.2.2.3 Poder Judicial

Las mujeres están representadas por una magistrada principal en la Corte Suprema de

CUADRO 3.11 CARGOS EN EL ÓRGANO JUDICIAL, POR SEXO, SEGÚN TIPO Y NIVEL DE JURISDICCIÓN: AÑOS 2000 Y 2006

Tipo de Despacho	Año 2000			Año 2006		
	Total	M	H	Total	M	H
Total	279	134	145	332	166	166
Magistrados/as de la Corte Suprema de Justicia	9	2	7	9	1	8
Magistrados/as de los Tribunales Superiores de Justicia Ordinaria y Especial	37	14	23	38	19	19
Jueces / Juezas de Circuito y Municipales	195	100	95	220	111	109
Defensores/as de Oficio	38	18	20	65	35	30

Fuente: Para los datos del año 2000 el III Informe "Clara González". Situación de la mujer en Panamá. 2000-2001, pág. 169. Para el año 2006, Centro de Estadísticas Judiciales, Reporte de la Dirección de Recursos Humanos, octubre de 2006.

Justicia (que tiene nueve magistraturas en total), que ejerce el cargo de vicepresidenta del organismo. Representa, por lo tanto, el 11% de las magistraturas. Existen además dos magistradas suplentes.

Tal como se observa en el cuadro 3.11, en el año 2000 las mujeres representaban el 48.02% de los cargos de magistrados/as, jueces/zas y defensores/as de oficio, un porcentaje casi totalmente paritario con relación a la población general. Las cifras del año 2006 indican que las mujeres ocupan la mitad de estos cargos, y se constata con ello que las mujeres están mejor representadas en el Órgano Judicial que en los otros poderes estatales.

En el caso de las defensorías, como se observa, el 46% de estas defensorías están ocupadas por hombres, y las mujeres ocupan el 54% (Cuadro 3.12).

CUADRO 3.12 DEFENSORÍAS DE OFICIO DEL ÓRGANO JUDICIAL, POR SEXO, SEGÚN CARGO: OCTUBRE DE 2007

Cargo	Total	M	H
Total	65	35	30
Defensorías de Oficio Circuital	53	28	25
Defensorías de Oficio Distrital	8	3	5
Defensorías de Oficio Municipal	4	4	-

Fuente: Informe de la Dirección de Recursos Humanos del Órgano Judicial. Centro de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial, 9 de octubre de 2007.

3.2.2.4 Gobiernos locales

La representación de las mujeres en los cargos municipales es menor que en el Órgano Legislativo. En total, las mujeres ocupan el 9.4% de los cargos en los distritos y el 10.2% de los cargos en los corregimientos. Las provincias con más mujeres en los cargos

CUADRO 3.13 DISTRIBUCIÓN DE CARGOS MUNICIPALES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN PROVINCIAS, DISTRITOS Y CORREGIMIENTOS: AÑO 2007

PROVINCIA	DISTRITOS					CORREGIMIENTOS				
	TOTAL	M	%	H	%	TOTAL	M	%	H	%
Bocas del Toro	3	1	33.33	2	66.66	17	2	11.7	15	88.23
Coclé	6	2	33.33	4	66.66	42	4	9.5	38	90.5
Colón	5	1	20	4	80	40	6	15	34	85
Chiriquí	13	1	7.69	12	92.30	96	7	7.3	89	92.7
Darién	2	0	0.00	2	100	24	3	12.5	21	87.5
Herrera	7	0	0.00	7	100	48	5	10.4	43	89.6
Los Santos	7	0	0.00	7	100	80	5	6.3	75	93.7
Panamá	11	1	9	10	91	110	19	17.3	91	82.7
Veraguas	12	1	8.33	11	91.66	95	6	6.3	89	93.7
COMARCAS										
Kuna Yala										
Emberá	2	0	0.00	2	100	5	0	0.0	5	100
Ngöbe Buglé	7	0	0.00	7	100	58	6	10.3	52	89.7
Madugandí						1	0	0.0	1	100
Wargandí						1	0	0.0	1	100
TOTAL	75	7	9.4	68	90.6	617	63	10.2	554	89.8

Fuente: Metodología para la inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal, DEMUCA-Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, Panamá, diciembre de 2007.

distritales son Bocas del Toro (33.33%) y Coclé (33.33%). Con relación a las autoridades de los corregimientos, la situación mejora: en cuatro provincias ocupan más del 10% de los cargos del corregimiento (Bocas del Toro, Chiriquí, Herrera y Panamá). La representación femenina en las comarcas indígenas es nula a nivel distrital, y sólo en la comarca Ngöbé Buglé existe un 10.3% de mujeres en los cargos del corregimiento, aunque, dada la especial situación de las comarcas indígenas en las que coexisten las instituciones centrales con las estructuras de poder tradicional, ésta es una situación que amerita un estudio específico.

Como se puede observar en el cuadro 3.4 las mujeres electas como alcaldesas o suplentes fueron el 17% del total, las elegidas como representantes de corregimiento representaron el 12% y las concejales ape-

nas el 7%. La gráfica 3.4 muestra de manera muy explícita la gran desproporción existente entre las mujeres y los hombres en los cargos de corregimientos y alcaldías de la República.

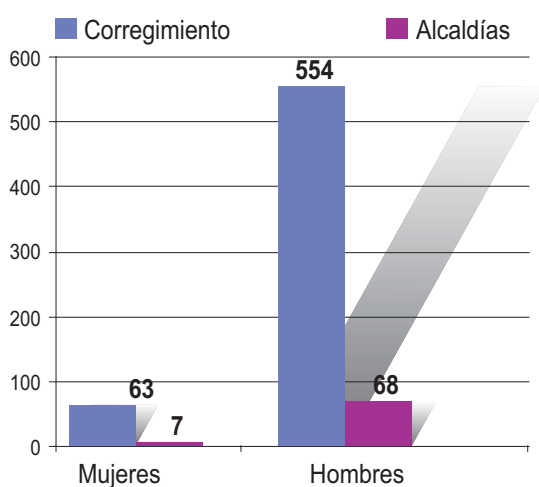
La ciudadanía mermada de las mujeres que se evidencia en el carácter de su participación en los órganos de poder estatal, se acentúa en el ámbito municipal, lo que no se corresponde con el alto nivel de participación que éstas tienen en el campo de la acción político-social, en un gran número de organizaciones sociales de base, sean éstas específicas de mujeres o de tipo barrial, como juntas de vecinos, grupos de salud o diferentes iniciativas civiles.

3.3 PARTICIPACIÓN SOCIAL

3.3.1 Participación sindical

En general, las mujeres tienen enormes dificultades para participar en la actividad sindical, pese a que son activistas y sus acciones pueden ser muy destacadas en las empresas. En entrevistas realizadas a dirigentes sindicales de ambos sexos, éstos coinciden en reconocer su participación, pero igualmente también indican que su representación en los niveles directivos de los sindicatos, y mucho más en las centrales, federaciones y confederaciones, es muy escasa debido sobre todo a la multiplicidad de trabajos que éstas desempeñan y, especialmente, a sus responsabilidades en el trabajo reproductivo y de cuidado de la familia. En algunos casos, se menciona una membresía de alrededor del

GRÁFICA 3.4 CARGOS EN CORREGIMIENTOS Y ALCALDÍAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO: AÑOS 2004-2007



Fuente: Metodología para la inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal, DEMUCA-Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, Panamá, diciembre de 2007.

30% de mujeres (Central General de Trabajadores de Panamá), de entre el 30 y el 40% (Central de Trabajadores de la República de Panamá), y de alrededor del 35% (Convergencia Sindical).¹⁹

Según la información obtenida de las siete organizaciones que aparecen en el cuadro 3.14, las mujeres ocupan apenas el 21.46% de los cargos de sus comités ejecutivos (41 mujeres de 191 en total), y el 19.51% de ellos en

calidad de suplentes (ocho mujeres). Salvo una mujer en el cargo de Secretaria General Adjunta (Federación Nacional de Servidores Públicos -FENASEP), todas las demás mujeres ocupan cargos muy relacionados con los estereotipos adjudicados a las mujeres; por ejemplo, nueve en las Secretarías de la Mujer (cinco principales y cuatro suplentes), dos en las Secretarías de Actas y Correspondencia, dos en las Secretarías de Ecología y Medio

CUADRO 3.14 MUJERES Y HOMBRES EN CENTRALES SINDICALES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES OBRERAS, SEGÚN CARGO EN EL COMITÉ EJECUTIVO: ENERO 2008

Cargos	Central Obrera, Federación o Confederación													
	FENASEP		CGTP		CTRP		CNTP		Cov. Sind.		CONUSI		FSTRP	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Total 191 H: 150 M: 41	14	5	26	9	19	3	24	12	19	9	27	2	21	1
Secretaría General														
Sec. General Adjunta		1												
Sec. Organización														
Sec. Finanzas						1S								
Sec. Prensa y Propaganda														
Sec. Educación		1												
Sec. Actas y Correspondencia		1		1										
Sec. Cultura y Deportes				1S										
Sec. Fiscalización		1												
Sec. Cooperativismo														
Sec. Asuntos de Género /Mujer/ Mujer y Familia		1		1/1S		1/1S				1		1/1S		
Sec. de la Juventud					1									
Sec. Asuntos Sociales				1/1S										
Sec. Ecología y Medio Ambiente				1S						1				
Sec. Integración y Relaciones Nacionales e Internacionales				1S										
Sec. Trabajadores de Campo y Asuntos Indígenas										1				
Sec. Defensa y Convención Colectiva de Trabajo														1
Sec. Proyectos de Autogestión										1				

Fuente: Información proporcionada por las organizaciones a la consultora que facilitó este capítulo. En algunos casos es incompleta. Se tomaron los nombres de las secretarías según cada organización indicaba. Por ello hay denominaciones diversas, dependiendo de la agrupación.

Ambiente, una en la Secretaría de Educación, entre otras. Las organizaciones con mayor porcentaje de mujeres en sus comités ejecutivos son la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP), la Central General de Trabajadores de Panamá (CGTP), Convergencia Sindical y FENASEP.

En resumen, se puede afirmar que la participación de las mujeres en el mundo de la organización sindical y, especialmente, en los órganos directivos de sus asociaciones es una tarea en la que las mujeres encuentran muchas dificultades y barreras: éste es un mundo muy masculinizado. La imagen pública que dan estas organizaciones, salvo las pocas excepciones de dirigentes sindicales femeninas de gran reconocimiento histórico, contribuye mucho a ello, ya que tanto en los medios de comunicación como en los debates públicos son hombres los que las representan.

3.3.2 Participación de las mujeres en el ámbito empresarial

Los datos disponibles para observar la participación femenina en cargos con poder de decisión en el sector privado muestran una situación peor que en el sector público. El

CUADRO 3.15 NÚMERO DE MUJERES Y HOMBRES EN CARGOS DIRECTIVOS EN EL SECTOR PRIVADO, SEGÚN TIPO DE EMPRESA: AÑO 1999

Tipo de empresa	Total	Mujeres	Hombres
Empresas de servicios	396	15	60
Empresas comerciales	971	5	75
Empresas industriales	187	9	38

Fuente: MIDES, Cuestionario sobre trabajo no remunerado y participación política, 2007.

cuadro 3.15 proporciona datos del año 1999 sobre el número de mujeres en cargos directivos de empresas de distinto tipo.

Según esto, las mujeres en estos tres sectores económicos (empresas de servicios, comerciales e industriales) ocupaban tan sólo el 14.35% de los cargos directivos, y el porcentaje mayor se encontraba en empresas del sector de servicios. Datos recientes procedentes de la pequeña y mediana empresa nos informan sobre el número de mujeres inscritas como empresarias en potencia o en funcionamiento: 41% de mujeres entre las potenciales empresas, y el 37% entre las empresarias en funcionamiento.

CUADRO 3.16 PERSONAS INSCRITAS EN EL SISTEMA DE REGISTRO EMPRESARIAL, POR SEXO, SEGÚN TIPO DE EMPRESA: 2000-MARZO 2007

Tipo de empresa	M	H	Total	% de M
Idea de negocio	9,313	13,186	22,499	41
En funcionamiento	5,670	9,827	15,497	37
Total	14,983	23,013	37,996	39

Fuente: Registro y estadística empresarial, AMPYME, Panamá, 2007

Las mujeres tienen una buena representación como empresarias en la pequeña y mediana empresa (cuadro 3.16).

El cuadro 3.17 presenta el tipo de actividades en las que las mujeres son emprendedoras. Allí se confirma que las mujeres son un porcentaje alto entre las pequeñas y medianas empresas dedicadas a actividades de artesanías (62%), de carácter turístico (47%), y de comercio (43%).

El cuadro 3.18 muestra la participación de las mujeres en las juntas directivas de las siete organizaciones empresariales más importantes del país. Sólo el 7% de los cargos directivos corresponde a mujeres y, esencialmente,

**CUADRO 3.17 EMPRESAS EN
FUNCIONAMIENTO, POR SEXO, SEGÚN
ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑO 2007**

Actividad económica	M	H	Total	% de mujeres
Agro	567	2307	2864	20
Comercio	2763	3722	6485	43
Industrias	300	573	873	34
Servicios	1634	2819	4453	37
Turismo	42	47	89	47
Artesanías	307	191	498	62
Otros	57	168	225	25
Total	5,670	9,827	15,487	37

Fuente: Registro y estadística empresarial. Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME). Panamá, 2007.

ocupan cargos de secretarías y tesoreras. Es una excepción la Asociación Panameña de Exportadores (APEX), donde las dos mujeres de la Junta Directiva pertenecen a la Junta de Asesores, área de especial significado.

Las asociaciones con mayor participación femenina en cargos de poder son: la Asociación Panameña de Corredores y Promotores de Bienes Raíces (ACOBIR) con el 11%, la Asociación Bancaria de Panamá (ABP) con el 10%, y con el 9%, la Asocia-

ción Panameña de Exportadores (APEX). El porcentaje más bajo, 3%, es en la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP).

Las mujeres están representadas con sólo una mujer en la junta directiva de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), que tiene 19 miembros, con el cargo de tesorera. En el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), son tres las mujeres en su junta directiva, con los cargos de secretarías (dos) y suplente (una), de un total de 39 miembros. En la junta directiva de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), sólo hay una mujer, con el cargo de secretaria de asuntos nacionales, de un total de 11 miembros.²⁰

En resumen, se puede decir que las mujeres son un porcentaje importante de las pequeñas y medianas empresarias, pero representan un porcentaje casi insignificante en las directivas de las grandes empresas y de las organizaciones empresariales más importantes del país. Estos datos apuntan a un espacio de poder en el que las mujeres están subrepresentadas también.

CUADRO 3.18 PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EMPRESAS PRIVADAS, SEGÚN ASOCIACIÓN: AÑO 2007

Asociaciones empresariales privadas	Total de cargos directivos	Mujeres	% de mujeres
Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC)	19	1	5
Asociación Bancaria de Panamá. (ABP)	10	1	10
CCIAP	29	1	3
Sindicato de Industriales de Panamá (SIP)	39	3	8
Asociación Panameña de Exportadores (APEX)	21	2	9
Asociación Panameña de Corredores y Promotores de Bienes Raíces (ACOBIR)	9	1	11
Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE)	11	1	9
Total	138	10	7

Fuente: PNUD-AECI: Mapeo sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá.

CONCLUSIONES

- La participación de las mujeres en las instituciones y órganos de poder político en Panamá ha aumentado de manera significativa desde la implementación de las reformas al Código Electoral que incorporan acciones positivas para eliminar la tradicional discriminación de las mujeres en la política y en los poderes públicos. El incremento de mujeres ha sido especialmente importante en el Poder Legislativo, donde casi se ha duplicado el número de diputadas y diputadas suplentes. Todo parece indicar que este aumento se debe a la Ley N° 22 o ley de cuotas de 1997, la Ley N° 4 de 1999, el Decreto Ejecutivo N° 53 de 25 de junio de 2002, que reglamenta la Ley N° 4, y la Ley N° 6 de 17 de diciembre de 2002 sobre financiamiento de la capacitación en los partidos, que han constituido un cuerpo de leyes que favorece el acceso de más mujeres a la política.
- No se ha alcanzado en ninguna de las instancias de la política el 30% de representación de las mujeres a la que aspiran las leyes como mínimo (ni en los cargos internos de los partidos, ni en el Poder Legislativo, ni en el Poder Ejecutivo, ni en el resto de organismos del Estado). Donde sí existe una mayor paridad, es en el Poder Judicial.
- Es fundamental dilucidar cuáles son los obstáculos para alcanzar la meta que plantea la ley sobre un mínimo del 30% de mujeres, aunque algunas de las reformas necesarias ya han sido planteadas por las mujeres políticas: la mejora de la legislación en el sentido de sancionar a los partidos que no la cumplan y encontrar mecanismos para que las mujeres reciban más formación y recursos son algunas de las propuestas.
- Las mujeres participan en la política interna de los partidos así como en el ámbito de la política local y, en general, juegan un papel destacado y activo en la vida social, económica y política en todo el país, que no se corresponde con la escasa representación que ostentan en los cargos de poder político. De la misma forma, pero con resultados todavía más discriminatorios para las mujeres, éstas participan activamente en el mundo económico nacional y constituyen una fuerza de trabajo y de emprendimiento importantísima para el país, pero no tienen el grado de poder de decisión ni la representación correspondiente a su valor.
- De la experiencia regional se desprende que sólo una adecuada combinación entre desarrollo económico y voluntad política, al más alto nivel, permite que los avances de las mujeres en la educación se expresen con equidad en el mercado laboral y en la participación política. Se requiere, por lo tanto, el compromiso político de avanzar hacia la paridad en la representación de los sexos en los poderes públicos poniendo los recursos necesarios para ello.
- La existencia de las leyes actuales no basta, es necesario el compromiso real

de los partidos e instituciones políticas, y en especial el del Estado, para hacer que éstas se cumplan. Conviene revisar si la normativa actual es suficiente o si conviene modificar la legislación electoral a la luz de los objetivos de paridad representativa.

- El papel de las mujeres políticas, de las organizaciones de mujeres y del movimiento feminista sigue siendo fundamental en la reflexión necesaria sobre la situación de las mujeres en la política y sobre la legislación electoral. El Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos deberá seguir jugando un papel destacado en estas tareas.
- Un estudio reciente muestra los resultados de una encuesta de opinión nacional bastante representativa, y algunas opiniones son sorprendentemente gratas: por ejemplo, un 62% de la muestra dice haber votado por mujeres en cargos de elección popular, y un 72% afirma que, si se ofreciera una nómina con alta participación de mujeres, votaría por ella.²¹ Pero pareciera que estas opiniones no llegan a los partidos políticos, que siguen anclados en sus tradiciones patriarcales.
- La subrepresentación de las mujeres en los poderes políticos es la contraparte de la sobrerrepresentación que tienen en el trabajo reproductivo, por tanto son necesarias las políticas públicas orientadas a armonizar estos dos ámbitos, es decir, mayor responsabilidad de los hombres en el hogar y mayor responsabilidad de las mujeres en la esfera política para lograr

la paridad entre ambos en los poderes del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. (2007) El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito.
- CEPAL: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2006 -Una mirada a la igualdad entre los sexos y a la autonomía de las mujeres desde América Latina y el Caribe. Diciembre de 2007.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. (2006). "Impacto de las leyes de igualdad en América Latina. El impacto de la Ley N° 4 'Por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en Panamá': balance y lecciones aprendidas." Consultora Urania Ungo.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA. Dirección Nacional de la Mujer (2002): III Informe Nacional "Clara González": Situación de las mujeres en Panamá, 2000-2001. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Dirección Nacional de la Mujer (2007): Informe Nacional de la República de Panamá en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Quito, Ecuador, 6-9 de agosto de 2007. Panamá.
- NACIONES UNIDAS. (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe. Capítulo IV: Autonomía de las mujeres e igualdad de género.
- PÉREZ, Orlando y Mitchell A. Seligson. (2006). Cultura política de la democracia en Panamá. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Barómetro de las Américas, Alianza Ciudadana Pro Justicia y Vanderbilt University.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (PNUD-AECI). (2007). Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política. Panamá. Ciudad de Panamá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS 'PARA EL DESARROLLO. (PNUD-AECI). 2007. Mapeo de la Participación de las mujeres en la política, Versión preliminar. Ciudad de Panamá.
- RODRÍGUEZ Xiomara, Juana Camargo y Nicolasa Terreros. (2007). Metodología para la inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal. DEMUCA-Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, Panamá.

NOTAS

1. Naciones Unidas: Plataforma y Declaración de Beijing. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 1995; Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 1994; Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995; Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia, Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001, y la Declaración del Milenio, Nueva York, septiembre de 2000.
2. Se enuncia así: "Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer." Naciones Unidas: Objetivos de Desarrollo del

Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe, agosto de 2005, págs. 111-140. Capítulo IV: Autonomía de las mujeres e igualdad de género.

3. CEPAL: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2006 -Una mirada a la igualdad entre los sexos y a la autonomía de las mujeres desde América Latina y el Caribe. Diciembre de 2007, pág. 5.
4. "Casi la mitad de las mujeres mayores de 15 años carece de ingresos propios, el número de hogares monoparentales encabezados por mujeres se ha incrementado y los hombres ocupados en el trabajo no remunerado son una minoría. Aunque gracias al trabajo de las mujeres el índice de pobreza en la región disminuye en casi diez puntos porcentuales, siguen ganando menos que los hombres por un trabajo equivalente" (CEPAL, Opus citada, pág.5).
5. Definición tomada de Naciones Unidas: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe, agosto de 2005, pág. 114.
6. Consenso de Quito, X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6-9 de agosto de 2007.
7. Punto 9 del Consenso de Quito.
8. Punto 12 del Consenso de Quito.
9. Íbidem.
10. Punto ii del Consenso de Quito.
11. Ver Informe Nacional de Panamá en la X Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL, y PNUD-AECI: Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá, pág. 11.
12. PNUD-AECI, Diagnóstico sobre la participación política de las mujeres en la política. Panamá, Ciudad de Panamá, diciembre de 2007, pág. 31.
13. Elaborado en base al documento: Informe Nacional de Panamá en la X Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL
14. Fuente: Secretaría General. Tribunal Electoral. Mayo de 2007.
15. Fuente: PNUD-AECI, Opus citada, pág. 12.
16. Ver: PNUD-AECI, ídem.
17. Ver CEPAL: Opus citada, pág.32.
18. Ver Asamblea Nacional, Secretaría general: Lista de Proyectos (Resumen) (Cuarto periodo 2007-2008) H.D. Pedro Miguel González P., Presidente (al jueves 6 de diciembre de 2007)
19. Información obtenida en entrevistas a dirigentes de estas organizaciones.
20. Ver PNUD-AECI: Mapeo sobre la participación de las mujeres en la política, Panamá, julio de 2007.
21. PNUD-AECI: Diagnóstico sobre la participación política de las mujeres en la política. Panamá, Ciudad de Panamá, diciembre de 2007, pág. 49.

MUJERES Y AVANCES PARA LA EQUIDAD JURÍDICA



IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES



"Según he sabido el proyecto de ley de reformas civiles y judiciales que es posible sea aprobado por la actual Asamblea, concede, además, la facultad de ejercer la tutela, la curatela, de ser testigo en los testamentos, y de ejercer poderes en causas civiles y criminales, todo lo cual implica por parte de nuestros legisladores, un reconocimiento de que la mujer como miembro de una democracia bien constituida, tiene derecho como el hombre a participar de todos los asuntos que puedan afectar ya directa o indirectamente, la vida de la Nación".

Clara González. 20 de enero de 1923. Citado en Clara González de Behringer. Biografía. (2007) Yolanda Marco.

INTRODUCCIÓN

Luego de la publicación del Primer Informe Clara González, los escenarios han cambiado. En virtud de ello, realizar un análisis respecto de los avances para la equidad jurídica, más que una redacción enunciativa y explicativa de marcos legales novedosos, requerirá incorporar el análisis contextual del desarrollo de la normativa en referencia.

Algunos de los puntos de este análisis se refieren a aspectos abordados en el pasado informe, pero que por su trascendencia requieren de seguimiento en cuanto a su adelanto y significado con la finalidad de obtener un panorama lo más cercano posible a la situación real de las mujeres.

Siendo así, es importante señalar la normativa que consideramos como avance para la equidad jurídica, pero también examinar aquellos detalles que necesariamente deben ser explorados para encaminarla hacia las metas propuestas.

Este reporte de avances para la equidad jurídica pretende dar cuenta de algunos aspectos fundamentales, así como del escenario y las consecuencias de éste y la perspectiva futura de los retos por resolver para lograr precisamente un cambio del escenario próximo.

En ese sentido, documentos fundamentales para el desarrollo de este tema son, por supuesto, la Ley N° 4 de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres” y su reglamentación (Decreto Ejecutivo N° 53 de 2002), el Informe Oficial de Derechos Humanos del Estado Panameño de febrero del 2007, documento público presentado ante el

Comité Internacional de Derechos Humanos de la ONU, el nuevo Código Penal, acogido mediante Ley N°14 de mayo de 2007, entre otros documentos que indican con toda claridad una serie de eventos continuados desde la presentación del último Informe Nacional Clara González 2002, y en su mayoría conexos.

El *Informe de Avances para la Equidad Jurídica* presenta el reporte de normas y sucesos relacionados de manera sucinta, pero conserva detalles considerados determinantes para establecer los pasos a seguir en materia jurídica, de manera que frente a la imposibilidad de abarcar todos los temas que podrían ser tomados en cuenta, se convierta en un insumo útil de referencia para el desarrollo de las políticas públicas de igualdad y equidad de género.

4.1 CONTEXTO INTERNACIONAL

Si hablamos de avances para la equidad jurídica en este momento en que, en el ámbito mundial se producen transformaciones en todos los escenarios, es importante observar con atención cómo se presentan tanto avances como retrocesos en materia legal en distintos países.

La implementación de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas*¹ contempla, entre otros propósitos, el alcance de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la voluntad de la mujer, mejorar la salud materna y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Una alianza mundial para el desarrollo implica no sólo que ésta sea protagonizada

por los Estados, sino por los ciudadanos y ciudadanas conscientes de la necesidad de su participación responsable en pleno uso de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes, sólo así lograremos eliminar los obstáculos que han impedido el desarrollo equitativo y sostenible de la humanidad.

4.2 MARCO NACIONAL

Hay cambios que se han dado y otros que aún se encuentran en proceso, que por su importancia y en el afán de hacer el seguimiento respectivo, planteado en previos informes nacionales, es imperativo abordar.

En la Constitución Política de la República de Panamá, se encuentran consagrados nuestros derechos y deberes fundamentales. La propia Constitución señala en su artículo 17:

“... deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos y deberes fundamentales y la dignidad de la persona”.²

Instituye la Constitución en su artículo 19, piedra angular de este estudio, la igualdad y no discriminación, texto que se transcribe a continuación:

“No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.³

Este postulado se refuerza en el artículo 20 del documento constitucional, que establece que “los panameños y extranjeros son iguales ante la ley”.⁴ Está claro que la normativa constitucional es el marco amplio para el

desarrollo de legislación específica en cada materia, que debe tomar en cuenta como motivación el principio de igualdad ante la ley.

Surgió así la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, y que es uno de los más importantes referentes en materia de avances para el logro de la equidad.

4.3 INSERCIÓN LABORAL DE LA MUJER

Luego de aprobada la Ley N° 4, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, se da inicio al proceso de reglamentación, que da como resultado el Decreto Ejecutivo N° 53 de 25 de junio de 2002.⁵

“El Decreto Ejecutivo N° 53 tiene como fin operacionalizar el desarrollo de los conceptos contenidos en la *Ley de igualdad de oportunidades*, crear mecanismos institucionales y generar procedimientos de implementación, tal como lo señala el artículo 1”.⁶

Más allá de la importancia de la promulgación de este decreto y su finalidad de reglamentar la ley por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, se encuentra el aspecto de su aplicación efectiva, máximo cuando se establece con toda claridad que mediante el propio decreto, el Estado desarrollará su política pública de género, por lo que se desprende de este planteamiento y de toda su lectura que son las distintas entidades gubernamentales las principales obligadas a través de este instrumento de derecho.

Pese a ello, hay áreas en las que persisten dificultades que pudieran indicar una lentitud en cuanto a la implementación de este decreto de reglamentación de la Ley N° 4 de 1999 y una evidencia de ello es el *Informe Oficial del Estado Panameño* presentado ante el Comité Internacional de Derechos Humanos, que abarca un sinnúmero de elementos, de los cuales para el caso de este *Informe* es importante destacar lo que atañe a la materia de trabajo.

La reglamentación de la Ley N° 4 de 1999, "Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres", contempla diversas medidas para lograr una de las aspiraciones más importantes en lo que a igualdad de oportunidades se refiere: una mayor inserción de la mujer en el área laboral.

Indica el Decreto Ejecutivo N° 53 de 2002 que hasta un 50% de las mujeres deberán participar en las distintas ramas de la actividad económica, misión encomendada al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tal como se observa en los artículos que se detallan a continuación:

Artículo 47.

La Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en conjunto con organizaciones de empresas privadas y los sindicatos de trabajadores más representativos del país, impulsarán la ejecución de una Política de Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la Ocupación para las mujeres con su correspondiente plan de acción.

Artículo 48.

La Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Consejo Nacional de Empresa Privada (CONEP), la Fundación del Trabajo y los sindicatos de trabajadores más representativos del país, deben elaborar un diagnóstico cada dos años que permita identificar acciones para la promoción de

la ocupación de al menos el cincuenta por ciento (50%) de las mujeres en las distintas ramas de la actividad económica.

...

Artículo 51.

La Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través de su bolsa de trabajo, debe crear los mecanismos y procedimientos para promover que el cincuenta por ciento (50%) de las plazas de empleo vacantes, sean asignadas a las mujeres que cumplen con el perfil técnico y profesional requerido.

Sobre esto, el informe referido destaca la dificultad para este logro cuando señala, en los numerales 31 al 35:⁷

"31. Para 2004, un 5% de las mujeres ocupadas se concentran en el sector primario o aquel relacionado con la obtención de recursos de la naturaleza; 11.3%, en el sector secundario o aquel que comprende el uso predominante de la maquinaria y procesos cada vez más automatizados para transformar las materias primas que se obtienen del sector primario, y un 83.6% realizan actividades correspondientes al sector terciario de la economía o sector de servicios.

32. En términos absolutos, para 2004 existían 354,048 en el sector terciario. Los sectores que mayormente emplean mujeres corresponden al comercio al por mayor y menor, servicios domésticos, enseñanza y hoteles y restaurantes. De cada diez trabajadores domésticos, nueve son mujeres, según datos de 2004.

33. Las mujeres tienen mayores dificultades que los hombres para acceder a un

empleo, por lo que las tasas de desocupación que las afectan son superiores a los hombres.

34. La encuesta de hogares de 2005 nos señala que la población económicamente activa femenina de 25 años y más es de 534,170, es decir, el 47.4%, mientras que para los hombres es de 874,733, lo que constituye el 80.3%.

35. De igual forma, podemos observar que para ese mismo año las mujeres de 15 años en adelante ocupadas son 463,849 y los hombres, 809,185".

Es necesario destacar que se realizan esfuerzos encaminados al cumplimiento de la reglamentación de la *Ley de igualdad de oportunidades*, tal es el caso del desarrollo de planes de capacitación tendientes a la incorporación de las mujeres en carreras no tradicionales mediante cursos impartidos por el Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INADEH).

El citado Informe del Estado Panameño señala no sólo en cuanto a la situación de la economía nacional, sino en cuanto a la educación y la participación política, que persiste una socialización diferenciada para hombres y mujeres basada en prejuicios y estereotipos sobre lo que se considera apropiado para unas y otros.

Uno de los retos más importantes que puede señalarse es en relación al aumento del acceso de la mujer a la educación, ya que Panamá se mantiene, según cifras de la UNESCO, dentro de los primeros lugares de la lista de países con mayor tasa bruta de la matrícula de mujeres universitarias.⁸ Esto indica el informe en razón de lo que se considera un desequilibrio del sector terciario, que marca una tendencia elevada en la demanda por estudios supe-

riores, al registrarse un sostenido incremento de la participación de la mujer en la vida económica.

Sin embargo, esa socialización basada en las consideraciones de roles apropiados para hombres y mujeres mantiene las mencionadas diferencias para el ingreso de la mujer al mercado laboral, con fundamento en el supuesto obstáculo que representa la maternidad para las mujeres.

En el estudio denominado: "*El trabajo de la mujer y las normas internacionales del trabajo*", se hace referencia a aquellos convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos a los principios generales de no discriminación en el empleo y ocupación y de igualdad de remuneración; los referentes al trabajo de las mujeres con responsabilidades familiares; los que pretenden la protección de la maternidad; y los que tratan el problema del trabajo nocturno y demás trabajos insalubres de las mujeres,⁹ un total de 25 instrumentos, de los cuales a la fecha del estudio Panamá sólo había ratificado seis.

Cabe mencionar que Panamá promulgó en el año 2003, la Ley N° 39, que modifica y adiciona artículos al Código de la Familia sobre el reconocimiento de la paternidad y dicta otras disposiciones, mejor conocida como Ley de paternidad responsable,¹⁰ y el Decreto del Tribunal Electoral N° 24 de 21 de agosto de 2003, por medio del cual se reglamenta dicha ley.

Esta ley, cuyo primordial fundamento es el principio de interés superior del menor, atendiendo a lo señalado por la Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990, mediante la cual Panamá adopta la Convención de los Derechos del Niño, también representa un avance para las

mujeres, en especial para aquellas que se han encargado completamente solas de la crianza de los hijos e hijas.¹¹

Mediante esta ley y su reglamentación se empieza a hacer frente a la asignación genéricamente diferenciada de roles y se reconoce que las políticas para la equidad de género deben dar paso a una legislación que promueva la paternidad responsable y el reconocimiento de los derechos afectivos.

Uno de los más destacados avances para lograr la meta establecida por el Decreto Ejecutivo N° 53 de 2002 lo constituye, sin duda, la Ley N° 11 de 2005, que prohíbe la discriminación laboral por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas; y además impone multas de hasta B/.500.00 y B/.1,000.00 a los diarios que publiquen vacantes que exijan una determinada edad.

Esta última ley viene a constituirse en un apoyo más a lo largo del camino para el logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres.

4.4 LA LEY N° 38 DE 10 DE JULIO DE 2001 Y LA REFORMA DEL SISTEMA PENAL

Un gran logro fue la aprobación de la Ley N° 38 de 10 de julio de 2001, aún vigente, que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley N° 27 de 1995 y dicta otras disposiciones.

A través de dicha ley, se lograron avances como la aplicación de la norma no sólo a matrimonios, sino a uniones de hecho, relaciones de pareja que no hayan cumplido los cinco años, cuya intención de permanencia pueda acreditarse, parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hijos e hijas menores de edad no comunes que convivan o no dentro de la familia, personas que hayan procreado entre sí un hijo o una hija, aplicable en todos los casos, aún cuando estas situaciones hayan finalizado al momento de la agresión.

4.4.1 Violencia Doméstica en el nuevo Código Penal

Luego de la aprobación de la Ley N° 38, el Código Penal incorpora en su Título V de los Delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil, el Capítulo V de la Violencia Doméstica y el maltrato al niño, niña y adolescente.

En el nuevo Código Penal, aprobado por medio de la Ley N° 14 de mayo de 2007, y que entra a regir a partir de mayo del 2008, se agrava el delito de homicidio cuando es cometido en el marco de un acto de violencia doméstica.

Las diferencias establecidas entre el Código Penal vigente y el recién aprobado pueden apreciarse con mayor claridad en el cuadro 4.1.

Es importante destacar que representa un avance el tipificar los homicidios cometidos como producto de un acto de violencia doméstica, una agravante específica del delito de homicidio, al igual que el aumento de penas de prisión de 1 a 3 años en el Código Penal actual, a pena de prisión de 2 a 4 años en

el recién aprobado Código Penal. Igualmente, se incluye para los delitos de lesiones personales y el delito de violación una agravante específica cuando el hecho delictivo es cometido en el contexto de un acto de violencia doméstica.

Debe aclararse la diferencia respecto a la posibilidad del arresto de fines semana con tratamiento terapéutico multidisciplinario, puesto que la propuesta inicial del nuevo Có-

digo Penal establecía la medida de seguridad o tratamiento terapéutico como opcional al arresto. Fue a través de la participación ciudadana que se logró transmitir que al insistirse en establecer el arresto de fines de semana dentro de la clasificación de las penas, era necesario sobre todo en violencia doméstica, que la medida fuera acompañada de tratamiento para reforzar la protección aplicada a favor de la víctima.

CUADRO 4.1 TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE VIOLENCIA DOMÉSTICA

CÓDIGO PENAL VIGENTE (1982) ¹²	CÓDIGO PENAL APROBADO (2007) ¹³
Libro II, Título V, Delitos Contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil. Capítulo V, De la Violencia Intrafamiliar y del Maltrato al Niño, Niña y Adolescente.	LIBRO SEGUNDO: LOS DELITOS Título I: Delitos contra la Vida y la Integridad Personal Capítulo I: Delitos contra la Vida Humana Sección 1ª: Homicidio
<p>Artículo 215A. La persona que agrede física, sexual, patrimonial o psicológicamente a otra o la hostigue, será sancionada con prisión de 1 a 3 años o con medida de seguridad curativa, consistente en un programa de tratamiento terapéutico multidisciplinario con atención especializada, aprobado por el tribunal de la causa.</p> <p>La agresión psicológica debe ser comprobada por el médico siquiatra forense o por un psicólogo forense.</p> <p>Para los efectos de este Capítulo, las normas contempladas en los tipos descritos son aplicables a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Matrimonio 2. Uniones de hecho 3. Relaciones de pareja que no hayan cumplido los cinco años, cuya intención de permanencia pueda acreditarse. 4. Parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción. 5. Hijos e hijas menores de edad, no comunes que convivan o no dentro de la familia. 6. Personas que hayan procreado entre sí un hijo o hija. Igualmente se aplicarán a las situaciones señaladas en los numerales anteriores, aun cuando hayan finalizado al momento de la agresión. <p>Artículo 215B. Si la conducta descrita en el artículo anterior produce el debilitamiento permanente de un sentido o de un órgano, o una señal visible a simple vista y</p>	<p>Artículo 130. Quien cause la muerte a otro será sancionado con prisión de diez a veinte años.</p> <p>Artículo 131. El delito previsto en el artículo anterior será sancionado con pena de veinte a treinta años de prisión cuando se ejecute:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ... 2. Como consecuencia de un acto de violencia doméstica. <p>Artículo 135</p> <p>Quien, sin intención de matar, cause a otro un daño corporal o síquico que le incapacite por un tiempo que oscile entre treinta y sesenta días será sancionado con prisión de dos a tres años o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana.</p> <p>Artículo 136. La sanción será de cuatro a seis años de prisión si la lesión produce:</p> <p>...</p> <p>También se aplicará la pena señalada en este artículo cuando la lesión se produzca como consecuencia de actos de violencia doméstica o cuando la lesión se haya causado con la finalidad de extraer un órgano vital a la víctima.</p> <p>Título V</p> <p>Delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil</p> <p>Capítulo I</p> <p>Violencia Doméstica</p>

CÓDIGO PENAL VIGENTE

permanente en el rostro; o si inferida a una mujer en estado de gravidez apresura el alumbramiento, la sanción será de 2 a 4 años de prisión.

Si la conducta descrita en el artículo anterior produce daño corporal o síquico incurable, la pérdida de un sentido, de un órgano o extremidad; impotencia o pérdida de capacidad de procrear; alteración permanente de la visión, deformación del rostro o del cuerpo de por vida, o incapacidad permanente para el trabajo, la sanción será de 3 a 5 años de prisión.

Artículo 215C. En los casos de agresora o agresor primarios, el juez de la causa podrá sancionar con una medida de seguridad curativa, consistente en un programa de tratamiento terapéutico multidisciplinario, conforme al artículo 115 del Código Penal, debidamente vigilado por el departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, o con servicio comunitario supervisado por la autoridad competente dentro del corregimiento en que reside.

En caso de incumplimiento de la medida de seguridad curativa o del servicio comunitario supervisado, el juez deberá sustituirla por la pena de prisión correspondiente.

CÓDIGO PENAL APROBADO

Artículo 196. Quien hostigue o agrede física, sicológica o patrimonialmente a otro miembro de la familia será sancionado con prisión de dos a cuatro años o arresto de fines de semana y tratamiento terapéutico multidisciplinario en un centro de salud estatal o particular que cuente con atención especializada, siempre que la conducta no constituya delitos sancionados con pena mayor. En cualquiera de estos casos, la autoridad competente aplicará las medidas de protección correspondientes a favor de las víctimas.

Esta pena se aplicará a las lesiones físicas que produzcan una incapacidad no superior a los treinta días.

Para los efectos de este artículo, las conductas descritas son aplicables en caso de:

1. Matrimonio.
2. Unión de hecho.
3. Relación de pareja que no haya cumplido los cinco años, cuya intención de permanencia pueda acreditarse.
4. Parentesco cercano.
5. Personas que hayan procreado entre sí un hijo o hija.
6. Hijos o hijas menores de edad no comunes que convivan o no dentro de la familia.

Igualmente se aplicarán las situaciones señaladas en los numerales anteriores, aun cuando éstas hayan finalizado al momento de la agresión.

En caso de incumplimiento de la medida de seguridad impuesta, el Juez de Cumplimiento deberá sustituirla con la pena de prisión que corresponda.

La Alianza de Mujeres de Panamá, a través de un análisis crítico de los proyectos de Código Penal y Procesal Penal, da a conocer los fundamentos de su propuesta para mejorar este análisis, lo que da como resultado que se modifique el proyecto respecto de la forma de aplicar las penas de arresto de fines de semana, entre otros aportes realizados.

Cabe destacar que los análisis y las propuestas presentadas por el Ministerio de Desarrollo Social, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la

Alianza del Movimiento de Mujeres, mejoraron de manera sustancial las reformas del Código Penal en materia de violencia doméstica.

4.4.2 Violencia Doméstica en el proyecto de Código Procesal Penal

La reforma del sistema penal involucra la elaboración de un Código Procesal Penal, por lo que aspectos contenidos en algunos de los artículos del Código Penal vigente y la Ley N°

38 de 2001, que se refieren a las medidas de protección, no han sido consideradas como parte de la redacción del nuevo Código Penal por su carácter procedimental.

En ese sentido es necesario señalar, que a la luz de los próximos cambios, hay elementos que no pueden perderse de vista, en atención precisamente a que la aprobación de nuevos textos jurídicos no signifiquen retrocesos frente a las metas alcanzadas.

Específicamente en lo que a violencia doméstica se refiere, el proyecto de Código Procesal Penal inicial contemplaba entre los medios excepcionales de terminación del proceso, la mediación o conciliación para los delitos que admiten desistimiento, incorporando la violencia doméstica dentro de ellos. Cabe señalar que al momento de editar este informe se aprobó en tercer debate el Proyecto N° 256 “Que adopta el Código Procesal Penal” eliminándose la posibilidad de mediación y desistimiento en los casos de violencia doméstica.

De aprobarse esta disposición como estuvo planteada inicialmente, hubiese significado una contravención al derecho de las víctimas. Ya ha sido señalado en el referido Análisis Crítico de la Reforma Penal, que es bien sabido que de los procesos de violencia surgen procesos accesorios, de los cuales hay ejemplo de mediación lo que está contemplado en el Código de la Familia en su Libro IV, Título II, Capítulo II De los Orientadores y Conciliadores, los artículos 772 al 775.¹⁴

El artículo 772 del Código de Familia dispone lo siguiente:

“Toda persona que tenga cualquier problema de familia, aún cuando éste no revista carácter judicial, podrá requerir los servi-

cios del Orientador y Conciliador de Familia. Estos orientadores deben poseer estudios o experiencia en materia de familia y forman parte del Juzgado Seccional de Familia”.

Este contenido del Código es importante en cuanto se discurre el valor de la intervención interdisciplinaria pertinente a los casos de alimentos, guarda crianza y régimen de comunicación y visitas, que pueden ciertamente sobrevenir a una situación de violencia doméstica, y queda claramente definido al verificarse en el propio artículo la jurisdicción de la figura de orientación y conciliación que forma parte del Juzgado Seccional de Familia y no de la jurisdicción penal donde se encuadra el delito de violencia doméstica.

Importantes recomendaciones acerca del desistimiento han sido señaladas en dicho análisis crítico de la siguiente forma:

- “Siendo el desistimiento uno de los aspectos de la Ley 38 que tipifica la violencia doméstica se recomienda que se incorpore como condición que la persona que desee desistir presente una evaluación por dos médicos psiquiatras o de salud mental, designados por el Ministerio Público, que certifiquen que la voluntad de la víctima no se encuentra afectada, quebrantada o se encuentra intimidada por la situación de violencia que ha vivido.
- La eliminación de la condición de no ser reincidente puede contribuir a que haya nuevas víctimas del mismo agresor por el mismo delito, por lo que debe considerarse mantener la redacción respecto a esta condición”.¹⁵

Cabe señalar que al momento de la edición de este informe se aprobó en tercer debate el Proyecto de Ley N° 256 de 17 de junio de 2008, en donde queda eliminada la posibilidad de desistir en el delito de violencia doméstica.

Puede decirse que en el terreno de las medidas de protección el avance es evidente, puesto que se incorporan nuevos mecanismos como el uso del brazalete electrónico para im-

pedir que la persona se acerque a más de 200 metros de la víctima.

Es necesario reconocer estos aspectos dentro del proyecto que se encuentra aún por aprobar, lo que no impide que se realicen los aportes necesarios a fin de tener los mejores instrumentos para la protección de las víctimas, pero además hay que tener en cuenta la influencia de la dotación de recursos, como ha sido señalado con la aprobación de la *Ley de igualdad*

CUADRO 4.2 MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA LA MUJER SEGÚN NORMATIVA JURÍDICA

<p>Proyecto Código Procesal Penal Proyecto 256 de 2006 aprobado en Tercer Debate de la Asamblea Nacional el día 17 de junio de 2008</p> <p>LIBRO III PROCEDIMIENTO PENAL TÍTULO I FASE DE INVESTIGACIÓN CAPÍTULO V MEDIDAS DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS, TESTIGOS Y COLABORADORES Artículo 333: Medidas especiales de protección a la víctima de violencia doméstica y otros delitos. En los delitos de violencia doméstica, delitos contra la libertad sexual, maltrato a personas menores de edad, lesiones personales y trata de personas, así como en los delitos donde se pueda ver afectada la seguridad personal de la víctima, el Fiscal, el Juez de Garantías, el Juez Municipal o el Tribunal de Juicio podrá aplicar cualesquiera de las siguientes medidas protectoras:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ordenar al presunto agresor que desaloje la casa o habitación que comparte con la víctima, mientras dure el proceso. Esta medida se establecerá por un mínimo de un mes, el cual podrá prorrogarse por periodos iguales si lo solicita la parte ofendida o persisten las razones que lo determinaron.2. Ordenar que el presunto agresor utilice el brazalete electrónico con receptor en la víctima, mientras dure el proceso, conminándolo a que no se acerque a la víctima a menos de doscientos metros. Cada vez que se incumpla esta orden, se ordenará la detención provisional del presunto agresor, hasta por treinta días. Ante la imposición de esta medida, la víctima será siempre informada del riesgo que implica para su vida el acercarse a menos de doscientos metros del presunto agresor.3. Ordenar la suspensión del permiso de portar armas, mientras dure el proceso.4. En el caso de que el presunto agresor realice actividades que impliquen el acceso a uso o manejo de armas, además de la	<p>Ley N° 38 del 10 de julio de 2001</p> <p>Medidas de Protección</p> <p>Artículo 4. Sin perjuicio de que se inicie o continúe el proceso civil, penal, familiar o administrativo respectivo, la autoridad, cuando tenga conocimiento el hecho, queda, inmediatamente facultada, según su competencia, para aplicar, a favor de las personas que sean víctimas sobrevivientes de violencia doméstica, las siguientes medidas de protección:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ordenar el arresto provisional del agresor o de la agresora, por un término que no sobrepase las veinticuatro horas.2. Ordenar al presunto agresor o la presunta agresora que desaloje la casa de habitación que comparte con la víctima sobreviviente, independientemente de quien sea el propietario de la vivienda.3. Proceder al allanamiento con la finalidad de rescatar o socorrer inmediatamente la presunta víctima sobrevivientes del hecho de violencia, de conformidad con las garantías constitucionales y legales.4. Autorizar a la víctima sobreviviente, si así lo solicita, a radicarse provisionalmente en un domicilio diferente del común para protegerla de agresiones futuras, respetando la confidencialidad del domicilio.5. Prohibir que se introduzcan o se mantengan armas en el domicilio común, así como incautarlas a fin de garantizar que no se utilicen para intimidar, amenazar ni causar daño.6. Prohibir al presunto agresor o la agresora acercarse al domicilio común o aquel donde se encuentre la víctima sobreviviente, además del lugar de trabajo, estudio u otro habitualmente frecuentado por ésta.7. Reintegrar al domicilio común a la persona agredida que haya tenido que salir de él, si así lo solicita, y, en consecuencia, deberá aplicar de inmediato la medida establecida en el numeral 1 de este artículo.8. Suspender al presunto agresor o a la presunta agresora la guarda y crianza de sus hijos o hijas menores de edad, atendiendo a la gravedad de los hechos de violencia y/o al daño o peligro directo
---	---

Proyecto de Código Procesal Penal	Ley 38 del 10 de julio de 2001
<p>suspensión del permiso para portar armas, ordenar a su empleador o superior jerárquico su reubicación laboral, mientras dure el proceso. Dicha orden judicial de reubicación laboral será de obligatorio cumplimiento.</p> <ol style="list-style-type: none"> Ordenar al empleador o superior jerárquico de la víctima su reubicación laboral, por solicitud de esta. Ordenar, a solicitud de la víctima, su ubicación en un centro educativo distinto. Entrar en la residencia, casa, habitación o morada habitual de la víctima, si hay agresión actual o pedido de auxilio. En estos casos, cualquiera otra evidencia relacionada con el acto de violencia no tendrá valor legal. Autorizar a la víctima para que radique, junto con su familia, en un domicilio diferente al común, mientras dure el proceso, para protegerla de agresiones futuras, respetando la confidencialidad del domicilio. Comunicar al Registro Público, a la Oficina de Reforma Agraria o a la autoridad correspondiente, según sea el caso, para que impida la disposición, por cualquier título, del bien inmueble que constituya el domicilio familiar. Suspender los derechos inherentes a la reglamentación de visitas del presunto agresor, mientras dure el proceso. Fijar pensión alimenticia provisional y disponer a favor de la víctima el uso de los bienes muebles que requiera para su vivienda segura y digna, así como todo lo necesario para el uso de la seguridad social, por una duración de seis meses, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas durante el tiempo que dure el proceso, de acuerdo con la evaluación que realice la autoridad que conozca del caso. Ordenar al presunto agresor asistir a terapias psicológicas o psiquiátricas, mientras dure el proceso. El incumplimiento de una de las citas impuestas por esta medida conllevará detención provisional hasta por una semana. Ordenar el reintegro al domicilio común de la víctima que haya tenido que salir de él, si así lo solicita, y, en consecuencia, aplicar de inmediato la medida establecida en el numeral 1 de este artículo. Levantar el inventario de bienes muebles del patrimonio familiar, para asegurar el patrimonio común. Prohibir que se introduzcan o se mantengan armas en el domicilio común, mientras dure el proceso, así como ordenar la incautación de estas, a fin de garantizar que no se empleen para intimidar, amenazar ni causar daño. Prohibir al presunto agresor acercarse al domicilio común o a aquel donde se encuentre la víctima, así como al lugar de trabajo, estudio u otro habitualmente frecuentado por la víctima, mientras dure el proceso. Ordenar protección policial especial a la víctima mientras se mantengan las circunstancias de peligro. Disponer que la víctima reciba tratamiento individual psicológico o psiquiátrico especializado, por el tiempo que sea necesario. Ordenar la aprehensión del presunto agresor por cuarenta y ocho horas, según las circunstancias de violencia o daño o las condiciones de comisión del hecho. Cualesquiera otras que permitan las leyes. 	<p>o indirecto al que estuvieren sometidos los menores edad. La autoridad competente podrá dar en primera opción la guarda protectora del niño, niña, adolescente, al progenitor no agresor.</p> <ol style="list-style-type: none"> Suspender la reglamentación de visitas al presunto o a la presunta agresora, atendiendo a la gravedad de los hechos de violencia y/o al daño o peligro directo o indirecto al que estuvieren sometidos los menores de edad. Oficiar notas a las autoridades de migración, y embarque, en las cuales se ordena el impedimento de salida del país a los hijos e hijas menores de edad de las partes. Levantar el inventario de bienes muebles del núcleo habitacional, para asegurar el patrimonio común. Otorgar en uso exclusivo a la persona agredida, los bienes muebles necesarios para el funcionamiento adecuado del núcleo familiar. Comunicar de inmediato a la autoridad competente para que fije provisionalmente la pensión alimenticia a favor de la víctima sobreviviente, en los casos que se ameriten en función de las medidas de protección aplicadas. Ordenar al presunto agresor o presunta agresora, en caso de que existan graves indicios de responsabilidad en su contra, cubrir el costo de la reparación de los bienes o de la atención médica. Dicho costo será descontado, en caso de condena civil. Cuando la violencia sea reiterada la autoridad competente ordenará una protección especial para la víctima sobreviviente, a cargo de las autoridades de la Policía Nacional. Esta protección especial podrá ser efectiva donde la víctima sobreviviente lo solicite.

de oportunidades y su reglamentación, a fin de implementar esta nueva normativa y el desarrollo de programas pertinentes para la eficacia en el funcionamiento de la jurisdicción penal panameña.

Durante el período de aprobación del nuevo Código Penal, hubo un alto activismo ciudadano, lo que indica cada vez más una mayor toma de conciencia de la importancia de la participación ciudadana que, en el caso de la Alianza de Mujeres de Panamá, no sólo se traduce en los logros ya anotados, sino en el reconocimiento de la importancia de la participación organizada para la elaboración y la presentación de propuestas y la incidencia de estas acciones en las políticas gubernamentales, así como la posibilidad de interacción y colaboración con entes del Estado, como el Ministerio de Desarrollo Social, particularmente la Dirección Nacional de la Mujer; para el logro de la equidad jurídica.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección de Protección de los Derechos de la Mujer, organiza el Foro de Políticas Públicas en materia de violencia doméstica, en donde los actores gubernamentales presentan a la sociedad civil el desarrollo de sus programas para la prevención y atención de la violencia doméstica y se permite a todas las organizaciones y personas interesadas cuestionar el nivel de avances de dichos programas.

Es importante seguir contando con este espacio de auditoría social para que la sociedad civil organizada, en especial las organizaciones de mujeres, puedan hacer uso de este mecanismo y así se puedan sistematizar los hallazgos a fin de mejorar la implementación

de una política pública, no sólo para abordar el aspecto legal de la violencia doméstica, sino como un problema de seguridad ciudadana y derechos humanos.

En la medida en que los Estados reconozcan que para la elaboración de políticas y la aprobación de leyes es importante contar con quienes son destinatarias y destinatarios de ellas, se posibilitará el alcance de su efectividad y un equitativo desarrollo nacional.

4.5 EL PACTO DE ESTADO POR LA JUSTICIA Y LA CONCERTACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

Deben ser parte de este análisis tanto el Pacto de Estado por la Justicia como la Concertación Nacional para el Desarrollo por los cambios que implican para nuestro país y que evidentemente se traducirán en nuevas legislaciones.

En ambos diálogos con características comunes, realizados en un periodo de tiempo corto entre ellos, aunque uno por la Justicia y otro por el Desarrollo, la equidad fue un tema prioritario, que tomó como punto de partida la inclusión.

Estos diálogos pretenden construir una visión de país para el futuro y que requerirá no sólo de reformas legales, como es el caso ya analizado de la jurisdicción penal, sino también de dotación de recursos y de una voluntad política responsable para la consecución de los ambiciosos objetivos trazados.

4.5.1 El Pacto de Estado por la Justicia

Al tratar el tema de equidad jurídica, es imprescindible abordar lo relativo a la situación de la justicia panameña.

En los últimos años ha sido puesto en marcha un plan que implica la reforma integral del sistema de justicia panameño.

Mediante el Pacto de Estado por la Justicia, firmado en el 2005, se crea la Comisión de Estado por la Justicia encargada de planificar la metodología para una reforma y rediseño del sistema de justicia panameño que implica la reforma jurisdiccional. Tal es el caso de la señalada reforma penal.

La Secretaría Técnica de la Comisión de Estado por la Justicia perfiló una matriz para el seguimiento de los acuerdos del Pacto de Estado, cuyo primer eje estratégico es precisamente el acceso a la justicia, y contempla en su propuesta número cuatro, mejorar los instrumentos que tutelan los derechos de los grupos vulnerables. Se entiende como tales, las mujeres, la niñez, la juventud, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.¹⁶

Esta propuesta contiene trece (13) actividades, de las cuales ya se ha iniciado la ejecución de nueve. Entre las actividades cuya ejecución se inició y que tienen impacto directo en el logro de avances para la equidad jurídica, pueden mencionarse, la efectividad en la aplicación y el seguimiento de medidas cautelares, en los delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, implementación de mecanismos efectivos de seguimiento en cuanto a la aplicación de las normas legales en materia de equidad de género, en especial de los convenios internacionales sobre el tema;

reformular los objetivos de los planes de capacitación de los usuarios, las usuarias y los funcionarios y las funcionarias del sistema judicial, para incorporar el tema de inclusión y el uso del lenguaje inclusivo y facilitar el suministro de información a todos los grupos vulnerables sobre sus derechos y deberes y las vías para ejercerlos.

Es importante destacar que dicha propuesta aún se encuentra en sus inicios y que requerirá un seguimiento sostenido para que los cambios incidan eficazmente en el acceso a la justicia de los llamados grupos vulnerables, que incluye a las mujeres; lo cual debe atender a la denominación de grupos de especial interés, tal como lo contempla la Ley N° 4 de 1999 “Por la cual se instituye la Igualdad de oportunidades para las mujeres”.

4.5.2 La Concertación Nacional para el Desarrollo

Ante el inminente suceso de la ampliación del Canal de Panamá, el Presidente de la República Martín Torrijos Espino convoca a los distintos sectores de la sociedad a la *Concertación Nacional para el Desarrollo (año 2007)*, cuya finalidad es la de transformar a Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente equilibrada en su desarrollo.¹⁷

El objetivo estratégico prioritario de la Concertación fue la reducción de la pobreza y la desigualdad social, alrededor del cual se organizaron cuatro mesas principales y dos sub mesas, conformadas por diversos sectores de la población panameña: entes gubernamentales, la empresa privada, las universidades, or-

organizaciones de promoción de desarrollo, organizaciones ecológicas, organizaciones de promoción de la democracia, organizaciones juveniles, partidos políticos y, por supuesto, el sector de las mujeres organizadas, las cuales se distribuyeron entre las mesas establecidas, a saber:

- Educación.
- Crecimiento Económico y Competitividad.
- Modernización Institucional.
- Sub mesa de Justicia, Seguridad Ciudadana y Ética.
- Bienestar y Equidad.
- Sub mesa de Salud.

Entre los acuerdos logrados, puede destacarse que la Sub mesa de Justicia consideró que el Pacto de Estado por la Justicia recoge los temas fundamentales que garantizan que el país cuente con un sistema de justicia que apoye la construcción de una sociedad democrática, equitativa y próspera, por lo que se recomendó la siguiente priorización de las áreas temáticas para su ejecución efectiva:

- Acceso a la Justicia.
- Reforma Estructural del Sistema de Justicia.
- Reforma de la Jurisdicción Penal.
- Rendición de Cuentas y Transparencia.
- Reformas Jurisdiccionales.¹⁸

Se destaca la importancia del acceso a la justicia que se sigue posicionando como tema prioritario cada vez con mayor énfasis, lo que es un indicativo de la toma de conciencia ciudadana de la importancia de contar con un sistema de justicia equitativo y digno.

La mesa de bienestar y equidad acordó una visión de trabajo para el fortalecimiento del sistema de protección social que debe re-

ducir la incidencia de pobreza y los niveles de desigualdad a partir de garantizar condiciones básicas (mínimos sociales explícitos), tanto a familias como comunidades, dentro de una lógica universal de derechos, deberes y responsabilidad fiscal.¹⁹

Uno de los resultados finales de la Concertación fue el Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos Concertados, que funcionará con participación de representantes de los diversos sectores sociales, incluidas las mujeres, además de una propuesta para la elaboración de una ley de participación ciudadana.

Esta visión de incorporación de todos los sectores de la sociedad para la construcción de planes y políticas de desarrollo inclusivos y con visión integral significa un cambio de paradigmas y un paso real para alcanzar un desarrollo equitativo.

4.6 MECANISMOS INSTITUCIONALES HACIA LA IGUALDAD

4.6.1 El Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica

Panamá asumió la Presidencia Pro Témpore del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) de enero a junio de 2006. Durante este periodo, para dar continuidad al proceso de fortalecimiento del COMMCA y a su institucionalización, se llevaron a cabo las gestiones emanadas de los acuerdos, compromisos y resoluciones emiti-

das en el seno del Consejo, tales como: el Taller de Modernización del Sector Salud de Centroamérica, realizado en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud; el Taller Regional sobre Metodología del Modelo de Equidad de Género en la ciudad de San Salvador (con la participación de pequeñas delegaciones de diez países que conforman el COMMCA); así como también las reuniones de seguimiento al Proyecto sobre Fortalecimiento de la gobernabilidad con enfoque de género y participación política de las mujeres a nivel local en coordinación con el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), efectuado en la ciudad de Panamá y la presentación del Proyecto Agenda Económica de las Mujeres (Resultados y Segunda Fase). Durante el 2007 se continuó participando activamente en este Consejo, dando seguimiento a los compromisos adquiridos.

4.6.2 El Consejo Nacional de la Mujer

El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) en su condición de entidad asesora, consultora y propositiva al más alto nivel en materia de políticas públicas de género durante este período (2002-2007) continúa realizando acciones a fin de contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer al igual que velar por el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales. De manera particular el CONAMU participó activamente en el proceso de incidencia para la aprobación del nuevo Código Penal; fue parte de la delegación ofi-

cial panameña de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL. De igual manera trabajó activamente como parte de la Comisión de Alto Nivel para elaborar la propuesta de elevar el perfil del mecanismo nacional de la Mujer.

4.6.3 Comisión de Alto Nivel

En agosto del 2005, se instaló la Comisión de Alto Nivel para una Nueva Institucionalidad de las Políticas Públicas de Género, conformada por representantes del Movimiento de Mujeres, el Consejo Nacional de la Mujer y otros entes gubernamentales con el fin de garantizar la continuidad del proceso de promoción de igualdad de oportunidades para las mujeres, dando cumplimiento al tercer Pacto Nacional de las Mujeres Panameñas con los candidatos a la Presidencia suscrito en el año 2004.

Esta comisión luego de un amplio debate presentó una propuesta inicial de una nueva institucionalidad para las mujeres, que luego es revisada por el propio Consejo Nacional de la Mujer y el equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social. Cabe destacar que al momento de editar el presente informe la Ministra de Desarrollo Social presentó al Consejo de Gabinete esta propuesta para su discusión.

4.6.4 Red de Mecanismos de la Mujer

Es importante destacar que en el periodo 2002-2007 la Red de Mecanismos de la Mujer, continúa realizando acciones conjuntas, además de mantener sus reuniones periódicas.

cas, logrando una activa participación en la celebración de actividades conmemorativas de la mujer. En este último periodo se ha fortalecido a sus integrantes a través de diversas capacitaciones organizadas por la Dirección Nacional de la Mujer del MIDES en su condición de oficina de coordinación de esta Red.

4.7 NORMATIVA PENDIENTE: FEMICIDIO Y SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA, NECESIDADES URGENTES

Ciertamente en estos años han ocurrido cambios relevantes en nuestro país y son de considerar algunos esfuerzos tendientes incluso a la adecuación de la normativa internacional acogida por Panamá. Sin embargo, lejos de disminuir, las muertes de mujeres por su condición de género vienen aumentando año tras año.

Aunado a ello, en los últimos tiempos se han redoblado los esfuerzos para contrarrestar el flagelo de la explotación sexual comercial. Además, existen en nuestro país elevados índices de VIH/SIDA, incrementándose de manera particular en las mujeres jóvenes, pero no contamos con una legislación realmente efectiva en materia de salud sexual y reproductiva que nos permita abordar de manera integral esta temática.

4.7.1 Femicidio

De acuerdo con el Primer Informe Regional: Situación y análisis del femicidio en la región centroamericana del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, en términos generales el femicidio puede ser definido como la muerte violenta de mujeres (asesinato, homicidio o parricidio), por el hecho de ser mujeres.

La Alianza de Mujeres de Panamá elaboró el Reporte de Casos de Muerte de Mujeres, Femicidios - Panamá 2006. Esta recopilación de prensa escrita en el 2006, culminó con 26 femicidios.

Cada año, según reporta la Alianza, ha venido aumentando el número de estas muertes. Prueba de ello es que antes de finalizado diciembre del 2007 la cifra registrada fue de 36 femicidios.

Hay que recalcar que además de que gran cantidad de estas muertes son producto de la violencia doméstica, hay una alta vinculación también con delitos de naturaleza sexual, por lo que es importante que no se quede sin advertir el elevado índice de estos últimos. Casos que requerirán una especial atención, pese a la modificación del Código Penal, que les señala un aumento de penas de un mínimo de tres años de prisión en el Código actual a un mínimo de cinco años en el nuevo Código Penal.

Dicho lo anterior, puede anotarse que lo normado con respecto a violencia doméstica demuestra no ser suficiente, puesto que nuestra socialización, tal como alude el Informe Oficial de Derechos Humanos del Estado Panameño de febrero de 2007, ha eleva-

do los índices de violencia extrema contra las mujeres o femicidios, por lo que hay que afirmar la necesidad urgente de elaborar un proyecto de ley para sancionar la violencia contra la mujer, que además incorpore políticas sociales encaminadas a lograr el avance educativo necesario para el reconocimiento de la mujer como un ser humano con plenos derechos.

4.7.2 Salud Sexual y Reproductiva

En Panamá, pese a los esfuerzos que por años se han venido realizando, no ha sido posible concienciar plenamente de la necesidad e importancia de contar con una legislación integral en materia de salud sexual y derechos reproductivos.

Aún con el trabajo que se ha llevado a cabo para el desarrollo del Plan Nacional de salud sexual y reproductiva, no se ha alcanzado la comprensión de la importancia de la educación integral en sexualidad.

En el 2002 fue aprobada la Ley N° 29, que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada. En su artículo 1 establece que además de estas garantías las menores tienen derecho a recibir atención de salud integral, permanencia en el sistema educativo y protección legal en los casos que lo requiera.

Aún así, se hacen esfuerzos para adelantar en esta área. Existe el borrador de Anteproyecto de Ley de Salud Sexual y Reproductiva, el cual fue consultado a lo largo de todo el territorio nacional en talleres especialmente destinados a ello y que dio como resultado un documento de carácter humanista, cuyo pro-

pósito fundamental es el establecimiento de un marco normativo, jurídico que garantice los derechos humanos de la población panameña al pleno goce de su salud sexual y reproductiva.²⁰

Esta normativa va a contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo los relativos a la igualdad entre los géneros, la autonomía de la voluntad de la mujer y la reducción de la mortalidad materna.²¹

En vista de lo mencionado respecto a los niveles que alcanzan los delitos sexuales, el incremento de las denuncias de casos de explotación sexual comercial, la situación del VIH/SIDA en Panamá es necesario continuar con el debate a fin de lograr la aprobación de este borrador de ley que no sólo fomenta la igualdad y se ocupa de la salud sexual y reproductiva de todos los grupos humanos, sino que además incorpora, como un eje fundamental para su aplicación, la educación poblacional como factor para el desarrollo.

NOTAS

1. Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2007, www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf
2. Constitución Política de la República de Panamá. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004. Editorial Mizrahi & Pujol, S.A. 5 edición, 2007.
3. Constitución Política de la República de Panamá. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004. Editorial Mizrahi & Pujol, S.A. 5 edición, 2007.
4. Constitución Política de la República de Panamá. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004. Editorial Mizrahi & Pujol, S.A. 5 edición, 2007.
5. Decreto Ejecutivo N°53 del 25 de junio de 2002. "Por el cual se reglamenta la ley N°4 del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres".

6. Benson N., Mónica del C. La Prueba de Ortho como requisito para la contratación laboral. Facultad de Derecho. Universidad de Panamá, 2004, p.191
7. Comité de Derechos Humanos. Tercer Informe Periódico del Estado Panameño. Febrero de 2007. CCPR/C/PAN/3, 29 de agosto de 2007, p.10.
8. CDH, Op Cit., p. 56.
9. Turner, Anayansi. El trabajo de la mujer y las normas internacionales del trabajo. Trabajo inédito, Panamá, 2004, p.17.
10. Ley 39 del 30 de abril de 2003.
11. Centro de Asistencia Legal Popular. Programa de Género Monitoreo de Leyes en Materia de Género, Guía Metodológica para Promotoras. Mónica del C. Benson Niño, Panamá, 2005.
12. Código Penal de la República de Panamá. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. Décimo Cuarta Edición, junio de 2002.
13. Ley N°14 del 18 de mayo del 2007 que adopta el Código Penal.
14. Código de la Familia de la República de Panamá Sistemas Jurídicos, S.A. Edición actualizada, 2006.
15. Alianza de Mujeres. Op Cit., p.26
16. Comisión de Estado por la Justicia. Secretaría Técnica de Seguimiento. Matriz de Propuestas.
17. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá: Concertación Nacional para el Desarrollo. Documento Base, Segundo Borrador, p.1.
18. Panamá: Concertación Nacional para el Desarrollo. Documento de Trabajo. Plenaria Intermedia, 28 y 29 de mayo de 2007.
19. Ibid. Pág 24.
20. Borrador de anteproyecto: Ley que adopta medidas para establecer y proteger los derechos humanos en materia de sexualidad y salud reproductiva, promover la educación, información y atención de la salud sexual y reproductiva, s/f.
21. Ibid. Pág 68.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA DE MUJERES DE PANAMÁ. (2007). Análisis Crítico y Recomendaciones. Anteproyectos de Código Penal y Procesal Penal Resumen Ejecutivo, Segunda Versión: Panamá. www.cladem.org
- BENSON N. Mónica del C. (2004). La Prueba de Ortho como requisito para la contratación laboral. Facultad de Derecho. Universidad de Panamá.
- Borrador de anteproyecto: Ley que adopta medidas para establecer y proteger los derechos humanos en materia de sexualidad y salud reproductiva, promover la educación, información y atención de la salud sexual y reproductiva.
- CENTRO DE ASISTENCIA LEGAL POPULAR. (2005). Centro de Asistencia Legal Popular. Programa de Género Monitoreo de Leyes en Materia de Género, Guía Metodológica para Promotoras. Panamá.
- CÓDIGO DE LA FAMILIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Panamá. 1994.
- CÓDIGO PENAL DE LA REPÚBLICA.
- COMISIÓN DE ESTADO POR LA JUSTICIA. Secretaría Técnica de Seguimiento. Matriz de Propuestas. www.alianzaprojusticia.org
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. (2007). Tercer Informe Periódico del Estado Panameño CCPR/C/PAN/3.
- CONSEJO CENTROAMERICANO DE PROCURADORES DE DERECHOS HUMANOS (2006). Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Primer Informe Regional: Situación y análisis del femicidio en la región centroamericana. Costa Rica.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (1972). Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y por los Actos Legislativos de 1993, 1994 y 2004.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Servicio de publicaciones Encuesta de Hogares. www.contraloria.gob.pa
- DECRETO EJECUTIVO N° 53 del 25 de junio de 2002. "Por el cual se reglamenta la ley N°4 del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres".
- DECRETO 24 DEL TRIBUNAL ELECTORAL de 21 de agosto de 2003 por medio del cual se reglamenta la ley 39 de 30 de abril de 2003.
- DAVIS, Enriqueta. (2003). Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Editorial Universitaria, Panamá.
- Informe Alternativo sobre el cumplimiento en Panamá de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 1995. Panamá. 2005.
- Ley 15 del 16 de noviembre de 1990. "Por la cual se aprueba la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.
- Ley N° 29 del 13 de junio del 2002 que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada.
- Ley N° 39 del 30 de abril de 2003 que adiciona artículos al Código de la Familia, sobre el reconocimiento de la paternidad y dicta otras disposiciones.
- Ley N°14 del 18 de mayo del 2007 que adopta el Código Penal
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2007, www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf
- Panamá: Concertación Nacional para el Desarrollo. Documento de Trabajo. Plenaria Intermedia, 28 y 29 de mayo de 2007.
- Panamá: Concertación Nacional para el Desarrollo. (2007). Acuerdos alcanzados por el grupo de trabajo del Plenario de la Concertación Nacional para el Desarrollo.
- RED DE MUJERES POLÍTICAS DE URUGUAY. (2006). Mujeres y Derechos Humanos. Compilación Normativa nacional e internacional.
- TURNER, ANAYANSI. (2004). El trabajo de la mujer y las normas internacionales del trabajo. Trabajo inédito, Panamá. 2004.
- www.cladem.org

MUJERES Y SALUD: DISFRUTAR UNA VIDA SALUDABLE Y CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES



“Es necesario capitalizar los adelantos en materia de políticas a fin de aumentar la escala de los programas eficaces, en beneficio de las poblaciones más vulnerables y más marginadas del mundo. A fin de consolidar y seguir promoviendo esas tendencias positivas, es necesario que sigamos fortaleciendo la capacidad de los recursos humanos a nivel del país para vincular la salud reproductiva, la población y las cuestiones de género con los temas más amplios de reducción de la pobreza. Así mismo será preciso que intensifiquemos nuestras acciones para incorporar en nuestra programación las cuestiones de población que están pasando a primer plano, entre ellas la migración y la pobreza”.

Thoraya Ahmed Obaid. Directora Ejecutiva, UNFPA. Informe anual 2006.

INTRODUCCIÓN

La Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales suscritos por Panamá reconocen la importancia de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y el derecho de todos a vivir sin sufrir discriminación en ninguna esfera de la vida. Para lograr estos derechos, la Declaración ha establecido unas metas de salud que deben ser cumplidas por etapas. Una de ellas está dirigida específicamente a mejorar la salud materna a través de la reducción de la mortalidad materna en un 75% hasta el 2015 (comparando con las cifras de 1990), aumentar el porcentaje de partos atendidos por personal calificado y el acceso universal a la salud reproductiva en el 2015 (porcentaje de uso de contraceptivos, embarazo de adolescentes, control prenatal, satisfacción de necesidades para planificación familiar).

Para lograr estas metas, los servicios de salud deben poseer las características siguientes:

- Disponibilidad: programas de salud para las mujeres y número suficiente de servicios públicos de salud.
- Accesibilidad: física, económica, no-discriminación y acceso a la información.
- Aceptabilidad: respeto de las personas y de su cultura, de la ética médica, y sensibilidad a las necesidades del género y del ciclo de vida.
- Calidad: científica y desde el punto de vista de los derechos de los y las usuarias.

En este marco, el análisis de género permite evidenciar las diferencias en las relaciones entre mujeres y hombres y sus pape-

les respectivos, así como la forma en que esas diferencias repercuten en la salud y la enfermedad (OMS, 2007). No todas las diferencias de salud entre mujeres y hombres implican inequidad de género, y no se toman en cuenta las diferencias biológicas inherentes al sexo; este concepto se reserva para aquellas que se consideran “innecesarias, evitables y, además, injustas” (Gómez, 2002). Las relaciones de poder entre hombres y mujeres tienen un impacto sobre el acceso a los recursos económicos de la familia y sobre la participación social de las mujeres. Por otra parte, el rol social de cuidadora de la familia y del hogar aumenta las responsabilidades de las mujeres en salud y su carga de trabajo.

El índice de desigualdad de género fue de 0.6935 en 2006 y de 0.6954 en 2007, con un retroceso del país desde el puesto 31 en 2006 al puesto 36 en 2007, por la permanencia de la desigualdad económica y política de las mujeres (pocas oportunidades y pobre participación) que afecta su desarrollo integral. (Hausmann, 2007). Por lo tanto, los programas de salud para la equidad de género deben tomar en cuenta las necesidades de las mujeres y lo que se merecen para lograr la equidad en salud. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000), y tienen que abordar:

- Los condicionantes sociales y culturales y los factores de protección y de riesgo para la salud y la enfermedad.
- El acceso a recursos para promover y proteger la salud: información, educación, tecnología y respuestas de los sistemas y servicios de salud.
- Las manifestaciones, la gravedad y la frecuencia de las enfermedades.
- La producción, difusión y consumo de nuevo conocimiento sobre salud y enfermedad.

5.1 DATOS GENERALES Y SERVICIOS DE SALUD PARA LAS MUJERES

En el 2005, la población panameña fue estimada en 3,228,186 habitantes. La población se ha incrementado en 9.1% (279,691 habitantes) entre el período 2002 -2007, con lo que alcanzó 3, 339,781 habitantes; el crecimiento anual fue del 2%, de los cuales el 49.6% está representado por mujeres y 50.4% por hombres y con un predominio del crecimiento urbano de 2.7% (Contraloría General de la República, Boletín N° 11, 2005).

El 59.5% de la población vive en zona urbana, y esta cifra está en constante aumento, con los problemas de infraestructura de vivienda, servicios de salud, espacios de esparcimiento, calidad de vida, salud mental y violencia que afectan a esta población y en particular a las mujeres (Contraloría General de la República, Boletín N° 11, 2005). El crecimiento de la población se hace más lento a partir de los años noventa. Disminuyó de 2.08% en 1990 a 1.7% en 2006, por el descenso de la tasa de fertilidad de 2.87 niños y niñas por mujer en 1991-1995 a 2.62 en 2006-2010. En el mismo periodo, la tasa de mortalidad pasa de 5.26 defunciones por 1,000 habitantes en 1991-1995 a 5.11 en 2006-2010 (Contraloría General de la República, Boletín N° 11, 2005).

Para observar una diferencia significativa de la esperanza de vida, es necesario comparar periodos de diez a veinte años, que reflejan los cambios económicos-sociales y de salud. Así, la esperanza de vida ha aumenta-

do de 70.2 años en 1991-1995 a 75.6 años en 2006-2010 para los hombres y de 75.7 años a 78.2 años para las mujeres.

En el año 2005, la esperanza de vida fue 75.1 años en promedio: las mujeres (77.7 años) y los hombres (72.6 años); en el área urbana, el promedio total de la esperanza de vida fue de 78.3 años y en el área rural, el promedio total fue de 77.3 años. La edad media de la población era de 26 años; en el área urbana, de 27.6 años y en el área rural, 22.8 años (ver cuadro 5.1).

Sin embargo, aunque las mujeres viven más años que los hombres, la velocidad de la progresión de la esperanza de vida entre estos dos periodos es más lenta en las mujeres (2.5 años en diez años por 5.4 años para los hombres). En el periodo de cinco años entre 2002 y 2006, se observa una progresión mínima de la esperanza de vida para la población total (0.75) (Cuadro 5.1). Durante este periodo, se evidencia un progreso de la esperanza de vida en todas las provincias y las diferencias reflejan las desigualdades socio-económicas y de salud: las provincias de Chiriquí, Herrera, Los Santos y Panamá siguen mejorando, mientras Bocas del Toro empeora, y las demás provincias no logran compensar su retraso. Las comarcas indígenas mantienen una diferencia de 5 a 9 años inferior al promedio nacional, aunque los programas de salud dirigidos hacia las mujeres han permitido una mayor velocidad de cambios en la comarca Ngöbé Buglé (mejoría del promedio de vida de 1.32 años en comparación con el avance nacional de 0.52 años para las mujeres) y en la comarca Emberá (mejoría de 1.36 años). Es necesario observar que

el aumento de la esperanza de vida de la población en general y de las mujeres en particular no se ha acompañado de una mejoría de la calidad de vida que queda afectada por la pobreza, la violencia y la falta de programas para la población adulta mayor.

La edad media es de 26.2 años, lo que representa todavía una población joven. La proporción de población de menos de 18 años se mantiene alrededor del 40% en los años considerados, de 2002 a 2006; sin embargo, se observa un índice de envejecimiento de 27.7%. Según datos del Ministerio de Salud, se proyecta que la provincia de Panamá concentrará en el año 2015 más de la mitad de la población del país debido al crecimiento natural y la atracción de población del resto de las provincias y que Bocas del Toro y Darién duplicarán la población que presentaban en 1990, debido a las altas tasas de fecundidad y la migración interna (MINSA, Estadísticas de Salud, 2006). Las mujeres representan alrededor de 53% de la población mayor de 60 años y 25% de esta pobla-

ción es pobre, aunque la cobertura de pensión por la Caja del Seguro Social es de 71%.

En el 2003, el Gabinete Social reconoce que Panamá es uno de los países con la peor distribución de la riqueza en la región y el mundo, según el Informe Nacional de Desarrollo Humano: el 40.5% de la población vive bajo la línea de pobreza y el 26.5% en condiciones de pobreza extrema, situación que se ha mantenido con escasas variaciones desde la década del 70. Considerando el rol tradicional de las mujeres como cuidadoras de la salud, esta situación de pobreza afectará su salud física (por las condiciones de trabajo a las cuales puede tener acceso) y mental (frente a la pobre salud de su familia). En la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) de 2003, 96.3% de la población urbana tenía acceso al agua potable; sin embargo, todavía hay sectores de las ciudades donde el abastecimiento se interrumpe frecuentemente y las mujeres deben cargar agua desde cisternas públicas. Esta cobertura de agua potable disminu-

**CUADRO 5.1 ESPERANZA DE VIDA EN PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN PROVINCIAS Y COMARCAS:
AÑOS 2002 A 2006**

	2002			2003			2004			2005			2006		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
TOTAL	74.64	72.15	77.25	74.82	72.33	77.43	75.00	72.51	77.61	75.18	72.69	77.79	75.36	72.87	77.97
Bocas del Toro	74.64	72.15	77.25	74.82	69.34	72.44	71.09	69.57	72.69	71.33	69.80	72.94	71.57	70.03	73.19
Coclé	74.29	72.78	75.88	74.47	72.94	76.08	74.65	73.10	76.28	74.83	73.26	76.48	75.01	73.42	76.68
Colón	71.87	69.21	74.66	72.08	69.41	74.88	72.00	69.61	75.10	72.50	69.81	75.32	72.71	70.01	75.54
Chiriquí	75.41	73.59	77.32	75.59	73.77	77.50	75.77	73.95	77.68	75.95	74.13	77.86	76.1	74.31	78.04
Darién	68.82	66.80	70.94	69.08	67.04	71.22	69.34	67.28	71.50	69.60	67.52	71.78	69.86	67.76	72.06
Herrera	75.72	74.24	77.27	75.89	74.43	77.42	76.06	74.62	77.57	76.23	74.81	77.72	76.4	75	77.87
Los Santos	75.80	73.59	78.12	75.95	73.74	78.27	76.10	73.89	78.42	76.25	74.04	78.57	76.4	74.19	78.72
Panamá	76.61	73.68	79.69	76.73	73.78	79.83	76.85	73.88	79.97	76.97	73.98	80.11	77.09	74.05	80.25
Veraguas	72.91	71.60	74.29	73.14	71.80	74.55	73.37	72.00	74.81	73.60	72.20	75.07	73.83	72.4	75.33
C.Emberá	64.62	62.63	66.71	64.94	62.93	67.05	65.26	63.2	67.39	65.58	63.53	67.73	65.9	63.83	68.07
C.Kuna Yala	69.57	66.57	72.72	69.81	66.81	72.96	70.05	67.05	73.20	70.29	67.29	73.44	70.53	67.53	73.68
C.Ngöbe Buglé	66.59	64.10	69.20	66.89	64.38	69.53	67.19	64.66	69.86	67.49	64.94	70.19	67.79	65.22	70.52

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Nacional de Políticas de la Salud. Estadísticas de salud. 2005 y 2006. Adaptado por Vergés C.

ye a 85.7% en las zonas rurales y 57.2% en las comunidades indígenas. Al considerar los roles de género en estas zonas, la tarea de buscar y almacenar agua está a cargo de las mujeres en lugares de difícil acceso; la carga de peso excesivo afecta el sistema esquelético-muscular (dolores, luxaciones, accidentes) y genito-urinario (descenso de útero) y contribuye al envejecimiento temprano de las mujeres de estas zonas. La Encuesta reveló la preocupación de la población por el desempleo que afecta su calidad de vida y aumenta la pobreza: 36.8% de la población vive en nivel de pobreza (consumo de B/. 953.00 por persona al año) y 16.6% en extrema pobreza (B/. 534 por persona al año). Las mujeres son más afectadas que los hombres con una diferencia de casi el doble, 15.1% y 8.0%, respectivamente (2ª Encuesta de Niveles de Vida-2003).

La Encuesta de Niveles de Vida de marzo 2006 tenía un objetivo económico y no contiene indicadores de salud. El Índice de Desarrollo Humano en 2002 era de 0.753 en las zonas urbanas y 0.46 en las zonas rurales (PNUD, 2002). Esta situación económica es un factor de riesgo importante para la salud de la población en general y de las mujeres en particular.

El Censo de Población del año 2000 reportó que las mujeres tenían la responsabilidad económica y formal de 27% de los hogares, lo que representa una porción importante de las familias y un carga física y emocional para estas mujeres.

Las familias extendidas pueden ser un factor de apoyo para las mujeres en los momentos en los cuales su carga de trabajo aumenta,

como, por ejemplo, en el periodo posparto y enfermedades propias o de un hijo, hija o padres. Pero puede ser también una carga por el rol de cuidadoras de las mujeres.

En el 2007, el sector salud en Panamá sigue fragmentado entre los subsectores público, privado y de la seguridad social, con escasa complementariedad y coordinación de sus servicios. En diciembre del 2005, se aprobó una nueva ley para mejorar las finanzas de la Caja de Seguro Social, la cual contempla un sistema mixto de pensiones (Ley N° 51, de 27 de diciembre de 2005), que no toma en cuenta los bajos ingresos de las mujeres, ya insuficientes, para cubrir los gastos corrientes del hogar. En el mismo año, el Gobierno Nacional instaló las Mesas de Concertación entre los diferentes sectores del país con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En la mesa de salud de la Concertación para el Desarrollo, se han debatido diferentes aspectos del sector, entre ellos, los roles de las instituciones sanitarias públicas; igualmente, esta mesa ha propuesto un anteproyecto de ley para la unificación del sistema público de salud, que está en revisión actualmente.

El Ministerio de Salud, por mandato constitucional, define las políticas de salud y brinda servicios de atención en las 14 regiones sanitarias y distritos sanitarios. La Caja de Seguro Social provee servicios de atención directa a la población derechohabiente y sus beneficiarios/as, así como los servicios de prestación económica, a través del desarrollo de los programas de invalidez, vejez y muerte. La población protegida por la seguridad social alcanzó, en el 2003, cerca del

60.0% de la población total, y se estima que por cada persona jubilada o pensionada hay cinco trabajadores/as solidarios/as con ésta, y que por cada cotizante activo/a hay un promedio de tres dependientes o beneficiarios/as. Para las mujeres trabajadoras, la licencia de maternidad otorgada por el Seguro Social es de 14 semanas con 100% de su sueldo. Entre 2002 y 2006, el número de mujeres embarazadas que se beneficiaron del subsidio de maternidad aumentó de 9,198 a 9,248 por un monto de B/.13,330,000 a B/.14,166,000 (Contraloría, 2007).

Algunos economistas consideran que el programa de pensiones de maternidad, enfermedad y vejez está en peligro de cerrar en 2010, debido a las bajas cotizaciones y al aumento de la población jubilada. Esto representaría un aumento de los costos de cuidado de su salud para las mujeres. El sector privado se compone de prestadores directos y de entidades financiadas por seguros privados que brindan atención al 15% de la población con ingresos altos y medianos. En 2005, los gastos en salud representan 5% del producto interno bruto (UNFPA, 2005), y deben hacer frente al aumento de los costos de equipos y medicamentos. Para las mujeres y sus familias, el principal problema de acceso a los servicios de salud es económico, 11.6% por costo del transporte, principalmente en las zonas rurales; 5.9% por costo de los servicios de salud (MEF, 2006).

Dentro del Plan Estratégico del Ministerio de Salud para 2005-2009, los ejes siguientes tienen un impacto directo sobre la salud de las mujeres:

- La promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la participación ciudadana en los servi-

cios de salud, que viabilizan la instrumentación de la estrategia de atención primaria.

- El énfasis en las acciones que aseguren la salud sexual y reproductiva, tendientes a disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad, que aseguren poblaciones con capacidad productiva y rendimiento social para la vida. Para ello, incluye el enfoque de género como el reconocimiento de las diferencias individuales entre las personas, en términos de sus problemas y necesidades de salud, planificando acciones integrales adecuadas a sus particularidades biológicas, culturales y sociales y manteniendo el principio de igualdad de oportunidades entre ambos géneros.
- La priorización de las acciones sanitarias dirigidas a la población infantil y adolescentes, sin exclusión, para incidir favorablemente en la disminución de los daños a la salud.
- La reorientación de los programas y servicios dirigidos a la población adulta, fundamentalmente a las personas adultas mayores, trabajadores/as informales, personas con discapacidad y a las personas que padecen de enfermedades crónicas para mejorar su calidad de vida.
- La prevención y control de riesgos ambientales con énfasis en los que tienen mayor potencial epidémico, como las enfermedades transmitidas por vectores y otros.
- El fortalecimiento de la capacidad instalada conducente a la conformación de una red unitaria de servicios públicos de salud, articulada por niveles de prevención y grados de complejidad, para el logro del acceso universal a la salud.
- La transformación de los servicios de salud para el desarrollo de las funciones de rectoría, aseguramiento, provisión y financiación de los servicios de salud.

5.2 ATENCIÓN DE SALUD DE LAS MUJERES

Los mayores avances para la atención de salud de las mujeres, así como algunos retrocesos, han ocurrido en el ámbito de la

CUADRO 5.2 LEGISLACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN LA SALUD DE LAS MUJERES: AÑOS 2002-2007

Leyes	Propósito	Avance	Vacíos o limitaciones	Entidades responsables de la ejecución
Ley N° 29 de 13 de junio 2002, Gaceta Oficial N° 24,575 del 17 de junio.	"Que garantiza la salud y la educación de las adolescentes embarazadas"	<ul style="list-style-type: none"> - Atención y protección de la confidencialidad de la atención en los servicios de salud. - Incorporación de las adolescentes embarazadas en el sistema de educación formal. 	Su reglamentación ha sido poco efectiva en los servicios de salud, por los recortes de presupuesto, infraestructuras no-adaptadas, poca capacitación del personal, y empleo de este personal en funciones fuera de las instituciones con el consiguiente débil seguimiento de la población a su cargo.	Ministerio de Salud, Ministerio de Educación.
Ley N° 39 de 30 de abril 2003, Gaceta Oficial N° 24,794 de 5 de junio.	"Que modifica y complementa el Código de la Familia"	Derecho de la madre de otorgar el apellido del padre a su recién nacido(a). En caso de no estar de acuerdo, el hombre mencionado debe solicitar y pagar una prueba de ADN para comprobar o no su paternidad.	No se ha dado la continuidad debida a esta ley, que es desconocida por las mujeres en general y aplicada según el convencimiento del personal administrativo a cargo de las inscripciones.	Ministerio de Salud, Registro Civil.
Ley N° 68 de 11 de noviembre 2003, Gaceta Oficial N° 24,935 de 25 de noviembre.	"Que regula los derechos y las obligaciones de los pacientes en materia de información y de libre decisión informada"	Derecho de los y las pacientes de recibir una información veraz y completa sobre su situación de salud, de aprobar o rehusar los tratamientos propuestos y los cuidados paliativos y prohíbe la eutanasia. Esta ley favorece el empoderamiento de las mujeres y su participación activa en todo lo que concierne su salud.	Todavía no está reglamentada en 2007, y por lo tanto es aplicada de diferente manera en cada una de las instituciones de salud.	Ministerio de Salud.

(Continuación) CUADRO 5.2 LEGISLACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN LA SALUD DE LAS MUJERES....

Leyes	Propósito	Avance	Vacios o limitaciones	Entidades responsables de la ejecución
Decreto Ejecutivo N° 428 de 15 de diciembre 2004, Gaceta Oficial N° 25,199 del 20 de diciembre.	"Que ordena la gratuidad de los servicios de salud y la asistencia del embarazo en todos los servicios de salud del Ministerio de Salud"	Objetivos - mejorar el acceso a los servicios de salud de las embarazadas. - aumentar la cobertura de atención de esta población a fin de disminuir la mortalidad materna. Aplicación en todas las instituciones del MINSA.	Ausencia de aumento presupuestario que compense las pérdidas de los ingresos por estas actividades, trayendo consigo confusiones en los centros de salud.	Ministerio de Salud.
Decreto Ejecutivo N° 546 de 21 de noviembre 2005, Gaceta Oficial N° 25,832 de 24 de noviembre.	"Que ordena la gratuidad de la atención para los niños menores de cinco años en todos los servicios de salud del Ministerio de Salud"	Objetivos: - alcanzar los objetivos del milenio para la niñez. - disminuir la carga económica de las madres con niños en estas edades.		Ministerio de Salud.
Ley N° 25 de 10 de julio de 2007, Gaceta Oficial N° 25,708 del 11 de enero.	"Que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo facultativo sobre las Personas con Discapacidad, adoptado en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas"	-Define las obligaciones de la sociedad para la incorporación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida -Permite a las mujeres con discapacidad incorporarse a la educación, el trabajo y llevar una vida acorde con su capacidad.	La fragmentación de los servicios de salud y la falta de coordinación inter-institucional son un obstáculo importante.	Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Secretaría para la Integración Social de las Personas con Discapacidad
Ley N° 14 de 18 de mayo 2007, Gaceta Oficial N° 25,796 del 22 de mayo.	"Que adopta el Código Penal, y modifica la Ley N° 38 de 2001 sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente"	Sanciones de pena de prisión de hasta 30 años de acuerdo a la circunstancias en que se comete el delito relacionado con la violencia doméstica.		Ministerio de Gobierno y Justicia.

Fuente: Gacetas Oficiales 2002-2007, adaptado por Vergés C.

legislación. Siguiendo los logros obtenidos a partir de los años 1995, la Asamblea Nacional adopta una serie de leyes a favor de las mujeres.

Los compromisos suscritos para la equidad de género no fueron todos cumplidos. La propuesta de ley sobre salud sexual y reproductiva (2007), que promueve la educación en este tema en todas las etapas de la vida, en conjunto con el Ministerio de Educación, y consensuada en el seno de la Comisión de Salud Sexual y Reproductiva nombrada por el Ministerio de Salud (que aglutina representantes del sector gubernamental y organizaciones no gubernamentales (ONG), ha sido objetada fuertemente por algunos sectores de la sociedad. La Ley N° 14 del 18 de mayo 2007, “Que adopta el Código Penal”, mantiene las penas de las mujeres y del personal de salud que realiza un aborto fuera de los que señala la ley: eugenesia terapéutica (peligro para la vida de la mujer o del producto) y ético (posviolación).

5.2.1 Impacto de la violencia doméstica en la salud de la mujer

En 2004, las causas externas de muerte (accidentes, suicidios, homicidios y otros tipos de violencia) afectaron a 11.8 mujeres por 100,000 habitantes y 55.3 hombres por 100,000 habitantes (UNFPA, 2005). Los casos de violencia doméstica reportados por el Ministerio de Salud fueron de 2,462 en 2002 y 2,476 en 2004, que afectaron principalmente a las mujeres, 78.9% (MINSA, 2005). Sin embargo, el Informe sobre la Salud de la Mujer en Panamá señala que hay un

subregistro de casos reportados de violencia contra las mujeres por ausencia de denuncia, tratamiento en el ámbito primario por otras razones, falta de entrenamiento del personal que brinda el servicio y la poca aplicación del protocolo institucional de atención (MINSA, 2005).

La violencia doméstica es una situación preocupante que afecta la salud física y mental de las mujeres sobrevivientes y de sus familias, particularmente sus hijas e hijos.

5.3 SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE LAS MUJERES

Afirma Delgado Sánchez (2007): “La equidad de género alude a un compromiso social para asignar beneficios transitorios a un grupo en desventaja con el fin de revertir la desigualdad preexistente. Lleva implícito un principio de justicia, de superación de los privilegios y de preocupación por ambos géneros.” El derecho a la salud sexual y derechos reproductivos es un elemento esencial del derecho a la salud, ya que las principales causas de enfermedad y mortalidad de las mujeres son debidas directamente (embarazo, parto, planificación) o indirectamente (violencia, cáncer) a esta esfera de la vida.

5.3.1 Mujeres y prevención del VIH-SIDA

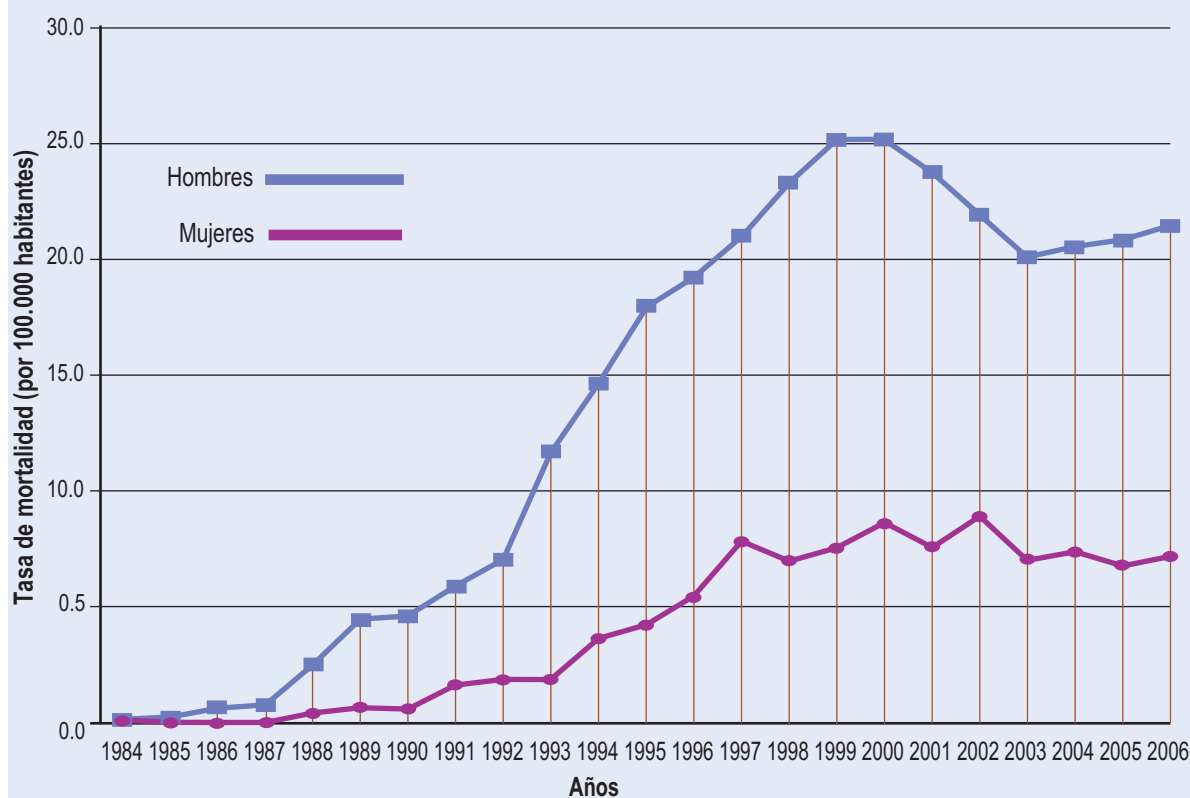
De 1984 a 2005, la prevalencia nacional de los casos de SIDA notificados es de 0.9%.

El Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud reportó que en 69.3% de los casos el modo de transmisión es sexual, 3.4% perinatal, 1.6% transfusional y 25.6% desconocido (MINSA, 2007). La transmisión heterosexual ha aumentado, lo cual afecta a las mujeres en una proporción de 3:1 en 2006, y llega a una proporción de 1.6:1 en el grupo de 15 a 24 años (PNUD, 2007). El porcentaje de mujeres afectadas por grupo de edad con relación a los casos totales de SIDA hasta septiembre 2007 es el siguiente: 0 a 14 años (1.9%), 15 a 24 años (3.2%), 25 a 34 años (7.9%), 35 a 44 años (7.2%), mayores de 45 años (4.7%). (MINSA, 2007).

El VIH-SIDA en las mujeres es producto de la falta de educación sanitaria en general y sobre la salud sexual y reproductiva en particular, las campañas contra la educación sexual, la aceptación de la promiscuidad de los hombres como prueba de "machismo" y las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres que penalizan a estas últimas y a los productos de estas relaciones. La feminización de esta enfermedad afecta la estructura familiar al aumentar el número de huérfanos/as y transferir la responsabilidad económica y emocional de estos niños y niñas hacia las abuelas.

Las organizaciones de personas que viven con VIH-SIDA y sus familiares realizan una gran labor educativa, y el Gobierno ha asumido el costo del tratamiento de las personas con

GRÁFICA 5.1 TASA DE MORTALIDAD POR SIDA EN PANAMÁ SEGÚN SEXO: AÑOS 1984-2006



Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadísticas y Censo, Defunciones: año 2006.

VIH-SIDA a través de convenios con organizaciones internacionales. El 70.5% de las personas con diagnóstico de VIH reciben tratamiento antirretroviral. Este programa ha permitido prolongar la vida de las personas infectadas, pero debe señalarse que las que más se adhieren al tratamiento son las personas con estructuras familiares estables. Las drogas son un factor agravante para esta enfermedad y su evolución. Como resultado de este programa, la tasa de mortalidad por SIDA muestra una estabilización a partir de 2001, particularmente para las mujeres (alrededor de 7 a 8 por 100,000 habitantes), aunque persiste el predominio de la mortalidad en hombres (20 a 25 por 100,000 habitantes).

Las tasas de las otras enfermedades de transmisión sexual fueron las siguientes en 2005: vulvovaginitis: 962.4 x 100,000 habitantes; enfermedad pélvica inflamatoria: 315.2; papilomavirus: 150.6; gonorrea: 41.1 (MINSA, 2006). Estas tasas son altas y son producto de los mismos factores mencionados para el VIH-SIDA que afectan particularmente a las mujeres por el diagnóstico tardío y las secuelas que deterioran su salud sexual y reproductiva.

5.3.2 El aborto

El Ministerio de Salud sólo reporta los abortos espontáneos y los abortos cuyas complicaciones terminan en los servicios de salud (lo que implica un subregistro), y las cifras se mantienen estables en los años considerados: 2002 (10.5 por 100 nacimientos); 2003 (8.6); 2004 (8.8); 2005 (11.0), y 2006 (8.1). La irregularidad del abastecimiento de los servicios

de salud en anticonceptivos orales e inyectables, así como los prejuicios contra su utilización y la falta de educación, agregados a la desigualdad de género en las relaciones de pareja, son factores de riesgo para embarazos no deseados. A pesar de la prohibición del aborto por el Código Penal, representa una necesidad para las mujeres en ciertas ocasiones, pero ellas ponen en riesgo su salud al afrontar abortos clandestinos sin las condiciones higiénicas, psicológicas y científicas necesarias. El registro de defunciones fetales según el periodo de gestación agrupa todas las causas de defunción fetal de los menores de cinco meses mezclando los abortos espontáneos y los abortos provocados, lo que no permite un análisis correcto de los datos reportados. Es necesario tener un registro confiable del aborto para disminuir su tasa a través de una política de salud sexual y reproductiva que tome en cuenta los derechos de las mujeres a una mejor calidad de vida para su desarrollo.

5.3.3 Los servicios de salud para la planificación familiar y derechos reproductivos de las mujeres

El número de médicos/as y enfermeras/os ha disminuido entre 2002 y 2005 (de 14.2 por 10,000 habitantes a 13.8, y de 11.6 a 11.5, respectivamente (MINSA, 2003 y 2006). Afecta tanto su distribución por nivel de atención como por programas de atención. En efecto, deben cumplir funciones múltiples, entre los cuales se incluyen los programas de salud sexual y reproductiva. Por otra parte, la orientación de los servicios de salud hacia la niñez, la enfermedad y la maternidad no incitan a los

hombres jóvenes a acercarse en búsqueda de información sobre salud sexual. Luego de la concertación de un programa de salud sexual y reproductiva en 1998, se implementaron capacitaciones sobre el tema para el personal de salud y campañas de promoción. Sin embargo, esta labor fue muy irregular en los años siguientes. Fuera de algunos centros pilotos en cinco puntos de la República, la estructura de las instalaciones de salud no está adaptada para estos programas.

La edad promedio de las primeras relaciones sexuales es de 14 años (13 años para los hombres y 15 años para las mujeres): 45.7% no usa ningún método de protección, 25% usa preservativos, y 11.9% píldoras anticonceptivas. Por otro lado, 4% de las mujeres declararon haber sido embarazadas una vez y 69.4% de ellas interrumpieron el embarazo (MINSA, 2005), a pesar de que el

Código Penal penaliza el aborto. La tasa de nacimientos vivos en adolescentes de 15 a 19 años era de 29.1 por 100 mujeres de este grupo de edad en 2002 y disminuyó ligeramente a 27.4% en 2006. El promedio de nacimientos vivos en mujeres de 15 a 49 años fue de 2.8% en 2003. Aumentó a 4.3% para las mujeres en situación de extrema pobreza, el doble del promedio nacional.

En el 2006, el sector médico realizó alrededor del 88% de la atención profesional del parto, y 90.7% de los partos ocurrieron en instituciones de salud, según datos de la Contraloría (2007) (Cuadro 5.3). Sin embargo, persiste la diferencia entre la atención profesional del parto en zona urbana (99% promedio) y en zona rural, donde se observa un descenso de 85.4% en 2002 a 77.3% en 2006 (Panamá en Cifras, 2007). Las causas de este cambio deben investigarse más profunda-

mente, ya que repercuten sobre la salud reproductiva de las mujeres. En efecto, la mortalidad materna se ha mantenido, así como el porcentaje de control prenatal y de uso de contraceptivos. La tasa de cesáreas permanece alta, mientras las causas de mortalidad materna son prevenibles con una adecuada atención del embarazo y del parto: hemorragia (26.8%), causas obstétricas indirectas (24.4%), hiper-

CUADRO 5.3 ATENCIÓN DE LA SALUD REPRODUCTIVA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ:* AÑOS 2002-2006

Salud reproductiva	2002	2003	2004	2005	2006
Control prenatal x 100 embarazadas esperadas	44.4	45.2	42.9	47.6	45.2
x 100 nacidos vivos	71.8	77.4	79.3	85.4	80.0
Atención profesional del parto x 100 nacidos vivos	94.2	92.5	95.4	91.1	90.7
Cesárea x 100 nacimientos	16.0	16.1	17.9	21.5	17.2
Control de puerperio X 100 nacidos vivos	54.7	53.3	59.7	63.9	56.6
Tasa de mortalidad materna ** x 10,000 nacimientos vivos	6.8	6.8	4.3	6.6	SD***
x 1, 000 habitantes al 1 de julio	0.7	0.7	0.4	0.7	0.9
Nacimientos x 100 mujeres 15-19 ^a	29.1	28.6	27.4	27.5	27.4
Natalidad nacimientos vivos x 1000 habitantes		19.8	19.8	19.7	SD***
Uso de contraceptivos x 100 mujeres 15-49 años embarazadas esperadas	10	10.7	10.1	11.4	10.0

*Incluye datos de la Caja de Seguro Social. **Complicación del embarazo, parto y puerperio. ***Sin datos.
Fuente: Datos del Ministerio de Salud. Estadísticas de Salud, 2003, 2004, 2005, 2006. Adaptados por Vergés C.

tensión del embarazo (17.1%), aborto (12.2%), sepsis (9.7%) y otras causas obstétricas directas (9.7%) en 2003 y las variaciones porcentuales se mantienen entre los diferentes años analizados (MINSA, 2002-2007). De las muertes maternas reportadas entre 2001 y 2005, 29% ocurrieron en una institución de salud de tercer nivel (hospital nacional o de alta complejidad) 28% en casa, 21% en una institución de segundo nivel (hospital regional con personal especializado), y 7% en uno de primer nivel (centro de salud, policlínica), lo cual habla de un acceso tardío a los servicios de salud con capacidad de respuesta a las complicaciones. El programa de capacitación de parteras representa una opción de atención primaria para la referencia oportuna de las mujeres embarazadas que viven en zonas de difícil acceso.

Los problemas de salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas están asociados con la pobreza (98% de las personas son pobres y 86% de ellas viven en extrema pobreza), el difícil acceso a los servicios de salud, la barrera del idioma y la discriminación. La tasa de crecimiento anual de los grupos indígenas es de 3.8%, con una tasa de fertilidad de 6.6 niños/as por mujer, y la esperanza de vida de 63.7 años para los hombres (9 años menos que la población general) y de 65.4 años para las mujeres (12 años menos que el promedio nacional). La diferencia entre la esperanza de vida en las comarcas indígenas y el promedio nacional puede explicarse por las enfermedades gastrointestinales y la tuberculosis.

Para las mujeres indígenas, se agrega la morbilidad y mortalidad ligadas al embarazo y parto. Además de una escasa infraes-

tructura adecuada, hay 0.62 médicos para 10,000 personas por 13.63 promedio nacional y 17.96 en la provincia de Panamá (MINSA-OPS/OMS, 2004). Si comparamos los datos de salud reproductiva entre los años 2002 y 2005 (últimos datos), se observa una disminución de la atención profesional del parto, tanto en Kuna Yala como en la comarca Ngöbe Buglé; no hay datos de la mortalidad materna en 2002 (inicio de tabulación en la comarca), pero las cifras de 2005 son superiores al promedio nacional; pareciera haber una mejoría significativa en el control del embarazo, pero la falta de reporte de la vacunación antitetánica en 2005 sembró duda sobre la confiabilidad de estos datos (Cuadro 5.4). Para mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres de las comarcas indígenas es necesario fortalecer programas en estas regiones tomando en cuenta la cultura local, las barreras del idioma y del acceso geográfico.

El proyecto “La familia se cuida bien”, desarrollado en 32 comunidades de la comarca Ngöbe Buglé con la participación de los servicios del Ministerio de Salud, en coordinación con ASMUNG y UNFPA, tiene por objetivo la sensibilización de las autoridades de las diferentes instituciones locales, de las autoridades comarcales, de los líderes y lideresas comunitarios/as y de la población en general sobre temas de género, masculinidad y abordaje de la salud sexual y reproductiva, especialmente en la prevención de las muertes maternas. Uno de los logros es el acondicionamiento del Centro de Hato Chamí, con todos los insumos para la atención de mujeres embarazadas, parto y puerperio.

Como parte de la estrategia contra la extrema pobreza, el Gobierno Nacional, el UNFPA, el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura, ASMUNG (Asociación de Mujeres Ngöbes) y el sector privado, invertirán 800,000 balboas en los próximos cuatro años para mejorar los servicios de salud materna en las poblaciones ngöbes y buglé. El proyecto incluye el equipamiento de clínicas rurales para la planificación familiar y la capacitación de personal de salud.

CUADRO 5.4 DATOS DE SALUD REPRODUCTIVA EN LAS COMARCAS DE KUNA YALA Y NGÖBE BUGLÉ: AÑOS 2002 Y 2005

	Kuna Yala		Ngöbe Buglé	
	2002	2005	2002	2005
Control del embarazo X 100 nacidos vivos	121.8	127.1	68.9	162.2
Control del puerperio	66.9	SD*	74.7	SD*
Vacunación antitetánica de mujeres en edad fértil x 100 nacidos vivos	73.3	SD*	25.0	SD*
Atención profesional del parto x total de partos	75.6	68.7	51.1	31.2
Mortalidad materna x 1000 nacidos vivos		2.1		4.7

Fuente: Datos tomados de MINSA, Estadísticas de Salud, 2003, 2005, y adaptados por Vergès C.

Nota: Hasta estos años, los datos de la comarca Emberá están todavía incluidos en la provincia de Darién y no como comarca.

5.3.4 Planes, proyectos, programas, y consideraciones sobre las propuestas de la Comisión de Derechos Sexuales y Reproductivos

El derecho a los servicios de salud está plasmado en los artículos 109 y 110 de la Constitución de 1972, reformada en 1994.

Pese al crecimiento económico del país con una mejoría de su producto interno bruto, las mujeres siguen teniendo problemas para el acceso a los servicios de salud por las funciones atadas a su género, tales como función reproductiva; cuidado de los niños y las niñas, las personas adultas mayores y los/as enfermos/as; múltiple trabajo y/o trabajo informal para mejorar el ingreso familiar y trabajo comunitario para aliviar la pobreza.

En las zonas rurales, se agregan los problemas de acceso geográfico, y de la disponibilidad de recursos por una mayor desigualdad de los roles de género. La diferencia de las tasas de fertilidad entre las zonas urbanas y las zonas rurales e indígenas, además de responder a un patrón de economía agrícola y una menor esperanza de vida, se explica también por una menor educación formal y en temas sanitarios, un menor acceso a servicios de salud sexual y reproductivos de calidad, y creencias y patrones de conducta que reflejan las desigualdades de género. Sin embargo, la migración interna y el aumento de la pobreza en ciertos barrios de las ciudades disminuyen estas diferencias entre el campo y la ciudad. La propuesta de ley sobre salud sexual y reproductiva elaborada por la Comisión de Salud Sexual y Reproductiva, promueve la educación en este tema en todas las etapas de la vida.

Los programas de educación sanitaria y promoción de salud deben permitir el acceso de las mujeres a mayores conocimientos para defenderse de las agresiones externas a las cuales están expuestas por su género. Deben facilitar la vida diaria de las mujeres y aumentar su tiempo libre para su desarrollo como persona y ciudadana. Las leyes de acceso a la propiedad, de integración de las adolescentes

embarazadas al sistema educativo, y todas las leyes de equidad de género favorecen el *empoderamiento* de las mujeres con un efecto positivo sobre su salud y la de su familia.

5.4 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE SALUD Y ENFERMEDADES

Las primeras causas de enfermedad son la diarrea y gastroenteritis relacionadas con la falta de cloración del agua en los acueductos rurales; muy seguida están las enfermedades respiratorias, que afectan a todos los sectores de la población y están asociadas a los cambios climáticos y a la contaminación ambiental (MINSA, Estadísticas de Salud, 2006).

5.4.1 Salud mental y estilos de vida

Hay pocos datos sobre la salud mental. Las principales causas de consultas de psiquiatría son los desórdenes neuróticos y somáticos relacionados con el estrés (33%) y los desórdenes afectivos (23%). (MINSA, 2006). En la consulta externa de psiquiatría del Hospital Santo Tomás en el primer semestre de 2007 (datos ofrecidos por el Dr. Marcel Penna, jefe del Servicio), los trastornos depresivos y de ansiedad representaron 81.45% de todas las consultas, y las mujeres acudieron en 73.12% por estas causas; al contrario, la relación mujer-hombre por trastornos secundarios al uso de drogas fue de 1:3. Los estilos de vida modelados por la falta o inesta-

bilidad del trabajo, la promoción del consumo mismo y la falta de ingresos adecuados para este consumo son factores de estrés para las mujeres, y que suman al miedo de la violencia social y familiar.

5.4.2 Salud nutricional

La Encuesta de Niveles de Vida de 2003 reportó que el consumo promedio diario de energía es de 6,832 kilocalorías (kcal) para una familia de cinco personas, con una diferencia de cerca de 1,000 kcal entre los no pobres y los pobres. El consumo por persona es de 1,608 kcal, pero para las comunidades indígenas y las personas en extrema pobreza es de 1,200 kcal y 1,144 kcal, respectivamente. El consumo energético privilegia los carbohidratos (52.5%-76.4%) y las grasas (15.3%-33.5%), que provocan problemas de obesidad, diabetes y enfermedades cardiovasculares. Con este patrón de consumo, 33.6% de la población tiene sobrepeso, sin distinción de sexo, y 18.3% es obesa (21.8% de mujeres y 14.4% de hombres). Esta condición se asocia además del patrón nutricional, a la falta de actividad física y se presenta en todos los sectores de la población.

Hay una disminución de la disponibilidad diaria de hierro por habitante de 20.4 miligramos en 2002 a 17.8 miligramos en 2005 (menos 2.6 miligramos), lo que afecta directamente a las mujeres en edad reproductiva (Contraloría, 2006).

El Decreto Ejecutivo N° 171 del 18 de octubre de 2004 crea la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN) para proponer, coordinar, super-

visar y evaluar las acciones de promoción, prevención y reducción del problema alimentario nutricional en Panamá, en el período 2002-2006. La inversión anual promedio para actividades destinadas a mejorar la situación nutricional ha sido cerca de 20 millones de balboas por año, con una cobertura de unas 500 mil personas entre adultos y niños/as”. (Morel, 2006). Cerca de 20% de la inversión se asigna al programa de micronutrientes (hierro y ácido fólico) para adolescentes, mujeres en edad reproductiva, embarazadas y madres lactantes; producción de alimentos de familias en situación de pobreza y pobreza extrema; transferencia monetaria con bonos por cinco meses condicionada a control de salud, participación escolar, programas de alfabetización y producción en los distritos.

5.4.3 Otras enfermedades que afectan a la salud de las mujeres

La tasa de mortalidad se sitúa en alrededor de 4.2 por 1,000 habitantes; tres de cinco muertes ocurren en una institución de salud y el 90% es reportado por un médico. Los reportes de las cinco primeras causas de muerte muestran poca variación en hombres y mujeres a través de los años 2002-2006 (Cuadro 5.5). Pero se observa una diferencia de género en la distribución de estas causas. En ambos géneros, los tumores ocupan el primer lugar, seguidos de los accidentes, lesiones autoinfligidas, agresiones y otras formas de violencia en los hombres, y las enfermedades cerebrovasculares (segundo puesto en las mujeres y tercer lugar en los

hombres) y las enfermedades isquémicas del corazón en ambos (cuarto lugar).

El Ministerio de Salud ha desarrollado campañas de promoción y educación para la detección temprana de los cánceres más frecuentes y programas de alimentación y actividad física para disminuir o retrasar las enfermedades cardiovasculares. Sin embargo, las causas de defunción por tumores reflejan diferencias biológicas, de los riesgos profesionales (químicos) y de los estilos de vida (tabaquismo). En los hombres predominan, en orden descendente, el tumor de próstata, tráquea, bronquios y pulmón, estómago y colon. En las mujeres, en el mismo orden: tumor de mama, de cuello uterino, de estómago y de colon. En ambos casos, la falta de educación sanitaria en salud sexual y reproductiva y los prejuicios culturales de género son factores importantes para las altas tasas de los tumores de los órganos sexuales. Pero el aumento de las tasas de defunción por tumores en las mujeres, en comparación con la relativa estabilización de las tasas de defunción de los hombres por estas causas, no pueden explicarse sólo por una mayor longevidad de las mujeres y será importante estudiar el impacto del aumento de la exposición a factores de riesgos ambientales, y de los cambios de estilos de vida de las mujeres (tales como el cambio de patrón de alimentación y el tabaquismo). Es necesario recordar la diferencia de presentación de las enfermedades cardiovasculares en las mujeres y la poca preparación del personal de salud para captar estas particularidades, lo que puede afectar la calidad de la atención de las mismas.

A pesar de las campañas contra la violencia social, se observa un aumento de las muertes por esta causa (17.8% para los hombres entre 2002 y 2006; 2.1% para las mujeres en este tiempo). Las diferencias de género se reflejan no sólo en las tasas de mortalidad, sino en las causas de esta mortalidad: la violencia social (guerra entre bandas, accidentes de tránsito por velocidad y/o alcohol) afecta mayormente a los hombres, y las mujeres están afectadas directamente por la violencia familiar e indirectamente por la violencia social.

La diabetes mellitus ocupa el quinto lugar y se observa una disminución de la tasa de defunción por diabetes en las mujeres de

31.1 en 2002 a 29.7 en 2006, debido a la mejoría de la atención.

Los reportes de cáncer de cuello uterino muestran una disminución de esta enfermedad de 52.7 por 100,000 habitantes en 2002 a 43.7 en 2005. Sigue la tendencia observada desde 1990; sin embargo, esta cifra se mantiene en este rango desde 1998, y las variaciones entre provincias expresan los resultados de las campañas locales de detección de estas patologías (Cuadro 5.6). Sería necesario desglosar las cifras entre las ciudades y las zonas rurales para evidenciar la continuidad de los programas y el acceso a ellos. Igualmente, es necesario comparar la formación del personal de salud y las técnicas empleadas.

CUADRO 5.5 TASA DE MORTALIDAD DE LAS CINCO PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE, POR SEXO: AÑOS 2002-2006

AÑO	Tumores (neoplasia) malignos	Accidentes, lesiones autoinfligidas, agresiones y otras violencias	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares	Diabetes mellitus
TOTAL					
2002	65.7	46.9	40.0	42.8	26.0
2003	71.8	47.9	42.3	44.6	25.2
2004	72.7	43.5	43.8	44.7	24.4
2005	69.7	44.7	46.2	45.9	23.5
2006	73.3	51.9	44.4	43.1	25.3
HOMBRES					
2002	73.5	76.1	45.4	44.3	21.0
2003	78.8	78.1	48.9	47.7	21.8
2004	75.5	71.5	51.0	45.4	19.9
2005	74.8	72.6	50.5	46.5	19.8
2006	78.4	83.9	52.2	45.8	21.0
MUJERES					
2002	57.6	17.1	62.6	41.3	31.1
2003	64.8	17.1	64.1	41.5	28.6
2004	69.7	15.0	67.4	42.9	29.0
2005	64.5	16.3	72.4	45.3	27.3
2006	68.1	19.2	65.7	40.4	29.7

NOTA: El grupo de las enfermedades isquémicas del corazón incluye el infarto agudo del miocardio.

(1) Con base en la Lista de Mortalidad de 80 grupos de causas de la Clasificación Internacional de Enfermedades (Décima Revisión).

(2) Por 100,000 habitantes, con base en la estimación de la población total por sexo al 1 de julio del año respectivo.

Fuente: Datos tomados de www.contraloría.gob.pa/dec/Publicaciones/04-13-01/221-21.pdf y adaptados por Vergés C.

Las defunciones por tumor de cuello uterino se mantienen alrededor de una tasa de 8.0 por 100,000 desde 1996. Las tasas reportadas en las comarcas indígenas muestran un subregistro que puede explicarse por la falta de servicios de salud sexual y reproductiva que toman en cuenta las culturas indígenas y la barrera del idioma, además de las fuertes relaciones de desigualdad de género. La comparación de las tasas de tumor in situ (que indica detección temprana y alta recuperación total) y de tumor invasor (detección tardía y con tratamiento prolongado y mutilador) revela que existe una relación positiva de 1: 1.5-2 a favor de las mujeres menores de 30 años con relación a las de 30 años o más. Estos datos pueden reflejar varias situaciones: mayor ocasión de contraer infecciones sexuales, especialmente el virus del papiloma; acceso tardío a los servicios de salud, entre otros. La cobertura de toma de muestra del cuello uterino para cáncer (Papanicolau) es todavía muy

baja, con cifras de 12.8% en 2004 y 13.7% en 2005. La implementación de servicios de salud sexual y reproductiva y la gratuidad de la atención de la mujer embarazada contribuiría a un mayor acceso de las mujeres y la detección temprana del cáncer de cuello uterino, si estos programas se dan desde un enfoque integral de la salud y desde una visión de equidad de género.

Paralelamente, se observa un leve aumento de la tasa de cáncer de mama de 36.4 por 100,000 habitantes en 2002 a 37.3 en 2005. Estas tasas se han estabilizado a partir de 1998, así como la tasa de defunción por cáncer de mama que se mantiene alrededor de 8.0 por 100,000. Al igual que para el cáncer de cuello uterino, la detección temprana del cáncer de mama depende del acceso de las mujeres a los servicios de salud, de su relación con éstos, de las relaciones de género en la pareja y de su educación sanitaria, así como de los programas de promo-

ción sobre el tema. En este sentido se deben analizar las tasas reportadas: en las provincias con mayores instalaciones de servicios de salud, mayor acceso a ellos (geográfico, financiero, por educación y empoderamiento) se observan mayores tasas, aunque estas pueden estar afectadas por la migración interna y el envejecimiento de la población. A partir de 2005, el Despacho de la Primera Dama en coordinación con el Ministe-

CUADRO 5.6 TASA DE CÁNCER DE CUELLO UTERINO Y DE MAMAS EN LAS PROVINCIAS CON TASA SUPERIOR A LA TASA NACIONAL: AÑOS 2002 Y 2005

		Tipo de cáncer			
		Cuello de útero		Mamas	
		2002	2005	2002	2005
Tasa nacional *		52.7	43.7	36.4	37.3
Por provincias**	Chiriquí	68.7	83.4	Los Santos	31.0
	Herrera	75	65.3	Panamá	43.7
	Los Santos	51.5	53.3	Colón	43.8
	Darién	57.6	44.1	Herrera	39.5
	Panamá	60.2	41.4		50.4
Comarcas	Ngöbe Buglé	SD***	2.7	Ngöbe Buglé	SD***
	Kuna Yala	24.9	8.1	Kuna Yala	16.5

*Todas las tasas están expresadas por 100,000 mujeres de 15 años o más para una población estimada al 1° de julio de 2000.

**SD: sin datos

Fuente: Datos tomados de MINSA, Estadísticas de Salud, 2004, 2006, y adaptados por Vergés C.

rio de Salud han promovido una gran campaña de detección temprana del cáncer de mama (cinta rosada) en el mes de octubre para lograr su disminución. Esta campaña ha encontrado un gran eco en las mujeres, lo que puede producir un aumento transitorio de las tasas, pero una mejor posibilidad de tratamiento y calidad de vida para las mujeres afectadas.

CONCLUSIONES

- A partir del año 1998, Panamá ha logrado avances en la equidad de género en salud a través de leyes y programas de acción positiva en salud. Se observa un aumento de la esperanza de vida y la necesidad de integrar los derechos de salud sexual y reproductiva en los derechos a la salud. Sin embargo, estos avances son muy frágiles debido a la permanencia de las desigualdades estructurales.
- Es necesario mantener los programas directamente dirigidos hacia las mujeres incorporándolas en la planificación y evaluación de estas acciones, diseñando programas específicos para las zonas donde la brecha de desigualdades es mayor (mujeres indígenas-mujeres de áreas rurales).
- La consolidación de las estadísticas segregadas por sexo es un instrumento valioso para evaluar la aplicación de los compromisos estatales.
- La coordinación de los diferentes Ministerios del Gabinete Social, de las organizaciones no gubernamentales y el

apoyo de los organismos de las Naciones Unidas es otro elemento esencial para la equidad de género en salud.

NOTA

- El índice de desigualdad de género se calcula a partir de los indicadores de desigualdad económica (tasa de desempleo, participación), de educación (relación hombres-mujeres en todos los niveles educativos), de salud (relación de hombres y mujeres al nacer y esperanza de vida saludable) y participación política (relación hombres-mujeres en los órganos de gobierno). (0= inequidad, 1 = equidad). (Hausmann, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2000). *Instrumentos de Políticas de Salud*. Proyecto MINSa-BID, Panamá.
- BONDER Gloria. (1998) *Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente*. En: "Género y Epistemología: Mujeres y Disciplinas" Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEG), Universidad de Chile. Disponible en www.catunescomujer.org
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. (2002). *Situación demográfica. Estimaciones y proyecciones de la población total del país: años 1950-2050*. Boletín N° 7. Panamá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. (2005). *Estimaciones y proyecciones de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad: período 1990-2030*. Boletín N° 8. Panamá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. *Estimaciones y Proyecciones de la Población Total, Urbana-Rural en la República, por Provincia y Comarca Indígena, según Sexo y Grupos de Edad: Años 2000-10*. Boletín N° 11 (en línea). Dirección URL: <http://www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/03-06-05/Cuadro1.pdf> (Consulta diciembre de 2007).
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO. (2007). Panamá en Cifras 2002-2006, 48.ª Edición. Panamá. Disponible en [www.contraloria.gob.pa/ Panamá en Cifras 2002-2006/17-03-05/221-03.pdf](http://www.contraloria.gob.pa/Panamá en Cifras 2002-2006/17-03-05/221-03.pdf) (Consulta diciembre de 2007).
- DELGADO SÁNCHEZ, Ana (2007): *Políticas de Igualdad en las Organizaciones: una apuesta del I Plan "Mejorar la salud de las mujeres"*. Pamplona, España. Cuadros publicados en "La integración del enfoque de género en el abordaje de la salud: aportes conceptuales y metodológicos para fortalecer la calidad y la equidad". Disponible en www.catunescomujer.org
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, FNUAP. (2005). *Desafíos de Panamá en materia de población y desarrollo, salud sexual y reproductiva y equidad de género*.

- PANAMÁ, GABINETE SOCIAL. (2003). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Primer Informe de Panamá*. Panamá.
- GÓMEZ GÓMEZ, Elsa (2002). *Género, equidad y acceso a los servicios de salud: una aproximación empírica*. Rev. Panam. Salud Publica Vol.11 no.5-6 Washington May/June. Disponible en www.catunes-comujer.org
- HAUSMANN R, TYSON L, SAADIA ZAHIDI B (2007). *The Global Gender Gap Report 2007* The World Economic Forum, Harvard University and University of California, Berkeley. Disponible en www.weforum.org/pdf/gendergap/report2007.pdf. (Consulta en diciembre de 2007)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. (2006). *Pobreza y desigualdad en Panamá. La equidad: un reto impostergable*. MEF, Panamá.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. (2006). *Situación nutricional, patrón de consumo de alimentos de la población panameña. Segunda Encuesta de Niveles de Vida 2003*. MEF, Panamá.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA – UNFPA. (2000). *Informe Nacional de la Mujer "Clara González". Situación de la mujer en Panamá, 1999*. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL – UNFPA (2003). *Informe Nacional de la Mujer "Clara González". Situación de la mujer en Panamá, 2002*. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2008). [www.mides.gob.pa/subprogramas/Basta de violencia](http://www.mides.gob.pa/subprogramas/Basta%20de%20violencia) (Consultado 12 de marzo 2008)
- MINISTERIO DE SALUD, ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD/ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2004). *Indicadores básicos por provincias y comarcas indígenas*. Panamá.
- MINISTERIO DE SALUD. (2005). *Situación de Salud de Panamá. Documento Marco*. Panamá.
- MINISTERIO DE SALUD. (2006). *Objetivos, Políticas, Lineamientos y Estrategias de Salud 2005 – 2009*. Panamá.
- MINISTERIO DE SALUD. (2006). *Indicadores básicos de Salud de la República de Panamá y Regiones de Salud*.
- MINISTERIO DE SALUD. (2003, 2004, 2005, 2006). *Estadísticas de Salud, 2003, 2004, 2005, 2006*. Dirección Nacional de Políticas del Sector Salud. Departamento de Análisis de Situación y Tendencias de Salud. Sección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- MINISTERIO DE SALUD, DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA, DEPARTAMENTO DE EPIDEMIOLOGÍA (2007). *Informe acumulativo de la situación de SIDA, años 1984-2007(septiembre)*. Panamá.
- MORELL M (2006). *Estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá*. FAO, 18-19 octubre 2006. Consultado 14-12-2007 en www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/sanpan.pdf
- OLFARNES T. (2007). *Risking Death to Give Life in Panama's Tropical Forests Maternal health among the Ngöbe people*, April 02. Disponible en www.unfpa.org/news/
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2007). *Política de la OMS en materia de género. Integración de las perspectivas de género en la labor de la OMS. Glosario sobre el género*. Consultado 2 octubre 2007 en www.who.int/gender/mains-treaming/ESPwhole.pdf
- PAN-AMERICAN HEALTH ORGANIZATION - WORLD HEALTH ORGANIZATION (2007). *Health in the Americas*, 2007, Panama, 233-253. Disponible en www.paho.org (Consulta en diciembre de 2007)
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (PNUD). (2002). *Informe nacional de desarrollo humano: Panamá 2002*. PNUD-Panamá.
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (PNUD). (2004). *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Panamá 2004*. Panamá.
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (PNUD). (2007). *Documento sobre el Programa para Panamá (2007-2011)* PNUD-Panamá, 20-11-2007.
- UNITED NATIONS POPULATION FUND. (2005). *Estado de la población mundial 2005. La promesa de igualdad. Equidad de género, salud reproductiva y Objetivos de Desarrollo del Milenio*. UNFPA 2005.
- United Nations Population Fund. *State of the World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*. UNFPA, 2007.
- VALDÉS Plinio, AMARIS Alberto, RUILOBA Albis (2006). *Tumores Malignos en la República de Panamá*. Registro Nacional del Cáncer. República de Panamá.

NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES: LA DEMOCRACIA SE CONSTRUYE DESDE LA INFANCIA



“Alentar a las instituciones de educación, especialmente a los medios de comunicación, a que adopten y proyecten una imagen de la niña equilibrada libre de estereotipos, y a que se esfuercen en eliminar la pornografía infantil así como las representaciones degradantes o violentas de la niña”.

Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”.

INTRODUCCIÓN

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1989, ratificada por Panamá, mediante la Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990, es considerada como el primer instrumento jurídico específico que establece que niños, niñas y adolescentes deben ser tratados como sujetos de derecho. La Convención revaloriza los derechos humanos al reconocerlos y aplicarlos, adaptándolos a las necesidades específicas y a la vulnerabilidad propia de la niñez y la adolescencia.

El Código de la Familia en vigencia desde enero de 1995, se constituye en el instrumento legal que norma la actuación en cuanto a niños, niñas y adolescentes. En este documento se define como “menor” a todo ser humano desde su concepción hasta los 18 años. Si bien su promulgación es posterior a la Convención, mantiene el concepto de niñez y adolescencia como objeto de protección.

En octubre de 2007, la titular del Ministerio de Desarrollo Social, S. E. María Roquerbert León presentó ante la Asamblea Nacional de Diputados un anteproyecto de Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia. En la exposición de motivos se afirma que se abandona el tratamiento de los menores como sujetos tutelados, para adoptar el concepto de niño, niña y adolescente como sujetos de derechos inherentes a todos los seres humanos y propugna por el reconocimiento de autonomía progresiva para este sector de la ciudadanía, pues se les reconoce su individualidad y los derechos propios conforme a su crecimiento y desarrollo.

Al cierre de este informe la Asamblea Nacional aprobó en tercer debate el Proyecto de Ley N° 088 “Por la cual se dicta la Ley General de Adopciones de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”. Este proyecto establece un sistema de adopciones desde el enfoque de la protección integral de derechos de la niñez y la adolescencia, posicionando al niño, niña y adolescente como sujeto activo beneficiado de la adopción como medida de protección a través de la cual se le restituye su derecho a pertenecer a una familia.

Su proceso de elaboración contó con la participación y aportes de organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la protección de derechos de la niñez y la adolescencia.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en septiembre de 1995, dedica en su plataforma de acción (capítulo IV Objetivos Estratégicos y Medidas) una especial atención a la niña haciendo énfasis en que los indicadores de que se dispone demuestran que en muchos países se discrimina contra la niña desde las primeras fases de la vida, durante toda su niñez y hasta la edad adulta. Establece la Plataforma de Acción ocho objetivos estratégicos con sus respectivas medidas que recopilan los derechos vulnerados de las niñas con relación a todas las formas de discriminación (prácticas y actitudes culturales negativas, promoción y protección de sus derechos, reconocimiento de sus necesidades y oportunidades, educación y formación profesional, salud y alimentación, explotación económica del trabajo infantil, violencia, participación en la vida social, económica y política).

La prevención y protección de las personas menores de edad de la explotación económica y laboral son asumidas por Panamá a través de los convenios fundamentales internacionales que ha ratificado. Tal es el caso de los Convenios 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo y 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación de la Organización Internacional del Trabajo, aprobados en el año 2000 mediante las Leyes N° 17 y N° 18 de 15 de junio de 2000. El 23 de junio de 2005 se posesionó el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador creado por el Decreto Ejecutivo N° 25 de 15 de abril de 1997. En junio de 2006, se firmó el Decreto Ejecutivo N°19 de 12 de junio de 2006, en el que se identifican las peores formas de trabajo infantil, y se aprueba el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras 2007-2011, actualmente en ejecución.

Luego de un amplio proceso consultivo y participativo de los y las jóvenes (1993 -2004), se aprobó en noviembre de 2004 la Política Pública de Juventud de Panamá, la cual establece como objetivo general: *“Garantizar a las y los jóvenes que viven en la República de Panamá las condiciones para su desarrollo humano, el reconocimiento pleno de sus derechos y la construcción de un Panamá más equitativo, democrático y justo sin distinción alguna por razones étnicas, origen, nacionalidad, género, localización territorial...”*. Igualmente establece estrategias para su inclusión en el desarrollo social, económico y político del país. Además de acciones concretas dirigidas a promover y adoptar medidas en materia de violencia, explotación sexual, trata y en es-

pecial la atención de necesidades de mujeres jóvenes embarazadas, o con hijos e hijas que se encuentren privadas de libertad. Esta política adopta el rango de edad de 15 a 29 años, que describe tres realidades del ciclo vital: jóvenes adolescentes de 15 a 19 años, jóvenes de 20 a 24 y jóvenes adultos de 25 a 29 años.

En el 2007 el Ministerio de Desarrollo Social elabora el documento denominado: Balance Institucional de la Juventud en Panamá 2007, en el cual se plantea, una aproximación conceptual, los elementos que contribuyen a la institucionalidad de la juventud, niveles de participación y competencias. Así mismo plantea los beneficios de una ley de juventud, como marco jurídico que se requiere para contribuir al ejercicio pleno de los derechos y deberes de este grupo poblacional.

La Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud es el documento de carácter internacional que compromete a los Estados firmantes para el desarrollo de políticas dirigidas a la juventud bajo un enfoque de derechos y bajo sus realidades nacionales. Su ratificación es un reto al que debemos responder a partir del concurso de toda la sociedad panameña.

6.1 LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN LA CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN PANAMEÑA

El uso y significado de los términos niñez, adolescencia y juventud varía en diferentes sociedades del mundo, en función del contex-

to político, económico y sociocultural. En el presente informe se utilizan las definiciones de Naciones Unidas. Lo cierto es que cada etapa es una continuación de la existencia de la persona produciéndose una transición no sólo desde el punto de vista biológico sino integralmente en las esferas psíquicas, intelectuales, sociales y sexuales.

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Panamá mediante Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990 define como niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que en un Estado determinado la mayoría de edad se alcance antes.

La Organización Mundial de la Salud define, cronológicamente, la adolescencia como aquella etapa que transcurre entre los 11 y los 19 años de edad, considerando dos fases en la misma, la adolescencia temprana hasta los 14 años y adolescencia tardía entre los 15 y 19 años. La Organización de las Naciones Unidas ha propuesto definir a la juventud, como aquel grupo de personas comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad. Como señalamos anteriormente la Política Pública de Juventud en Panamá adopta el rango de 15 a 29 años.

De la población estimada en el año 2006, el 11% son niños y niñas con menos de 5 años, 30% tienen menos de 15 años y 26% son jóvenes de 15 a 29 años. En la niñez, adolescencia y juventud, se da una mayor proporción de hombres que de mujeres (Cuadro 6.1).

Las niñas y adolescentes en las comarcas indígenas representan el 28% de toda la población indígena y el 54% de todas las mujeres que viven en esas áreas. Las jóvenes

abarcaban el 8% de la población indígena y representan el 15% de las mujeres indígenas (Cuadro 6.2).

Panamá se encuentra en plena transición demográfica. Hasta 1990 se consolidó el crecimiento de niños y niñas y comenzó a reducirse y a traspasar el crecimiento hacia el grupo de la juventud, lo que se espera continúe hasta superar los 650,000 jóvenes en el grupo de 15 a 24 años en el año 2020. Una de las características principales de esta población joven es su migración de las zonas rurales a las urbanas.

6.1.1 La fecundidad y sus determinantes en las niñas, adolescentes y jóvenes.

La fecundidad en el país es reflejo de las condiciones de vida que rodean a las mujeres de 15 a 49 años de edad. Se parte del hecho de que son ellas las que se consideran en capacidad para procrear y su comportamiento reproductivo influye directamente en la natalidad.

CUADRO 6.1 POBLACIÓN ESTIMADA DE LA REPÚBLICA, POR SEXO Y SEGÚN GRUPO DE EDAD: AL 1 DE JULIO DE 2006

GRUPOS DE EDAD	TOTAL	HOMBRES		MUJERES	
		Nº	%	Nº	%
TOTAL	3,283,959	1,656,469	50.44	1,627,490	49.4
0 – 4	345,075	176,208	51.06	168,867	48.94
5 – 9	332,782	169,919	51.06	162,863	48.54
10 – 14	311,909	159,197	51.03	152,712	48.97
15 – 19	302,064	153,919	50.95	148,145	49.05
20 – 24	282,585	143,601	50.82	138,984	49.18
25 – 29	266,603	134,923	50.60	131,680	49.40
30 – 49	895,056	448,193	50.07	446,863	49.93
+ de 50	547,885	270,509	49.37	277,376	50.63

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.

Nota: Con base en la estimación de la población al 1 de julio de 2006.

CUADRO 6.2 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y JÓVENES EN LAS COMARCAS INDÍGENAS, POR SEXO Y GRUPO DE EDAD: AL 1 DE JULIO DE 2006

	HOMBRES			MUJERES	
	TOTAL	Nº	%	Nº	%
Poblacion en las comarcas	182,097	88,600	48.76	93,497	51.34
Grupos de edad					
0 – 4	29,653	15,076		14,577	
5 – 9	27,315	13,902		13,413	
10 – 14	24,398	12,205		12,193	
15 – 19	20,288	10,024		10,264	
20 – 24	15,810	7,908		7,902	
25 – 29	12,323	5,978		6,345	
Total	129,787	65,093	50.15	64,694	49.85

Fuente: Contraloría General de la República. Con base en la estimación de la población total al 1 de julio de 2006.

De la población estimada en el año 2006, el 26% corresponde a mujeres en los grupos de 15 a 49 años de edad. Las mujeres en edad fértil constituyen el 53% de la población total de mujeres del país. Los grupos de edad de 15 a 19 años y de 20 a 29 años, que pertenecen a las adolescentes y jóvenes, son el 17% y 31% de la población en edad fértil, respectivamente. Las mujeres en edad fértil, según reporta la Contraloría General de la República, son un grupo que ha incrementado su volumen a través de los años. Eran el 43.9% del total de la población de mujeres del año 1970, con cambios de 51.8% en 1990 y el 53% en el 2006.

La maternidad adolescente ha presentado una tendencia distinta a la observada para la fecundidad general. El porcentaje de nacidos vivos de madres adolescentes ha rebasado en Panamá el 13% considerado como la

media mundial del 2007, según el informe publicado por CELADE y CEPAL en el reporte de Maternidad Adolescente en América Latina y el Caribe.

Según la edad de la madre, los datos de 2006 de la Contraloría General de la República señalan que se dieron 513 nacimientos en niñas de 11 a 14 años, lo que representó el 0.78% de los nacimientos totales. Sólo el 26% de estos nacimientos tiene un adolescente como padre, en el 74% se reporta un adulto de más de 20 años. De importancia resulta la información en relación con las niñas de menos de 15 años, de las cuales un 97% reportó estar en su primer embarazo, pero un 3% ya presentaba un segundo embarazo. En este mismo informe de las mujeres embarazadas que reportaron ser solteras, el 53% correspondía a mujeres de 11 a 24 años.

Las adolescentes de 15 a 19 años presentaron el 18.22% de los nacimientos vivos en el 2006. Ellas reportaron como padres de sus hijos e hijas a hombres entre 15 a 19 años en un 16%, de 20 a 24 años en un 40%. El 30% de los padres tenían más de 25 años. En este grupo de edad, el 70% de las adolescentes estaba en su primer embarazo; sin embargo, un 24% estaba en el segundo embarazo y un 5% ya reportaba la tercera gestación. Las jóvenes de 20 a 24 años presentaron el 29.3% de los nacimientos vivos y el 63% de ellas tenía pareja de 20 a 29 años. De estas jóvenes, sólo el 37% estaba en su primera gestación, 52% tenía dos o tres hijos/as, y un 12% reportó entre cuatro a seis hijos/as. En las jóvenes de 25 a 29 años, el 62% reportó parejas con edades de 25 a 34 años. De ellas, el 49% estaba en su segundo o tercer em-

barazo, un 4% estaba en su cuarto a sexto embarazo y un 3% presentó de un quinto a un noveno embarazo (Cuadro 6.3).

En el año 2006 se reportaron en Panamá 9,760 defunciones fetales, lo que representa 148.4 muertes por cada mil nacidos vivos. El 92% de estas defunciones ocurrió en gestaciones con menos de 5 meses. Las muertes fetales con menos de 5 meses (20 semanas de gestación) se consideran como abortos inducidos o espontáneos. Las niñas de menos de 15 años y las adolescentes de 15 a 19 años vivieron el 15.7% de esas pérdidas; las jóvenes de 20 a 24 años, el 27%, y las de 25 a 29 años, el 22.9%. Estos grupos de edad abarcan el 65.6% de los abortos registrados.

6.2 LA POBREZA Y LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES

La Encuesta de Niveles de Vida de 2003 evidencia que la población no pobre de la Re-

pública de Panamá corresponde al 63.2% del total y la incidencia de la pobreza general de 36.8%. El 16.6% de los pobres viven en pobreza extrema y el 20.2 % en pobreza no extrema.

El análisis realizado en marzo 2006 por la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la Encuesta de Niveles de Vida de 2003, evidencia que los niños y niñas desde su nacimiento hasta su mayoría de edad viven en niveles de pobreza general muy por encima de la estimada para la República. Los niños y niñas de 5 años o menos son los que muestran niveles más altos de pobreza general. Más de la mitad en este grupo de edad vive en pobreza y tres de cada diez tienen condiciones de vida de pobreza extrema (Cuadro 6.4).

La diferencia no es significativa hasta los 11 años, pero en el grupo de 12 a 14 años las niñas resultan ser las más afectadas por la pobreza general y la pobreza extrema. En el tramo de edad de 15 a 17 años, la pobreza extrema es mayor en las adolescentes. Los datos suministrados para la población de 15 a 24 años, que corresponde a jóvenes, ubica nive-

CUADRO 6.3 NACIMIENTOS VIVOS EN LA REPÚBLICA, POR EDAD DEL PADRE SEGÚN EDAD DE LA MADRE: POBLACIÓN ESTIMADA AL 1 DE JULIO DE 2006

Edad de la madre	Nac. Total	%	Edad del padre						
			Menos de 20	20 - 24	25 -29	30 -34	35 -59	Más de 60	No Esp.
Total	65,764	100	2,737	12,998	15,529	13,276	16,201	310	4,713
Menos de 15	513	0.78	134	137	57	19	26	1	139
15 a 19	11,987	18.22	1,936	4,853	2,302	831	625	18	1,422
20 a 24	19,271	29.30	553	5,975	6,183	3,020	2,132	49	1,359
25 a 29	15,498	23.56	64	1,481	4,985	4,618	3,498	54	798
30 a 34	11,196	17.02	33	385	1,505	3,686	5,001	70	516
35 a 49	6,973	10.6	6	116	459	1,069	4,859	114	350
50 y más	17	0.03	0	0	2	1	10	1	3
No esp.	309	0.50	11	51	36	32	50	3	126

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.

**CUADRO 6.4 INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA REPÚBLICA,
POR SEXO, SEGÚN GRUPOS FUNCIONALES DE EDAD: AÑO 2003**

NIVEL DE POBREZA											
Grupo de Edad		POBREZA GENERAL (1/)			POBREZA EXTREMA			POBREZA NO EXTREMA			NO POBRE
		Total	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	
Total de país 100		36.8	37.9	35.6	16.6	16.9	16.1	20.2	21.0	19.5	63.2
0 a 5	100	54.1	54.7	53.5	29.2	28.7	29.8	24.9	25.9	23.7	45.9
6 a 11	100	49.1	49.3	48.8	24.4	24.5	24.4	24.6	24.9	24.4	50.9
12 a 14	100	46.2	45.3	47.2	20.6	19.8	21.4	25.6	25.4	25.8	53.8
15 a 17	100	42.3	42.4	42.2	19.4	18.7	20.2	22.9	23.7	22.0	57.7
15 a 19	100	39.8	40.8	38.7	18.0	17.9	18.1	21.8	22.9	20.6	60.2
20 a 24	100	33.2	36.9	29.9	14.3	16.5	12.3	18.9	20.4	17.6	66.8
15 a 24	100	36.7	39.0	34.3	16.2	17.3	15.2	20.4	21.8	19.1	63.3
15 a 59	100	31.2	32.1	30.3	12.7	13.0	12.4	18.5	19.1	17.9	68.8
60 y más	100	24.9	28.0	22.1	9.5	10.9	8.1	15.5	17.1	14.0	75.1

(1/) Incluye la pobreza extrema y la no extrema.

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida. 2003. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas.

les de pobreza similares al de la República, y las mujeres muestran condiciones porcentuales menores que los hombres del mismo grupo de edad.

6.2.1 La pobreza y sus consecuencias en la situación alimentaria nutricional de niñas, adolescentes y jóvenes

El informe del estudio sobre “Situación nutricional, patrón de consumo y acceso a alimentos”, preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Salud señala que el crecimiento antropométrico es similar entre niñas y niños de distintos orígenes étnicos, culturales y sociales, si estos están rodeados de condiciones de nutrición, salud y ambientales adecuadas.

Los efectos de una nutrición inadecuada en los niños y niñas son devastadores en el desarrollo cognitivo y

conductual, en el rendimiento escolar y también en la salud reproductiva. Se limita el potencial de cada niño o niña que no recibe los nutrientes necesarios para su crecimiento y desarrollo adecuado. La buena nutrición y la buena salud están directamente relacionadas y por eso la desnutrición es la causa de la mitad de las muertes de niños y niñas de menos de 5 años en los países de bajos ingresos. Si no muere, el niño o la niña van a experimentar problemas en su desarrollo secundarios por el bajo peso al nacer, o porque su cerebro no se desarrolló adecuadamente, lo cual provoca bajo coeficiente intelectual, problemas de rendimiento escolar y aprendizaje deficiente.

La Encuesta Nacional de Niveles Vida (ENV 2003), permite valorar la situación nutricional de las niñas y niños desde su concepción hasta el parto y en sus años cruciales de crecimiento. Mujeres que estaban en el segundo y tercer trimestre del embarazo mostraban un 21.6% de bajo peso y un 39.3% de

sobrepeso. El bajo peso más alto se dio en las mujeres de menos de 20 años, con 29.8%, que también presentaron un 21.1% de sobrepeso. El bajo peso en las embarazadas que se presentó en el área urbana en un 11.8%, se expande hasta un 34.4% en el área rural total y aumenta a un 38.2% en mujeres rurales indígenas. Lo contrario ocurre con el sobrepeso, ya que el área urbana ocupa un 53.8%, muy por encima de la media del país (39.3%) para este grupo, y el área rural indígena un 17.2%.

Esta situación en el embarazo condiciona el estado de salud y nutrición con que los niños y niñas inician su vida. Se consideran de bajo peso al nacer a los niños y niñas de menos de 2500g (5 libras, 8 onzas). La ENV 2003 nos dice que el peso promedio al nacer es de 3,158g. y que las niñas tienen menos peso al nacer que los niños (166 gramos menos). La prevalencia de bajo peso al nacer fue de 13%, pero con diferencias de 10% en los niños y 17% en las niñas. Vivir en el área rural indígena supone una prevalencia de 25% de nacer con bajo peso, lo que es menos de la mitad para el área urbana (12%).

En los niños de 0 a 5 años de edad, el riesgo de desnutrición se detectó en un 22.1%, la desnutrición moderada o severa en un 6.8% y el sobrepeso en un 4.1%, sin diferencias significativas por sexo. Las diferencias son marcadas, sin embargo, cuando se analiza la desnutrición por área de residencia y si se vive en pobreza o no. Si bien la desnutrición en el área urbana se reporta en un 4.1% en este grupo de edad, el área rural total presenta más del doble del valor (10%) y en el área rural indígena el 22% de los niños y niñas están desnutridos/as en comparación con un 6% del área

rural no indígena. La pobreza determina que los niños y niñas de 0 a 5 años pobres tengan un 10.7% de riesgo de estar desnutridos/as y hasta un 16.3% si viven en pobreza extrema, comparados con el 2.1% de los niños y niñas no pobres.

El retardo en talla se ubica en desnutrición crónica. No hubo diferencias significativas en la talla promedio entre niños y niñas de 0 a 5 años, pero sí al ubicarlos por áreas de residencia y líneas de pobreza. El retardo en talla moderado-severo para el país fue de 20.6%, y llama la atención que aún los niños y niñas de menos de 6 meses tienen ya un 13.2% de retardo en talla. El área urbana tiene un 13.8% de niños y niñas de menos de 5 años con retardo en talla, cifra que es más del doble en el área rural total (29%), y que es cuatro veces mayor en el área rural indígena (56.6%). Así mismo, pobreza y retardo en talla son directamente proporcionales. La pobreza total triplica el riesgo de tener un retardo en talla (30%) en este grupo de niños y niñas y si viven en pobreza extrema el riesgo se cuadruplica (40%) con relación a los no pobres (10%).

Aunque el sobrepeso se identificó en mayor proporción en el grupo de 0 a 6 meses, con un 8.5%, en relación a un 4.1% para el total del país en el grupo de 0 a 5 años, también se observa que niños y niñas de 6 meses y menos presentaban un 3.4% de desnutrición.

La talla promedio para Panamá en el grupo de 5 a 9 años fue de 120 centímetros, sin diferencias estadísticamente significativas entre niñas y niños. En el área urbana, se presentó un retardo en talla del 6.8%, 14.6% en el

área rural no indígena y de acuerdo con las cifras, 6 de cada 10 niños y niñas indígenas fueron registrados con retardo en talla moderado/severo (60.6%). El retardo en talla moderado/severo en el grupo de edad de 5 a 9 años tuvo una prevalencia de cerca de 15.6%, y fue mayor en los niños con 17.7%, que en las niñas con 13.4%.

De igual manera, la pobreza extrema determinó que para el grupo de 5 a 9 años el retardo en talla afectó diez veces más a las niñas y niños pobres (40.4%) que a los no pobres (4%).

La evaluación del riesgo de sobrepeso y el sobrepeso, a través de la medición del índice de masa corporal, en el grupo de 5 a 9 años, determinó que el 11% de estos niños y niñas estaba en riesgo de sobrepeso y que el 8.8% ya tenía sobrepeso. De acuerdo con el sexo, las niñas (11.9%) presentaron mayor riesgo de sobrepeso que los niños (10.5%) y estos últimos mayor sobrepeso (10%) que las niñas (7.5%).

La evaluación del estado nutricional de las adolescentes de 10 a 17 años y las mujeres jóvenes de 18 a 29 años determinó las siguientes características en este grupo de edad:

- En el grupo de 10 a 17 años, el 19% del grupo poblacional está afectado por exceso de peso, mientras que el bajo peso estuvo presente en el 4.5% de los y las adolescentes. Las mujeres adolescentes presentaron un mayor riesgo de sobrepeso (15%) comparado con los varones del mismo grupo etáreo (9%).
- Aunque el riesgo de sobrepeso parece afectar por igual a los y las adolescentes en todas las áreas geográficas, es

importante resaltar que la población urbana adolescente tiene un 9% de sobrepeso en contraposición con la población rural indígena, en la cual la medición llegó al 1.8%.

- De acuerdo con las líneas de pobreza, los no pobres tienen un 10.1% de sobrepeso, en tanto los y las adolescentes en pobreza extrema muestran un 2.2%.
- En el grupo de 18 a 29 años, el bajo peso fue reportado en 5%; sin embargo, las mujeres presentaron un 6% en relación al 3% en hombres de la misma edad. El sobrepeso para este grupo de edad se determinó en 33.6% sin diferencias significativas entre los sexos, no así la obesidad, en la que las mujeres presentaron un 13% y los varones un 9.5%, aunque ambos por encima de la media nacional de obesidad para 18 a 29 años, que fue de 18.3%.

6.3 EDUCACIÓN

La Plataforma de Acción de Beijing propuso a cada Estado que la ratificó que se deben hacer esfuerzos para eliminar la discriminación de las niñas en la educación, en el desarrollo de sus habilidades y entrenamiento poniendo énfasis en completar el acceso igualitario a la educación secundaria y a la educación superior.

La educación mejora la salud reproductiva. Las mujeres educadas tienen mayores posibilidades de ir en procura de atención prenatal y atención del parto por personal capacitado, y también probablemente utiliza-

rán más los métodos anticonceptivos (UNFPA, 2005).

La población escolar comprendida entre los 4 y 17 años de edad determina la demanda de servicios educativos y las necesidades de recursos físicos, económicos y humanos. En el año 2005, esta población representó en Panamá el 27.5% de la población total (51% de hombres y 49% de mujeres). Tomando como base la población estimada del año 2006, la población que se encuentra en las edades de 4 a 17 años corresponde al 25% de la población total de la República.

6.3.1 La matrícula en la enseñanza panameña: la paridad educativa

Panamá presenta una alta tasa de matrícula en la enseñanza primaria que, según las Estadísticas Educativas del año 2005, alcanzó el 100% en el nivel primario, tanto en niños como en niñas de todas las regiones del país. Existe, según las cifras, paridad en la educación primaria al ingresar igual número de niños y niñas en este ciclo educativo. El rezago escolar, la deserción, la supervivencia al quinto grado en las niñas demuestran la realidad de la falta de equidad en la educación no sólo por sexo, sino por área donde la niña y/o adolescente resida. Los esfuerzos por lograr la igualdad de género deben apuntar a que las oportunidades para asistir a la escuela entre niños y niñas en todas las áreas, la forma en que se enseña y los contenidos curriculares estén libres de sesgos y estereotipos sexistas.

En el nivel preescolar, el total de la República muestra una tasa de 55.3%, con pocas

diferencias entre hombres (55%) y mujeres (55.7%). Esta tasa del nivel preescolar ha mejorado considerablemente, puesto que se reportaba en 38.0% en el año 2000. Los niveles premedio y medio tienen una tasa de 64% con diferencias de 66.7% para las mujeres y 61.5% para los hombres, con diferencias significativas por región educativa y por sexo, como lo muestra el cuadro 6.5.

En el año 2005, el 32.2% de los estudiantes del nivel primario se encontraban sobre la edad oficial, lo que indica el número de niños y niñas rezagados en sus estudios primarios. Para las mujeres en este grupo el porcentaje fue de 29.7% y para los hombres de 34.6%. El porcentaje de rezago aumenta en el nivel premedio y medio con 49.6% de estudiantes sobre la edad. En este caso, las mujeres (46.2%) mantienen porcentajes por debajo que los hombres (53.1%).

El porcentaje de población de 12 a 17 años de edad no matriculada en el país fue de 36.2% (33.3% de mujeres y 39.0% de hombres).

6.3.2 Tasa de supervivencia al quinto grado

En el ámbito internacional se ha tomado el quinto grado como punto de referencia para la duración de la educación primaria; de hecho, forma parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales se tiene previsto cumplir al año 2015. Una tasa cercana al 100% indica un alto nivel de retención y una baja deserción escolar. La supervivencia al quinto grado demuestra un alto nivel de eficacia del sistema educativo lo que apoya el

CUADRO 6.5 TASA NETA DE MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN PREMEDIA Y MEDIA, POR SEXO, SEGÚN REGIÓN EDUCATIVA: AÑO 2005

REGIÓN	SEXO		
	TOTAL NACIONAL	HOMBRES	MUJERES
	63.8%	61.0%	66.7%
BOCAS DEL TORO	52.0	51.8	52.2
COCLÉ	58.0	53.3	62.9
DARIÉN	43.4	44.9	41.8
KUNA YALA	25.6	29.6	21.5
C.EMBERÁ	3.7	4.7	2.6
C.NGÖBE	25.6	33.7	18.9

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planeamiento Educativo. Estadísticas Educativas. 2005

cumplimiento del objetivo de lograr la educación primaria completa para niños y niñas.

En el año 2005, la tasa de supervivencia al quinto grado de primaria fue de 85.3% en todo el país, con 84.9% de hombres y 85.6% de mujeres. Esta tasa ha presentado descensos desde el año 2000 cuando se reportó en 92.5%. En el 2003 fue de 89.4% y en el 2004 de 88.3%. Es relevante que en datos de 2005 esta tasa se reporta en las niñas indígenas emberá en 52.8% y 62.2% en las niñas ngöbe-buglé.

Las cifras anteriores reflejan que la alta tasa neta de matrícula en primaria sólo brinda información sobre el acceso, no así de la permanencia ni del término de la educación primaria. En las áreas indígenas, donde las niñas tienen tasas de supervivencia bajas, al quinto grado se reduce su posibilidad de continuar en el sistema educativo y que logren la educación primaria, mucho menos el cumplimiento de la expansión del acceso a la educación secundaria.

El cuadro 6.6, nos permite visualizar las consecuencias de la repitencia en los años de escolaridad que se requiere en Panamá para alcanzar un nivel primario o premedia y media, en el cual se superan los seis años establecidos para ambos niveles y que en el año 2003 se había reportado en 6.8 años. La deserción escolar, que fue reportada en 2003 en 2.3, presenta un incremento a 3.2 en 2005. Tanto la deserción como la repitencia influyen en el porcentaje de estudiantes promovidos que también ha disminuido con respecto al año 2003 (92.2% a 91.1%).

La Encuesta de Trabajo Infantil demuestra que la incorporación de la niñez y adolescencia al mercado laboral afecta directamente la incorporación y la permanencia en el sistema educativo. El 84.9% de las personas de 5 a 17 años asisten a un centro educativo y aunque las mujeres tienen un uno por ciento (85.4%) por arriba de los varones, la diferencia es marcada por sexo y por regiones cuando se trata de niñas y adolescentes que acuden a la escuela y trabajan. De 20,137 niños y niñas adolescentes que trabajan y acuden a la escuela, sólo el 23.5% correspondió a niñas adolescentes. Se observa el peso del trabajo en la educación de las niñas, cuando este porcentaje aumenta al 49.5% de niñas y adolescentes en el grupo que asiste a la escuela y no trabaja. Aunque las mujeres que estudian y trabajan aparecen con mayor número de años aprobados (7 años) que los hombres (4.9 años), la proporción en las áreas rural e indígena es casi de la mitad de los años, de 4.9 años en la primera área y de 4.1 años en la segunda. El rezago escolar es evidente y mayor en las niñas que trabajan, de 90.1% en el nivel primario y de 42.6% en la secundaria.

CUADRO 6.6 INDICADORES DE LA EFICIENCIA INTERNA DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, PREMEDIA Y MEDIA, POR SEXO: AÑO 2005

Tasas (%)	PRIMARIA			PREMEDIA Y MEDIA		
	Promedio	H	M	Promedio	H	M
Promoción	91.1	90.1	92.3	83.5	81.0	86.0
Repitencia	5.6	6.6	4.6	5.1	6.3	3.9
Deserción	3.2	3.3	3.1	11.4	12.8	10.0
Años de escolaridad	7.0	7.1	6.9	9.8	10.4	9.3

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Estadísticas Educativas 2005.

Son preocupantes las áreas indígenas, donde el 100% de las niñas y adolescentes que asisten a la escuela y trabajan lo hacen con rezago en ambos niveles de estudio.

6.3.3 Juventud y educación: una alianza estratégica

Según datos de la Encuesta Nacional de Juventud realizada en el año 2004, un 46.5% de las personas jóvenes se dedican sólo a estudiar, un 9.7% trabaja y estudia, mientras que un 17.8% sólo trabaja. Un 0.4% de estas personas nunca ha podido cursar ningún año de escuela y menos del 50% de los/as jóvenes rezagados/as, en su mayoría rurales, está estudiando.

Este grupo que nunca estudió está compuesto en un 60.2% por mujeres: en edades de 20 a 24 años (71.1%) y mujeres indígenas en un 75%. El 69.9% declaró no haber estudiado por falta de escuelas y recursos económicos.

Del grupo que se dedica sólo a estudiar, el 70.4% vive principalmente en el área urbana. El 54.3% corresponde a mujeres que tienen entre 15 y 19 años (75.4%). Existe además un grupo de jóvenes (11.4%) que sólo estudia,

tiene un nivel educativo alto, secundaria y más y continúa en el sistema. Son principalmente mujeres (62.0%), urbanas (78.0%) y tienen de 15 a 19 años de edad (54.4%).

El 31.7% de las personas entre 15 y 29 años tienen la educación adecuada

a su edad y no presentan rezago: 37.2% de mujeres y 26.3% de hombres. Este valor se reduce a menos del 10% en los grupos rezagados.

La educación superior es extremadamente desigual, de acuerdo a si se es pobre o no. Una tasa de cobertura neta menor al 10% en jóvenes de 18 a 24 años de edad pobres, con coberturas que se elevan a 57.1% si no se es pobre. Las mujeres, en general, registran tasas netas de cobertura en este nivel, superiores a las observadas en los hombres (28.6% y 19.0%, respectivamente).

6.3.4 Las adolescentes embarazadas: la maternidad anticipada

El Código de la Familia establece que el Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de ejecutar las políticas educativas que permitan que las adolescentes embarazadas puedan continuar y terminar sus estudios. Debido a lo anterior, se desarrolla esta disposición mediante el Decreto Ejecutivo N° 28 de 26 de enero de 1996, el cual establece en su artículo 1 que es de obligatorio cumplimiento en planteles educativos oficiales y particulares la atención de los casos

de embarazos en la población estudiantil, impide la aplicación de sanciones y establece los trámites por realizar para que se cumpla lo ordenado.

El 13 de junio de 2002, se aprobó la Ley N° 29, “Que garantiza la salud y la educación a la adolescente embarazada”. La ley busca garantizar que la adolescente reciba atención integral de salud, permanezca en el sistema educativo y reciba protección legal en los casos en que se requieren.

A pesar de toda la normativa existente, la situación de las adolescentes embarazadas y adolescentes madres en el sistema educativo no es clara y se limita en los análisis de informes anuales a datos estadísticos que dan cuenta del aumento de los casos en todas las regiones, sin poder evaluarse estrategias y líneas de intervención que deben contribuir a garantizar su participación equitativa y plena.

No ha variado mucho el panorama de las adolescentes embarazadas y madres desde que se publicó el estudio de investigación de la Dra. Noemí Farinoni en el año 2002, en relación con el tema. La normativa no ha sido reglamentada. Independientemente de la postura que asuma la comunidad educativa ante la adolescente embarazada, de aceptación parcial o rechazo total, las adolescentes enfrentan problemas de organización dentro del sistema que les impiden continuar con sus estudios.

La investigación de la Dra. Farinoni, que incluyó los centros educativos con el mayor número de casos de adolescentes embarazadas, muestra una comunidad educativa con mayor experiencia en el manejo de los casos, por lo que sus hallazgos son valiosos. En cuanto a los

procedimientos en la aplicación de un modelo de atención, se encontró que no existe un lineamiento metodológico, académico y curricular. La mayoría de las veces, en conjunto con el personal de orientación, se decide por la aplicación de módulos, para los cuales, manifestaron los docentes, no habían recibido capacitación, y que es percibido como una carga adicional al trabajo, porque cada profesor pone las reglas que quiere que la estudiante acate. Aunque se dijo en la investigación que se hacía un seguimiento de los casos, esto no se pudo verificar, puesto que no se está claro en el sistema sobre el reintegro. Los profesores consideraron que no se obtienen buenos rendimientos con las tareas asignadas.

Para el año 2006 se reportaron 36 alumnas embarazadas en educación básica y 1185 alumnas embarazadas en el nivel de educación media y premedia.

Las adolescentes embarazadas en el nivel de educación premedia y media del año 2006 proceden en un 97% de escuelas oficiales. Del total, el 11% correspondía a niñas de 12, 13 y 14 años. El 15% tenía 15 años, 25% tenía 16 años, 34% tenía 17 años y 15% de 18 a 20 años. El 72% de estas adolescentes cursaban la educación media y el 28% estaba en premedia.

6.4 EL TRABAJO EN LA VIDA DE LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES

Es una realidad que el trabajo que realizan niños, niñas y adolescentes afecta directamente

CUADRO 6.7 ALUMNAS EMBARAZADAS EN EDUCACIÓN BÁSICA GENERAL, PREMEDIA Y MEDIA OFICIAL Y PARTICULAR: AÑOS 2005-06

REGIÓN	EDUCACIÓN BÁSICA		EDUCACIÓN MEDIA Y PREMEDIA	
	2005	2006	2005	2006
B. del Toro	0	1	83	64
Coclé	2	0	105	58
Colón	0	4	107	111
Chiriquí	2	8	90	123
Darién	0	11	19	29
Herrera	0	1	24	14
Los Santos	2	0	5	20
Panamá	2	5	424	351
CENTRO	0	1	258	182
Este	0	1	8	27
Oeste	1	1	67	50
San Miguelito	1	2	91	92
Veraguas	3	1	95	58
Kuna Yala	0	0	3	6
TOTAL	13	36	1359	1185

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Estadísticas Educativas 2005 y 2006.

su desarrollo integral, su participación en el ambiente escolar, así como el derecho que tienen a la recreación, a la salud y a la vida en comunidad. La discriminación que sufren las mujeres en todas las etapas de su vida es más evidente si se es una niña o adolescente trabajadora, y más aún si se ha nacido en un área indígena. En Panamá el porcentaje de personas menores de edad trabajadoras es el más bajo de la región de América Central para el grupo total, así como por sexo, grupo de edad y residencia.

En el año 2005, la Encuesta de Hogares identificó una población de 10 a 17 años de 483,309 personas, 51% hombres y 49% mujeres. La encuesta estima que del total de

personas que trabajan, un 11.6% corresponde a las edades entre 10 y 17 años (55,919). Las niñas y adolescentes consideradas como productoras de bienes y servicios (económicamente activas) en esta encuesta aparecen en un 6.2%, porcentaje muy por debajo de los hombres (16.7%). Estas diferencias por sexo se mantienen y aumentan al comparar la población de acuerdo al lugar de procedencia ya sea del área indígena o no indígena. En áreas no indígenas, en el grupo de 10 a 14 años se encuentra un 4.9% de población económicamente activa, que es cuatro veces menor que en el área indígena (20.6%); con 30% de los hombres y 8% de las mujeres. Entre los 15 y 17 años, el 41.3% de las personas adolescentes del área indígena está en alguna actividad económica, con una participación de más de la mitad de los hombres (53%) y más de un cuarto de las mujeres (27.9%). En el área no indígena, este mismo grupo de edad representa el 18.2%, de los cuales, el 26.5% son hombres y 9.6% son mujeres.

La Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá de mayo de 2003 analiza la situación laboral y las características de la población de niñez y adolescencia con base en las clasificaciones y definiciones utilizadas por la Contraloría General de la República, con la diferencia de que por primera vez se investiga el trabajo de la población de menos de 10 años; por lo tanto, las y los menores trabajadores/as refieren a la población económicamente activa desde los 5 hasta los 17 años. En estas edades, 57,524 personas se reportaron como económicamente activas, las que representaban el 7.9% de la totalidad del país en esa condición. Por grupos de edad, se observó que la participación

aumenta a medida que avanzan en edad. Así, el grupo de 5 a 9 años representa el 4.9% del total, el grupo de 10 a 14 años el 32.3% y el de 15 a 17 años el 62.8%. De acuerdo con el sexo, el 74.9% son hombres y el 25.1% son mujeres. En el país, el 63.5% de la fuerza laboral de 5 años y más se concentra en el área rural (36,309) y el 36.5% en el área urbana (21,215).

La edad promedio de la población infantil y adolescente trabajadora se sitúa en 14.4 años. Es mayor en las mujeres (14.9) que en los hombres (14.2). El 63% de trabajadores y trabajadoras infantiles y adolescentes iniciaron su actividad antes de cumplir los 14 años.

Al comparar la tasa de actividad en porcentajes entre las áreas, se demuestra que mientras en el área urbana el 4.9% de la población de 5 a 17 años participa en la actividad económica, con un 6.4% para los hombres y un 3.4% para las mujeres, este porcentaje se duplica en el área rural con un 11.1% de tasa de actividad y casi se triplica en el área indígena (14.3%). En todas las áreas, las niñas aparecen con tasas de actividad menores, pero cabe resaltar la participación de las niñas indígenas, de las cuales en el grupo de 5 a 9 años se reporta 0.9% de actividad, ocho veces más que en el área urbana (0.1%), 6% en las niñas de 10 a 14 años, que son 3.5 veces más que el área urbana (1.7%), y con 34.8% en las adolescentes de 15 a 17 años, casi el doble que en el área rural para el mismo grupo de edad (17.8%) y aproximadamente el triple del área urbana (11.7%).

De la población económicamente activa de 5 a 17 años, el 83.4% (47, 976) estaba

trabajando en el momento de la encuesta. La tasa de ocupación para las mujeres era de 76.8%. Se captaron 19,559 niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años que trabajaban al margen de la edad mínima legal vigente, de los cuales el 17% eran mujeres. La población ocupada indígena de 5 a 14 años representa el 51.5% de toda la población ocupada, un alto porcentaje que demuestra el número de niños, niñas y adolescentes que trabajan al margen de la edad mínima.

El 95.4% de las niñas indígenas se encuentra ocupada contra un 68.5% de las del área urbana. En el grupo indígena, así mismo, se encuentra que todas las niñas de 5 a 9 años encuestadas estaban ocupadas, el 90.1% de las de 10 a 14 años y el 96.8% del grupo de 15 a 17 años. Provincias como Veraguas, Los Santos, Darién y Bocas del Toro tienen valores de ocupación de personas de 5 a 17 años superiores al nacional.

Se investigó el desempleo infantil y adolescente, y se registró un 12.5% de desocupación de la población económicamente activa de 5 a 17 años. Del total registrado como población desocupada (9,548), es importante anotar que el 61% trabajó antes y el 39% no ha trabajado, pero se encuentra entre sus aspiraciones. La tasa de desocupación de mujeres es anotada en 23.2%, y el de los hombres de 14.4%. El número de niñas, niños y adolescentes insertos en el mercado laboral se aumenta, cuando a los que declararon que se encontraban ocupados (47,976) se les agregan los cesantes (5,824) y los 19,499 que declararon haber trabajado en los últimos doce meses.

6.4.1 ¿Dónde trabajan las niñas y los adolescentes?

Los niños, niñas y adolescentes trabajan en un 54% en labores de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, seguido del área de servicios comunitarios, sociales y personales en un 17%, y de comercio al por mayor y menor, hoteles y restaurantes en 16%. Las niñas y adolescentes se concentran en el área de servicios, comercio y mercados y son vendedoras ambulantes (29.3%) en mayor proporción que los varones (18.5%), lo que se agudiza en el área urbana, donde esta última ocupación representó para ellas el 48.4%.

Niñas, niños y adolescentes reportaron que sus lugares de trabajo más frecuentes eran las fincas o predios agropecuarios, donde el grupo de 5 a 9 años es preponderante; la calle, donde las niñas vendedoras ambulantes destacan; la empresa privada, que acoge más varones que mujeres; oficinas gubernamentales, donde se emplean más a las mujeres, y hogares privados relacionados con el servicio doméstico.

Tres categorías de ocupación se describen en la población de 5 a 17 años. Un 43.9% de la población ocupada se desempeña como trabajador o trabajadora familiar, lo que aumenta a un 59% en el área rural y a un 78.5% en las áreas indígenas. De las mujeres ocupadas, el 40.6% está en esta categoría, lo que es importante, puesto que siendo trabajadora familiar se desempeña en una empresa o negocio de la familia, puede trabajar 15 horas o más y no va a percibir un sueldo. En la categoría de trabajo independiente o por cuenta

propia, la proporción de hombres (27.2%) es mayor que la de las mujeres (16.2%), con excepción del área indígena, donde las niñas y adolescentes (17.1%) tienen primacía sobre los varones (14.6%).

Las labores domésticas que realizan las niñas pueden clasificarse en dos categorías. Las que son realizadas en los hogares como parte de su responsabilidad por ser mujeres y las que ejercen en casas de otras personas. El 6.1% de la niñez y adolescencia ocupada lo hace en la categoría de servicio doméstico. Este es el segundo trabajo más frecuente entre las niñas y adolescentes. El 23.2% de la población total de mujeres ocupadas entre 5 y 17 años se desempeña en labores domésticas, valor que aumenta hasta un 33% en el área urbana.

De la población no económicamente activa de 5 a 17 años (697,508), la mitad son hombres y la otra mitad mujeres. Entre las mujeres del país, el 88.3% se dedica sólo a estudiar, pero un 5% (17,528) reportó ser ama de casa solamente y 1,091 además trabajó durante los últimos doce meses. Este trabajo de las mujeres duró de 4 a 6 meses, en contraposición con los hombres que reportaron trabajos con duración de menos de un mes.

Cuando se observa el área indígena, de las mujeres de 5 a 17 años que se reportó como población no económicamente activa, el 13% era ama de casa exclusivamente y sólo el 67% se anotó como estudiante en forma exclusiva. En esta área, de los hombres no económicamente activos se encontró que un 74% eran estudiantes solamente.

De los niños, niñas y adolescentes en condición de inactividad, el 70.4% (490,919) rea-

liza actividades domésticas en el hogar. En esta población no económicamente activa, las mujeres realizan tareas domésticas regularmente en un 76%, mientras que los varones lo reportan en un 65%. En el grupo de 5 a 9 años, las niñas clasificadas como no económicamente activas realizan tareas domésticas en un 59% de los casos, porcentaje que aumenta en 87% y 88% en los otros dos grupos de edad, y que rebasan el nivel nacional en las áreas indígenas y rurales.

Las niñas y adolescentes reportaron que realizan tareas domésticas porque deben aprender a hacerlas como una obligación o porque sus padres o madres se ausentan de la casa por trabajo. Aunque del total de niñas y niños se encontró que el 6.5% utiliza más de tres horas diarias en tareas domésticas, cuando se ve sólo a niñas y adolescentes este porcentaje aumenta en un 8.8% y es mayor en las áreas indígenas, donde se encontró el 10.8%. En esta área indígena es donde la diferenciación por sexo se ve más marcada. Las mujeres participan en estas tareas en un 13.7%, mientras que los hombres lo hacen en un 6.7%.

En relación con el trabajo infantil doméstico, considerado dentro de la lista de trabajo infantil peligroso, en el marco de las peores formas de trabajo infantil, se realizó en 2002 una encuesta que ha permitido visibilizar principalmente las características de las niñas y adolescentes trabajadoras domésticas, puesto que en la muestra el 76% correspondió a niñas y adolescentes y el 24% a varones. El 80% proviene de las provincias centrales. Sólo un 8% son indígenas. Un 47% tenía catorce años de edad o menos y se encontraron niñas hasta de ocho años (2) y un niño con un

promedio de edad de 13 años. El 63% reportó tener de 12 a 15 años cuando salió de su casa. Una de cada diez niñas ya son madres solteras (8% de la muestra). El 70% dijo que se había incorporado a este trabajo para poder estudiar y un 65% para ayudar a la familia. Proviene en un 41% de hogares separados, con familias extendidas, con uno a cuatro hermanos menores que ellas (64%). Si bien 7 de cada 10 niñas indicaron que recibían tres comidas diarias, también anotaron que no comen lo mismo que el resto de la familia donde trabajan, lo que es una limitante en su crecimiento y desarrollo adecuado. De igual manera, las mejores infraestructuras donde realizan sus labores no son utilizadas por las niñas y adolescentes que describen el lugar destinado a ellas en el área de la lavandería o cocina, con poca iluminación y ventilación y espacio reducido. Los acuerdos de trabajo son verbales en 9 de cada 10 casos, lo que permite que se violen los derechos de esta población trabajadora en cuanto a salario mínimo, prestaciones de seguridad social, pagos de décimo tercer mes, vacaciones remuneradas, horas de trabajo, días libres y otros.

6.5 LA SALUD DE LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES

La salud de niñas y niños de menos de 5 años se ha visto favorecida por la introducción desde el año 2001, de una serie de vacunas que brindan protección contra enfermedades causantes de muertes y enfermedad en

este grupo de edad y que eran aplicadas con anterioridad en el sistema privado de salud.

La gratuidad en la atención de la prestación del servicio y asistencia a la maternidad, así como en la atención de salud de niños y niñas de menos de 5 años en todos los establecimientos de salud, a partir de los años 2004 y 2005, respectivamente, son dos estrategias claves en la atención de salud de las niñas, adolescentes y jóvenes.

En diciembre de 2007, el Ministerio de Salud inicia la divulgación del Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia, en el cual se reconoce la existencia de prioridades para este grupo poblacional.

6.5.1 La mortalidad en la niñez, adolescencia y jóvenes

La tasa de mortalidad infantil en el año 2005 fue de 15.4 por cada 1,000 nacidos vivos. Sin embargo, Bocas del Toro (37.1%), las comarcas Emberá (34.6%), Kuna Yala (27.7) y la Ngöbe Buglé (22.6%) muestran valores más allá del doble de la media nacional.

En este mismo año, la tasa de mortalidad en menores de 5 años fue de 21.0 por 1,000 nacidos vivos en la República de Panamá. Las tasas máximas se registraron en las provincias de Bocas del Toro (56.9), comarca Ngöbe Buglé (48.3) y comarca Emberá (47.6) y las mínimas en las provincias de Los Santos (14.2), Panamá (14.4) y Veraguas (14.5).

En el año 2005, el 42% de las muertes en menores de 5 años ocurrió durante el período neonatal (0 a 28 días de nacimiento), situación íntimamente ligada a la salud de la madre y a la atención del embarazo y al ac-

ceso a la atención calificada del parto. Las causas de muerte en este período perinatal y neonatal son las afecciones originadas en el período perinatal, las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas. El 31.1% de las muertes de niños y niñas de 1 a 5 años ocurrió en el período post neonatal (1 a 11 meses) y el 26.5% en el grupo de 1 a 4 años. Las muertes en el período post neonatal se dan por enfermedades infecciosas y parasitarias, enfermedades del sistema respiratorio y las causas nutricionales. Las muertes en los niños y niñas de 1 a 4 años se dan sobre todo por enfermedades infecciosas gastrointestinales y de vías respiratorias, que en las áreas indígenas puede alcanzar hasta un 30% de las causas de muerte. Las muertes de niños y niñas de menos de 5 años en las áreas indígenas ocurren en un 48.5% entre 1 y 4 años.

El grupo de niños y niñas de 5 a 9 años presenta las tasas más bajas de mortalidad. En el año 2005 murieron 119 niños/as por causas externas, enfermedades infecciosas, parasitarias y neoplasias.

En la población adolescente de 10 a 19 años, las causas externas como las agresiones, accidentes de transporte, los ahogamientos y las lesiones autoinflingidas fueron las responsables de la mitad de las 312 muertes en este grupo de edad en el año 2005. La segunda causa de muerte en este grupo de edad fueron las neoplasias y tumores malignos. Las más comunes fueron las leucemias y ocurrieron con mayor frecuencia en varones. Las infecciones de transmisión sexual se relacionaron con 21 de las defunciones, entre ellas, 7 muertes por SIDA (5 hombres y 2 mujeres).

Entre las adolescentes embarazadas, se reportaron 9 muertes maternas, que repre-

sentan el 9% de las muertes entre ellas. De estas adolescentes, de 15 a 19 años, fallecieron 7 por causas obstétricas directas, 1 por causa obstétrica indirecta y 1 luego de un aborto.

El grupo de población joven de 15 a 24 años se reporta con iguales causas de muerte que las del grupo de 10 a 19 años.

En el año 2006 se reportan 471 muertes por virus de inmunodeficiencia (75% en hombres). En el grupo de 1 a 4 años, se reporta una muerte (niño), en el grupo de 5 a 14 años, 3 muertes (2 niñas, 1 niño) y en el grupo de 15 a 24 años, 33 muertes (20 hombres, 13 mujeres). De los 115 casos reportados entre 25 y 34 años, 88 fueron hombres y 27 mujeres.

6.5.2 La morbilidad en la niñez, la adolescencia y jóvenes

En el año 2005, la población de menos de un año de edad y de 1 a 4 años es llevada a consultas por diarreas, rinofaringitis aguda, influenza, otras infecciones agudas de las vías respiratorias y desnutrición. Estas fueron las cinco primeras causas de morbilidad. En todos los otros grupos de edad hasta la población adulta, la primera causa de consulta que se reporta son las enfermedades de la cavidad bucal. Se mantienen iguales causas de consulta en los grupos de 5 a 9 años y de 10 a 14 años, con excepción de la desnutrición. En el grupo de 15 a 19 años, aparece como quinta causa la infección de vías urinarias, al igual que en la población de 20 a 59 años, que desplaza las otras infecciones agudas de las vías respiratorias.

6.5.3 Salud sexual y reproductiva de las niñas, adolescentes y jóvenes

La atención de la salud sexual y reproductiva está incorporada en la red de servicios de salud del país. Se ha formulado y está en fase de implementación desde 1999 un Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; se ha fortalecido el Programa Nacional de VIH/SIDA y se ha diseñado un Plan Multisectorial de VIH/SIDA, 2003-2007.

Datos provenientes del Ministerio de Educación, señalan que en regiones de salud como Chiriquí, Colón, Veraguas y Panamá Oeste se desarrollan los llamados servicios amigables de atención para los adolescentes. Se iniciaron desde 1979 y fueron evaluados en todas las regiones de salud del país a través de un estudio que demostró que a pesar del tiempo de implementado el programa aún la población adolescente tiene poco conocimiento sobre los servicios públicos de salud, probablemente porque se ha concentrado en atender la morbilidad de esta población y sólo algunos aspectos de controles de salud en algunas escuelas, centrados en controles físicos de salud y algunas orientaciones sobre comportamientos o estilos de vida saludables. Está en riesgo de quedar excluida la población adolescente que no asiste a un centro escolar y aquella de otros centros no incluidos en el programa.

Según las estadísticas del Ministerio de Salud de 2006 las infecciones de transmisión sexual en las adolescentes y jóvenes (15 a 24 años) representan el 91% de los casos. Sobresalen como diagnósticos las vulvovaginitis y las infecciones por el virus del papiloma humano. La enfermedad inflamatoria pélvica, con un

incremento porcentual de 65% entre 1993 y 2003, fue reportada en 2006 en 1,163 casos. La sífilis entre 1984 y 2003 ha presentado un descenso, 18.4 casos de sífilis congénita por año y tasas de entre 0.1 y 0.5 por cada mil nacidos vivos.

Informes del Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud reportan que desde 1984, cuando se diagnosticó el primer caso de SIDA en Panamá, se han presentado 8,241 casos hasta diciembre de 2006, de los cuales el 75% se da en hombres. En 1992, el 17.6% de los casos afectaba a las mujeres. Este porcentaje aumentó a 26% en diciembre de 2006. El 3% de los casos se da en el grupo de 0 a 4 años, con 251 (49% niñas y 51% niños). El grupo de 5 a 9 años (0.8) y de 10 a 14 años (0.2) tienen un 1% en conjunto. En el grupo de 15 a 19 años, se presentan 99 casos para un 1.2%, con predominio de hombres (59%). El grupo de 20 a 24 años presenta 600 casos con 7.3% del total. El porcentaje de letalidad por la enfermedad es de 70.7%. La transmisión sexual predomina en un 68.9%, pero existe un 3.5% (288 casos) de transmisión perinatal.

Se realiza un tamizaje rutinario de VIH/SIDA en el control prenatal y debido a la detección precoz de la infección y la administración de tratamiento durante el embarazo y el parto, ha disminuído notablemente su transmisión. Un estudio del Hospital del Niño, que incluyó a todos los hijos e hijas de madres infectadas por el virus de la inmunodeficiencia humana entre 1987 a 2005, demostró que el porcentaje de transmisión perinatal se redujo de 22% antes de la aplicación de medidas preventivas, a 14% a partir del 2002, a pesar de que 65% de las madres no acudieron a control prenatal y sólo a un 34% de estas se les aplicó todas las medidas preventivas para disminuir

la transmisión perinatal. Se encontró una relación protectora entre el control prenatal, administración de tratamiento en la madre y el recién nacido y el parto por cesárea.

6.6 NIÑAS, ADOLESCENTES Y JOVENES EN SITUACIONES DE VULNERABILIDAD

6.6.1 Las situaciones de desplazamiento, refugio y protección humanitaria

Un informe suministrado por el Vicariato de Darién, realizado en octubre de 2007, indica que se atiende a cerca de 920 personas de origen colombiano que residen en El Real, Boca de Cupe, Vista Alegre, Yapé, Yaviza, Alto Playota, Tortuga, Riosito y Jaqué, la mayoría con estatus de protección temporal humanitaria, solicitantes de refugio y algunos pocos refugiados. De un censo realizado, se detectaron 840, de las cuales 52% son hombres y 48% son mujeres. De estas personas, el 53% son menores de 18 años. De la población total censada 407 son mujeres, de las cuales el 14% tiene de 0 a 4 años, el 40% de 5 a 17 años, el 42% de 18 a 59 años y el 4% de 60 y más años. La vulnerabilidad de más de la mitad de esta población, debido a su situación migratoria, se agrava por su edad y en las niñas, por el hecho de serlo.

6.6.2 Derecho a un nombre y nacionalidad

La nacionalidad se adquiere, según la Constitución Política, al haber nacido en territorio panameño, independientemente de la nacionalidad del padre y la madre, o por el hecho de que uno o ambos sean panameños/as, en el caso de que el niño o la niña haya nacido fuera del territorio.

La cobertura y la oportunidad relacionada con la inscripción de niñas y niños durante los primeros meses de vida mostraban en el año 2001 un subregistro de nacimientos en el país de 27.5%, en relación con todos los nacidos vivos ese año (63,900 nacimientos vivos, 46,333 inscripciones en el Registro Civil).

Dos leyes favorecen actualmente el derecho de niñas y niños a tener un apellido:

- Ley N° 39 de 30 de abril de 2003 sobre reconocimiento de la paternidad. Esta ley busca favorecer a las niñas y niños no registrados voluntariamente por su padre, y al registro de los hijos e hijas de mujeres casadas por el padre biológico.
- Ley N° 31 de 25 de julio de 2006, que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza...Capítulo II Nacimientos... no se permitirán los nombres que objetivamente perjudiquen a la persona. Para las declaraciones de nacimiento en las que sólo concurre la madre soltera como progenitora, se autorizará que ella pueda inscribir a su hijo o hija en el acta de nacimiento con sus apellidos paterno y materno en su orden, a fin de mantener la uniformidad familiar en materia de filiación. Las personas de etnias indígenas de la República de Panamá podrán inscribir a sus hijos e hijas en el Re-

gistro Civil con los nombres propios de sus respectivos idiomas.

Consultada la Dirección General de Registro Civil sobre la aplicación de la Ley 39, se informó que de 9,742 solicitudes sobre el procedimiento especial, de 2003 a 2006, fueron aceptadas por el padre 2,244 (23%). Un 30% de las peticiones se enviaron a los juzgados. Las mujeres casadas hicieron uso de este derecho en un 38% de los casos.

En la declaración de nacimiento de hijos e hijas con padre o madre de menos de 18 años, se permite que el padre haga la declaración del nacimiento si tiene 16 años al momento de ocurrido el hecho vital o la madre si tiene 14 años. En estos casos, padre y madre adolescentes firmarán el acta de declaración y no sus representantes legales.

6.7 ENFRENTAR LOS RETOS ANTE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD EN PANAMÁ

6.7.1 Programas de atención para la protección integral de derechos de la niñez y la adolescencia

Luego de la reorganización del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Adopciones (DNNA) le corresponde formular, consensuar e impulsar las políticas públicas de niñez y adolescencia, en coordinación con instituciones públicas que desarrollan progra-

mas dirigidos a la niñez y adolescencia, los gobiernos locales, las ONG, el sector privado, la niñas, niños y adolescentes, los organismos internacionales, entre otros.

La Dirección Nacional de Niñez y Adopciones implementa procesos enfocados a la protección integral de niños, niñas y adolescentes a través de programas de protección especial.

Protección de Derechos

A mediados del año 2006, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Adopciones implementa el procedimiento para la protección de derechos de la niñez, ante la ausencia de un mecanismo coordinado de atención a los casos de amenaza o violación de derechos que eran presentados ante la DNNA. El procedimiento inicia con el conocimiento del caso a partir de la solicitud por la parte interesada, por nota remisoría o por la línea 147. Conocida la situación el equipo multidisciplinario procede a realizar las investigaciones psicosociales, que consisten en entrevistas diagnósticas en la DNNA y visitas domiciliarias, a fin de definir la situación a atender.

Con la apertura del Centro de Orientación y Atención Integral, esta atención de canalización de casos brindada en la DNNA, es realizada desde este centro, permaneciendo la DNNA en conocimiento de los casos ya iniciados.

En el marco de este programa también se ha elaborado el Manual de Procedimientos de atención para niñas, niños y jóvenes con necesidades de especial protección, que tiene como objetivo establecer rutas de acción y mecanis-

mos de coordinación para garantizar la protección y restitución efectiva de los derechos violados o amenazados.

Política de Desinstitucionalización

La política de desinstitucionalización es implementada por el MIDES con la finalidad de generar estrategias de fortalecimiento familiar que permitan el retorno de un niño, niña o adolescente ingresado a una casa hogar o albergue de protección, a su medio familiar. Restituyendo así su derecho a la convivencia familiar.

Actualmente 1,733 personas menores de edad se encuentran albergadas en instituciones de protección a nivel nacional. Durante el año 2007, se logró el retorno a la familia de origen de 90 personas menores de edad, de diversos albergues de protección. Cabe señalar que el Gobierno Nacional, a través del MIDES, subsidia a cuarenta y un (41) instituciones de protección de niñez y adolescencia a nivel nacional.

Modelo de Intervención “Pasos Seguros”

Este modelo que va dirigido a fortalecer los roles y la convivencia en el hogar, formando a los padres y madres en el respeto a los derechos de los niños y niñas, ha sido reestructurado desde la perspectiva de la protección integral, por medio de herramientas de trabajo definidas como el Plan de Intervención Educativa, documento en el cual se plasma la situación inicial de trabajo con el niño o niña y los objetivos puntuales a cumplir en función de generar cambios conductuales positivos.

Medidas Reeducativas y Orientación

Los niños y niñas menores de 14 años de edad, son inimputables penalmente, por lo que su tratamiento por infracciones a la ley debe darse desde un enfoque educativo y formativo. En este sentido, se crea en el año 2007 un procedimiento para la atención de estas personas menores de edad referidas por los Juzgados de Niñez y Adolescencia.

El programa de medidas reeducativas y de orientación, dirigido a menores de 14 años de edad que se encuentran en tratamiento por infracciones a la Ley, consiste en la realización de talleres y actividades lúdicas y formativas, con participación de su padre, madre o persona responsable, y la articulación de respuestas integrales a las necesidades insatisfechas de las familias. Se enfatiza en el reforzamiento de acciones positivas en los hogares, que ayuden a lograr un desarrollo integral de los niños y niñas.

Prevención y atención de la explotación sexual comercial

La explotación sexual comercial constituye un problema cada vez mayor en el mundo. Es importante señalar que existen muy pocos informes, estudios e información oficial respecto al tema en Panamá, lo cual constituye una limitación para conocer la magnitud del problema y las consecuencias en la vida de niños, niñas y adolescentes.

En uno de los pocos estudios sobre explotación sexual comercial, se destaca que del total de los sindicados adultos por delitos o faltas contra el pudor y la libertad sexual du-

rante el quinquenio 1995-1999, puede apreciarse que los delitos mayormente cometidos en orden de importancia son: los abusos deshonestos, corrupción de menores y el estupro. En tanto que la prostitución clandestina ocupa el cuarto lugar, alcanzando su máximo valor en el año 1999.

El estudio denominado “La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá”, realizado en el 2002 por el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá/OIT, tuvo como objetivo principal conocer la situación individual, familiar y socioeconómica de las víctimas y su percepción del apoyo recibido por parte de diversas instituciones, así como también la percepción de la comunidad sobre este grave problema en el país.

Se trabajó con una muestra de 100 niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial y 200 personas adultas (informantes claves, líderes/zas comunitarios/as, vecinos/as y autoridades locales) en la ciudad de Panamá y en el distrito de San Miguelito. Algunos datos importantes de los resultados fueron:

El 15% de las personas entrevistadas tenían edades entre 11 y 14 años; el 17% tenía 15 años, el 31%, 16 años y el 37% contaba con 17 años; estas provenían del Distrito de Panamá y del Distrito de San Miguelito, de las cuales 29 eran de sexo masculino y 71 de sexo femenino.

El 49% vivía con su familia mientras que el 51% lo hacía con otras personas. El 49% señaló que las personas con las que vivían, tenían conocimiento de la actividad a la cual “se dedicaban”.

Los niños y niñas entrevistadas provienen de familias disfuncionales, con agravan-

tes como el consumo o venta de drogas, la práctica de la prostitución por parte de familiares adultas, abuso sexual previo por parientes cercanos.

La mayoría de las víctimas entrevistadas fue utilizada por primera vez en el comercio sexual cuando tenía entre 9 y 14 años de edad, siendo que el 43% fue inducido por un amigo/a, mientras que el 22% indican factores como la pobreza y la falta de orientación o apoyo familiar. Cerca de la mitad de las víctimas se fugaron de su casa por maltrato o abuso sexual lo que las colocó en situación de vulnerabilidad en la calle. El 20% declaró haberse iniciado en la drogadicción y el alcoholismo como producto de la explotación.

Estadísticas obtenidas por el Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia del Primer Circuito Judicial para el año 2007 remitidas por el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, evidencia que actualmente se encuentran 4 procesos por ESC, provenientes de los corregimientos de Torrijos Carter, Curundú, 24 de Diciembre y Bella Vista.

En el periodo 2006-2007 se ejecutó el Programa de Acción: "Atención Directa a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexual Comercial en los Corregimientos de Tocumen, 24 De Diciembre y Las Mañanitas", con financiamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT-IPEC). Como resultado del programa en el año 2007, se atendieron a 57 niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial; 45 niñas y 12 niños entre los 11 y 18 años.

Al culminar el primer año del programa de acción, se protegieron al menos 55 niños,

niñas y adolescentes explotados sexualmente y a 60 niños, niñas y adolescentes en riesgo de ser explotados sexualmente.

Al menos 30 padres/madres o personas responsables de la persona menor de edad atendida, se han fortalecido en su capacidad individual y social para brindar protección a sus hijos/as menores de edad a cargo.

Es importante resaltar que nuestro país elaboró y aprobó en el año 2007 el Protocolo de Atención a Personas Menores de Edad Víctimas de Explotación Sexual Comercial y al cierre de este Informe se aprobó el Plan Nacional para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes, 2008-2010, impulsado por CONAPREDES.

Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

Existen actualmente siete Programas de atención directa para la prevención, erradicación y atención del trabajo infantil en Veraguas, Comarca Ngöbe Buglé, Kuna Yala, La Chorrera y La 24 de Diciembre, Panamá y Colón con 3,610 niños y niñas beneficiados/as.

El Programa de Atención de Panamá y Colón impulsado por CETIPATT tiene un componente de atención integral para el reforzamiento académico a través de tutorías, acompañamiento familiar, y participación en actividades culturales y deportivas y atención de la salud y capacitación laboral a las madres y a los padres.

La atención de la niñez a través de los Centros de Orientación Infantil Familiar (COIF)

Desde 1999, se facultó al Ministerio de Desarrollo Social la apertura, administración, supervisión y clausura de los COIF en el territorio nacional. Hasta mayo de 2007, existen 108 de estas instalaciones en el país, los cuales han beneficiado en ese mismo año a 3,768 niños y niñas de menos de 5 años, en su desarrollo físico, emocional y cognitivo. Además, son un apoyo para padres y madres que trabajan, debido a que en el área urbana dan servicio hasta por 12 horas.

6.7.2 La Red de Oportunidades: Enfrentar el desafío de la pobreza desde la niñez

De las 283,758 personas beneficiadas, por el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas implementado desde abril de 2006, por el Gobierno Nacional, el 44% corresponde a personas de menos de 18 años. La Red de Oportunidades hasta el cierre de este informe atendió 146,846 personas menores de 18 años, restituyendo el derecho a la identidad y ciudadanía de 16,280; el derecho a la salud de 66,269, el derecho a la educación de 21,447 y garantizando la vacunación de 17,928 niños, niñas y adolescentes.

Se incorpora dentro de la Red de Oportunidades el seguimiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas como indicador de desarrollo humano. Para el 2005 se realizaron 64,190 consultas, logrando para el 2006 la cifra de 91,156 consultas, alcanzando un incremento de 42%. Para el año 2007, se atendieron 104,476 consultas.

Para el 2005 se llevaron a cabo 26,345 consultas prenatales y para el 2006 un aumento en 36,274 consultas prenatales, alcanzando

un incremento del 38%. Para el año 2007, se realizaron 35,185 consultas prenatales.

A través de los compromisos que asumen los hogares beneficiados por la Red de Oportunidades se invierte en capital humano que a largo plazo permitirá mejorar la calidad de vida y su sostenibilidad. El informe de 2007 presentado por el MIDES evidencia que en salud se logró que el 96% de las embarazadas asistieran a los servicios de salud, 86% a la atención de vacunación a niños y niñas de menos de 5 años. En educación, la población beneficiada de 4 a 17 años acudió a un centro escolar en el 88% de los hogares. La matrícula escolar aumentó un 11.5% en las direcciones regionales de Chiriquí, Veraguas, Bocas del Toro y la comarca Kuna Yala; se incrementó la matrícula preescolar hasta un 16.3%. La deserción escolar en los corregimientos donde se inició el programa, bajó de 5.4% en el 2005 a 3.2% en el 2006. Se ha establecido el Programa de Escuelas Dignas para transformar los ranchos en escuelas con aulas y otras infraestructuras. Se entregaron cuatro en 2007 y se tiene proyectado entregar 50 más. Se contribuye a la erradicación del trabajo infantil mediante el subsidio y becas a los niños, niñas y la corresponsabilidad en educación y salud. Además, el componente de desarrollo de capacidades productivas promueve aprendizajes para mejorar ingresos familiares, con un proyecto de bonos agropecuarios desde julio de 2007.

6.7.3 La educación intercultural bilingüe: el respeto a la diversidad

En agosto de 2005, el gobierno estableció el Plan de Educación Intercultural Bilingüe como política de Estado y oficializó los alfabetos Ngöbe, Kuna y Emberá. Mediante el Decreto Ejecutivo N° 274 del 31 de agosto

de 2007, se creó en el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe para promover en los pueblos indígenas una educación de calidad, con equidad.

Se trata de incorporar a niños y niñas indígenas al desarrollo a través de la educación, al disminuir la deserción escolar y la repetición que repercuten en los años que les toma a éstos terminar su educación secundaria.

6.7.4 Programas de alimentación complementaria y de producción de alimentos

La Dirección Nacional de Nutrición y de Salud Escolar del Ministerio de Educación, incorpora el programa de alimentación complementaria que permite suministrar alimentos preparados a los escolares, como un complemento de su dieta diaria. Se ofrece merienda escolar a base de leche, galletas nutritivas y cremas enriquecidas y en algunas áreas almuerzos escolares. En el año 2007 se reportaron 472,898 niños y niñas beneficiados con estos programas en 3,863 centros escolares, que enfocó su mayor esfuerzo en los distritos y corregimientos con los mayores índices de pobreza y desnutrición según la ENV, 2003.

CONCLUSIONES

- En los últimos años se han realizado encuestas, investigaciones y estudios que nos permiten iniciar un abordaje más preciso en relación a la situación y las necesidades de este grupo poblacional.

- La promoción y defensa de los derechos humanos de la niñez, adolescencia y juventud se ha acompañado de la adecuación del marco jurídico del país, lo que ha posibilitado la adopción de políticas públicas que no sólo han significado cambios administrativos en la organización y modelos de acción, sino la promoción de una cultura de respeto de los derechos humanos de las personas en estos grupos de edad.
- Los cambios demográficos que se evidencian en la estructura por edad de la población han llevado a desafíos importantes que tienen que ver más que todo con la distribución de recursos y el acceso a oportunidades tomando en cuenta la dinámica demográfica.
- Las enormes desigualdades en la distribución del ingreso, riquezas y oportunidades dan cuenta de un aumento, año tras año, de la pobreza y pobreza extrema en que se vive, más que todo, en áreas rurales e indígenas, y que se erige, entonces, como una de las principales causas del no cumplimiento de los compromisos con los derechos humanos de la niñez, la adolescencia y la juventud.
- La Declaración del Milenio, firmada en septiembre de 2000, y sus Objetivos de Desarrollo del Milenio, aparecen como norte en casi todos los planes y programas propuestos, lo que refuerza la visión compartida para el logro de las metas. Sin embargo, el logro de una real y verdadera intersectorialidad que impida duplicación de servicios y uso inadecuado de los recursos es una tarea pendiente.

- Se requiere que los entes que son señalados como responsables de presentar evaluaciones de los diferentes planes y programas exijan su cumplimiento y divulguen sus resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA DEL MOVIMIENTO DE MUJERES. FORO MUJER Y DESARROLLO (2004). Informe alternativo sobre el cumplimiento en Panamá de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 1995. Panamá.
- ANTEZANA RIMAZZA, Paula. (2006) Consideraciones jurídicas sobre el trabajo infantil en Panamá. San José. Oficina Internacional del Trabajo.
- CASTREJÓN M.M. y otros. (2005). Impacto de la prevención perinatal en la transmisión del VIH en niños atendidos en el Hospital del Niño. Panamá. Pediatría Panamá.
- CHIARI, Yzela Alaniz y otras. (2001). Políticas públicas para la equidad de género: una propuesta del movimiento de mujeres en Panamá. Incidencia del sistema jurídico internacional en el impulso de una legislación nacional, cónsona con la promoción de las políticas públicas de equidad de género. Panamá. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá.
- CHIAROTTI, Susana y Verónica MATUS. (1997). Derechos Humanos de las Mujeres y las Niñas. Manual de Capacitación. Argentina. Instituto de Género, Derecho y Desarrollo.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO. (1994). Programa de Acción. El Cairo.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (1999). Dirección de Estadística y Censo. Situación de la población panameña con perspectiva de género. Panamá.
- FARINONI, Noemí. (2002). Adolescentes embarazadas y madres. El derecho a culminar sus estudios. Testimonios y opiniones. Programa de Promoción de Igualdad de Oportunidades en Panamá. Ministerio de Educación. Oficina de Asuntos de la Mujer. Panamá.
- INMUJERES. (2005) Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres. Capítulo VII. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. 2ª. Edic. Instituto Nacional de las Mujeres. México.
- MARTINELLI, Marianela. (2004). Migración, refugio y pobreza. El caso de Jaqué, Darién. Servicio Jesuita a refugiados y migrantes. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2006). Balance institucional de la juventud en Panamá. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2002). Dirección Nacional de la Mujer. III Informe Nacional "Clara González". Situación de la mujer en Panamá; 2000 – 2001. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2004). Política Pública de Juventud de Panamá. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2007). Revista Nº 2. Año 2.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2008). Documentos varios -Datos de Niñez y Adolescencia. Dirección de Niñez y Adopciones.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2007). Documentos Varios- Datos de Niñez y Adolescencia. Secretaría Técnica del Gabinete Social.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2006). Dirección de Políticas Sociales. Pobreza y Desigualdad en Panamá. La Equidad: un reto impostergable. Panamá.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2003). Dirección de Políticas Sociales. Situación nutricional, patrón de consumo y acceso a alimentos de la población panameña. Segunda Encuesta de Niveles de Vida – 2003.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2003). Segunda encuesta de niveles de vida. (2003).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2005).Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Departamento de Estadística. Estadísticas Educativas.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2007). Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2006). Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con discapacidad. Ministerio de Economía y Finanzas. Secretaría Ejecutiva del Fondo de Pre-inversión. Estudio sobre la prevalencia y caracterización de la discapacidad en la República de Panamá. Informe final. Panamá.
- MINISTERIO DE SALUD DE PANAMÁ. (2006). Plan Estratégico para la reducción de la morbilidad y mortalidad materna y perinatal. 2006-2009.
- MINISTERIO DE SALUD DE PANAMÁ. (2007).Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia. 2008 -2012. Panamá.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. CEPAL – UNICEF – UNICEF TACRO. (2007). Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio. Maternidad Adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y desafíos. Nº 4.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (IPEC). (2002). El trabajo infantil doméstico en Panamá. Panamá.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (IPEC). (2003).Informe nacional de los resultados de la Encuesta del Trabajo Infantil en Panamá. Panamá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2002). Secretaría Técnica del Gabinete Social. Estado de la población panameña 2002. Población, salud reproductiva, género y pobreza. Panamá.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2004).Informe Nacional de Desarrollo Humano

Panamá 2004. PNUD/Panamá.
 RIVERA, Aida y otros. (2005). Evaluación del carácter de amigabilidad de los servicios que oferta el programa nacional de salud integral del adolescente en Panamá. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Panamá. (2005).

Internet

AROSEMENA, Rosalía. La guerra atrapa a los niños. La Prensa (en línea). Domingo 4 de junio de 2006. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/06/04/hoy/panorama/1099903.htm> (Consulta: 16 de diciembre de 2007).

CEPAL. Notas de la CEPAL. Retos de la población en América Latina y el Caribe. José Luis Machinea. Julio 2007. N° 53. Páginas 3 – 4. http://www.eclac.org/prensa/noticias/notas/0/29380/NOTAS53_ESP.pdf. (Consulta 28 de noviembre de 2007).

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dirección de Estadística y Censo. Boletín N°11: Estimaciones y Proyecciones de la Población Total, Urbana-Rural en la República, por Provincia, Comarca Indígena, según Sexo y Grupos de Edad: Años 2000-10. www.contraloria.gob.pa/dec/. (Consulta: 10 de noviembre de 2007).

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentarios. www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/04-12-01/comentarios.pdf. (Consulta 28 de noviembre de 2007)

CRIN. Child Rights Information Network. Recursos. II Congreso Mundial sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia. www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=6591. (Consulta: 4 de noviembre de 2007).

CRIN. Child Rights Information Network. Recursos. Reporte sombra sobre la Convención de los Derechos de los niños. 17 de mayo de 2004. CLADEM. www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=4244. (Consulta: 4 de noviembre de 2007).

GACETA OFICIAL DIGITAL. N° 25883. Lunes 24 de septiembre de 2007. www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25883/6554.pdf. (Consulta: 13 de marzo de 2008).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Proyecto de Ley Por el cual se adopta la Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia. Octubre 2007. www.mides.gob.pa/images/banners/ley_integral_ninez.pdf. (Consulta: 4 de noviembre de 2007).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Decreto Ejecutivo N° 9, "Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo No. 25 del 15 de abril de 1997, Por el cual se crea el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador". 21 de abril de 1998. http://201.225.193.220/mides/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=4&Itemid=26&limit=4&limitstart=36. (Consulta: 10 de noviembre de 2007).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Informe de avances de la Red de Oportunidades. 2007. (Red de Oportunidades a enero de 2008). http://www.mides.gob.pa/index.php?option=com_content&task=view&id=412&Itemid=119. (Consulta: 12 de marzo de 2008).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Dirección de Políticas Sociales. Pobreza y desigualdad en Panamá. La Equidad: un reto impostergable. Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida 2003. Panamá. Marzo 2006. <http://www.mef.gob.pa/>. (Consulta: 8 de noviembre de 2007).

MOLINA, URANIA CECILIA. ¿QUÉ PASÓ CON...? La ley de protección a niñas embarazadas. La Prensa (en línea). 1 de septiembre de 2007. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/09/01/hoy/panorama/1099903.htm> (Consulta: 11 de diciembre de 2007).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMA. Secretaría de Comunicación del Estado. Jueves 23 de junio de 2005. Se posesiona comité para la erradicación del trabajo infantil y protección al menor trabajador. <http://www.presidencia.gob.pa/noticia.php?cod=6775>. (Consulta: 10 de noviembre de 2007).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2004. http://www.undp.org.pa/_pnud/Documents/INF_PANAMA_LIBRO_COMPLETO_cap_1.pdf. (Consulta: 4 de noviembre de 2007)

OIT – IPEC. Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora. Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las personas adolescentes trabajadoras. 2007 – 2011. http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/plan_nacional_cetipat_completo.pdf. (Consulta: 5 de noviembre de 2007).

OIT – IPEC. OLGUÍN MARTÍNEZ, Gabriela. El trabajo infantil que desempeñan los niños y niñas indígenas. El caso de Panamá. San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 2006. http://www.crin.org/docs/OIT_Panama_0407.pdf. (Consulta: 5 de noviembre de 2007).

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN PANAMÁ. Cerrando las brechas. Evaluación común de país 2005 y marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo de Panamá. 2007-2011. Panamá. 2006. http://www.undp.org.pa/_pnud/Documents/Marco%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20CCA-UNDAF.pdf. Consulta: 16 de diciembre de 2007-

TAPIA, Sady. 862 desplazados viven en Panamá. La Prensa (en línea). Jueves 20 de abril de 2006. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/04/20/hoy/panorama/1099903.htm> (Consulta: 16 de diciembre de 2007).

UNICEF. Los derechos de participación de los adolescentes: Un enfoque estratégico.. Working Paper Series Programme Division. Documento No. UNICEF/PD/05-01. New York, USA. 2001. http://www.unicef.org/spanish/adolescence/index_documents.html. (Consulta: 4 de noviembre de 2007).

UNICEF. Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.unicef.org/spanish/mdg/index.html>. (Consulta: 4 de noviembre de 2007).

MUJERES RURALES Y AMBIENTE: ENTRE LA MARGINALIDAD Y LA MODERNIDAD



“Reconocer la contribución de las mujeres al desarrollo económico y social de sus países y dar pasos para que las mujeres rurales participen en igualdad y de manera efectiva en el proceso de desarrollo como beneficiarias y como agentes para el cambio, permitiendo su participación como elaboradoras de políticas, organizadoras y ejecutoras de programas de desarrollo...”.

Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas. Madrid.1999.

INTRODUCCIÓN

La situación de la mujer rural y su participación plena en el desarrollo nacional puede considerarse uno de los temas sociales más urgentes. Las mujeres que conforman la mitad de la población, hacen un aporte significativo al progreso humano y, sin embargo, éste no es compensado.

Actualmente en Panamá, la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en los programas de desarrollo, es una cuestión de creciente interés y compromiso por parte de importantes sectores de la vida nacional, especialmente las autoridades gubernamentales.

Este es el resultado de la lucha y la presencia permanente de las mujeres, en todas las etapas históricas del desarrollo socioeconómico, político y de liberación nacional.

En Panamá, casi 700 mil personas (20% de la población total) logran cubrir el costo de la canasta de alimentos y algunas necesidades básicas adicionales. (Encuesta de Niveles de Vida, 2003).

La Encuesta de Niveles de Vida (ENV), 2003 clasifica como pobres a todas aquellas personas cuyo consumo total corresponde a B/. 953 por año, o sea B/.79.42 de consumo por persona al mes.

Se estima que 537,000 personas se encuentran en situación de pobreza extrema, es decir, el 16 % de la población total; constituidos por el número de hogares y de personas que no logran cubrir sus necesidades alimenticias básicas, calculado en base a un consumo per cápita de B/. 534.00 al año, o

sea B/. 44.50 por persona al mes (Estimación de la ENV, MEF, 2003).

En las áreas rurales no indígenas poco más de la mitad de los residentes es pobre (54%), y una de cada cinco personas (22%) se encuentra en situación de pobreza extrema.

Las carencias constituyen una clara expresión de la vulnerabilidad o condiciones de riesgo para el desarrollo humano, y de que éstas están presentes en contextos muy diversos de Panamá.

Según cifras del último censo agropecuario (VI censo 2001) existe un total de 232,464 productores/as, en 236,613 explotaciones que ocupan 2,769,529 hectáreas, de éstas el 40% tiene menos de 0.50 hectáreas.

En el sector rural los niveles de pobreza se entienden cuando se observa que la agricultura sólo es responsable del 7% del producto interno bruto (PIB) y del 22% del empleo total del país. Así, aunque el sector agropecuario emplea a más de un tercio de los/as trabajadores/as rurales, el 54% de los pobres extremos dependen mayormente de la agricultura.

La Encuesta de Niveles de Vida 2003, determinó que el tamaño promedio de los hogares en Panamá es de cuatro personas por hogar, tamaño que oscila entre 5.8 personas en el caso de los hogares pobres. La población indígena, registra las familias más numerosas entre los pobres, casi 8 personas por hogar.

En términos demográficos las familias pobres cuentan con un alto porcentaje de menores, particularmente de niños/as en edad escolar. En este contexto la ENV-2003 muestra que más del 80% de los hogares pobres y de extrema pobreza tienen niños/as menores de 15 años.

A nivel geográfico, casi 31.5% de la vivienda se encuentra en el área rural. Los materiales de las viviendas son de paredes de caña o de paja, y una de cada diez no tienen paredes; predomina el techo de paja o penca y el piso es mayoritariamente de tierra (62%).

Para los pobres rurales, el ajuste económico afecta a los cultivos tradicionales, mientras que los cultivos de exportación no tradicional todavía son insuficientes como para generar impactos positivos.

La población rural más pobre se dedica a la agricultura minifundista, sin título de propiedad, acceso a crédito, asistencia o capacitación. Si la extensión de la tierra es pequeña, esta población no tiene acceso a insumos, ni a canales de comercialización de sus productos, es decir que está fuera de los circuitos del mercado, y genera tan poca productividad que es una actividad de subsistencia con poco o ningún equivalente monetario.

Los pobres rurales usan la mayor parte del ingreso agrícola para su subsistencia, y siendo éstos las dos terceras partes del total de la población rural del país, únicamente poseen una tercera parte de la tierra agrícola (VI Censo Agropecuario, Situación de la Mujer, 2001).

Un diagnóstico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, sobre la situación de las mujeres productoras de alimentos, sostiene que los planificadores del desarrollo y los proveedores de servicio agrícola siguen pensando en los agricultores como "varones". Por esta razón las mujeres tienen más dificultades que los hombres para lograr acceso a recursos técnicos como tierra, crédito, tecnología, servi-

cio de extensión y capacitación y de otro tipo que aumentaría su capacidad de producción.¹

Si analizamos la pobreza en un nivel macro nos daríamos cuenta que afecta tanto a hombres como a mujeres, y que ambos presentan situaciones análogas de privación de bienes y servicios. Sin embargo, a un nivel micro local convendríamos que la exclusión social es mayor para las mujeres por las barreras para el acceso a bienes y servicios.

7.1 SITUACIÓN DE LA MUJER EN EL SECTOR AGROPECUARIO

El VI Censo Agropecuario 2001, además de la información tradicional que recoge, en ese año registra en detalle las actividades realizadas por el productor y la productora, condiciones propicias para avanzar hacia un mejoramiento cualitativo de la información estadística en cuanto a la diferenciación por sexo.

Este Censo permite evaluar la cantidad de productoras y productores, así como las características más sobresalientes.

Según sus resultados,² el papel de la mujer en el sector productivo rural en relación con los hombres productores, tiene las siguientes particularidades desde la perspectiva de género:

- Aún cuando la mujer ha logrado su espacio en el sector agropecuario, un porcentaje importante de ellas declaran que su ocupación principal no está en este sector. Del total de las clasificadas como productoras agropecuarias, sólo el 15% se dedica principalmente a ocupaciones agríco-

- las o pecuarias, en tanto, el hombre tiene una mayor participación en este sector, pues el 43% tiene como ocupación principal la agrícola o pecuaria. Para ambos grupos de productores y productoras, la participación agrícola prevalece sobre la pecuaria, en donde cerca del 80% de los productores y el 68% de las productoras trabajan principalmente en ocupaciones agrícolas.³
- Las productoras agropecuarias tienen un nivel de escolaridad más alto que los productores. La escolaridad a nivel de secundaria completa y universitaria indican que las productoras agropecuarias han alcanzado el 14 y 9%, respectivamente. Sin embargo, los porcentajes para el productor son más bajos, con valores de 9 y 6%, en el orden presentado. Además, los productores con ningún grado aprobado representan el 12% y las productoras el 9%. Un porcentaje mayor de productores agropecuarios no completaron su nivel primario, es decir, 28%, mientras que en la productora agropecuaria este porcentaje es de 21%.
 - El nivel de escolaridad puede influir en que un alto porcentaje de las mujeres del sector primario, tengan como ocupación principal actividades no agropecuarias. No obstante, tradicionalmente la mujer rural se ocupa en actividades no agropecuarias de bajo rendimiento económico y casi siempre en ocupaciones que son una extensión de su rol doméstico. Incluso, se puede sugerir que su mayor inserción en el sector no agropecuario, se debe a que la explotación agropecuaria no le proporciona suficiente fuente de ingresos, para hacer frente a los compromisos económicos para satisfacer las necesidades de la familia.
 - En las viviendas de las productoras agropecuarias hay un predominio de mujeres. En estas viviendas el índice de mujeres es de 115 mujeres por cada 100 hombres, en tanto que en las viviendas de los productores el índice refleja una distribución por sexo, de 84 mujeres por cada 100 hombres.
 - El promedio de personas por vivienda del productor como de la productora agropecuaria es igual, por tanto se presume que ambos tienen igual responsabilidad para satisfacer las necesidades de su familia. Para dar sustento a la premisa planteada, se observa que las cifras destacan que el promedio de personas por vivienda es de 4.4 en las viviendas de productores/as.
 - Hay una mayor proporción de productores que dependen por completo de la explotación agropecuaria para el sustento de la vivienda. El 21% de los productores dependen de la explotación agropecuaria, mientras que en las mujeres este porcentaje descende a 4%. Las causas se asocian a la poca extensión territorial que posee la productora para sus explotaciones agropecuarias, además de no contar con las condiciones necesarias que le permitan lograr una mayor productividad, como lo es acceso al financiamiento y a la asistencia técnica. “Aumentar la capacidad productiva de la mujer mediante el acceso al capital, los recursos, al crédito,

- las tierras, la tecnología, la información, la asistencia técnica y la capacitación”, es una prioridad que se establece en la Plataforma de Acción de Beijing, en su objetivo estratégico A, La mujer y la Pobreza; en el Plan de Acción Regional, área III y en la Línea Estratégica IV, iniciativa 19 de la Cumbre de las Américas. Los altos porcentajes de pobreza que se encuentran en el medio rural afectan en mayor medida a la mujer. Al caracterizar la pobreza, se observa que el problema gira en torno a que no se logra generar los ingresos suficientes de las tierras que se poseen. De allí, la importancia de observar la disponibilidad de asistencia técnica y financiera en el sector agropecuario.
- El productor agropecuario recibe más ayuda financiera y/o crediticia para desarrollar sus actividades agropecuarias. En el año agrícola 2000/01 un total de 7,830 productores y productoras, recibieron crédito o financiamiento, lo que representa que sólo el 3% de este sector recibió ayuda financiera o crediticia. De éstos, el productor recibió el 93% y la productora el 7% restante. Esta ayuda proviene de diversas fuentes: entidades bancarias públicas y privadas; cooperativistas y similares, entre otras.
 - El productor está favorecido en la obtención de mayores montos de créditos y financiamientos. El análisis del monto del crédito o préstamo recibido, indica que el productor recibe una mayor proporción de los financiamientos que superan los B/. 3000.00, mientras que la mayor proporción de productoras reciben financiamiento de B/. 3000.00 ó menores.
 - La propiedad de la tierra constituye en el sector agropecuario una fuente de garantía de crédito y/o financiamiento. Para recibir este tipo de beneficio, las personas que son sujeto de evaluación por parte de las entidades financieras, necesitan garantizar por medio de una propiedad o fiador, según sea el caso, la reversión del capital prestado o el pago del crédito otorgado.
 - La tierra agrícola es un bien del cual la mujer no ha tenido igual acceso que el hombre. Para el 2000, el 38% de las productoras trabajaban en explotaciones agropecuarias de su propiedad, en cambio el 62% de los productores trabajaban en tierras de su propiedad, mostrando que existe un desequilibrio en la propiedad de la tierra entre hombres y mujeres rurales.
 - La mujer es dueña de explotaciones agropecuarias con poca extensión territorial. Al analizar la propiedad de la tierra agrícola, para productores y productoras, se observa que la brecha de género en la propiedad se expande a medida que la extensión territorial que abarca la explotación agropecuaria se hace mayor. Al analizar la tenencia de la tierra según la extensión de las explotaciones se observa que el 48% de las explotaciones menores de 0.5 hectáreas pertenecen a las productoras y el 52% son de propiedad del productor. Mientras que en las explotaciones mayores a 0.5 hectáreas la representatividad de las productoras es

muy baja, pues sólo el 21% de ellas poseen este tipo de explotaciones.

- El productor agropecuario trabaja en las explotaciones agropecuarias con mayor extensión. El análisis de las cifras por tamaño de las explotaciones, a lo interno de cada grupo de productores/as, indica que el 73% de las productoras realizan sus faenas en explotaciones agropecuarias menores a 0.5 hectáreas, no obstante el 64% de los productores desarrollan su productividad agropecuaria en explotaciones mayores a 0.5 hectáreas.
- La productora agropecuaria tiene menores rendimientos en sus cosechas agrícolas. Al ser menos beneficiada con financiamiento para la producción, ésta se ve limitada para aumentar la productividad, por lo que no puede generar mayores ingresos en su participación en el sector agropecuario, lo cual impide que el sector agropecuario sea su principal fuente de sustento.
- La asistencia técnica que se le brinda a los productores y productoras proviene principalmente de la banca estatal. Para el año agrícola 2000- 2001, sólo el 4% de los productores recibieron asistencia técnica, la cual provenía esencialmente de la banca o entidad estatal que ofreció el 68% de la asistencia total.
- La mayor asistencia técnica fue destinada al productor agropecuario. Ellos recibieron el 92% de los que obtuvieron dicho beneficio técnico. Dicha asistencia está muy ligada a la ayuda financiera y/o crediticia, puesto que en las entidades bancarias, para asegurar la efectiva in-

versión de sus capitales fomentan proyectos de asistencia técnica, para brindar al productor y productora conocimientos e información acerca de los mecanismos e insumos apropiados para que se obtenga un mayor beneficio de la explotación, objeto de financiamiento. Por tanto, al ser la productora menos beneficiada, por añadidura recibirá menor asistencia necesaria para una mayor productividad.

- La productividad de las explotaciones con cultivos temporales es menor para las productoras en comparación con los productores. En el año agrícola, en estudio se observa que de los 27 rubros agropecuarios investigados como cultivos temporales, en 19 de ellos el productor tuvo una mayor productividad por hectárea sembrada del producto. Se destaca el melón, en donde por hectárea sembrada el productor obtuvo 4,769 unidades más de lo que cosechó la productora. Otro producto agrícola, con mejor productividad en el productor es el tomate industrial, en donde obtiene 424 quintales más por hectárea que la productora. Igual ocurre con otros productos de hortalizas como chayote, zanahoria y cebolla (cosecha de invierno). En estos el productor obtuvo entre 50 y 85 por ciento más por hectárea que la obtenida por la productora. Sin embargo, la productora refleja un mejor aprovechamiento en la producción del zapallo, la cual produce 509 unidades de producto por hectárea más que el productor.
- La productora tiene en los cultivos permanentes una mayor productividad. De los 16 productos investigados como cul-

- tivos permanentes en 7 de ellos, la productora tiene una mayor productividad que el productor. Destacándose los cultivos de coco y guanábana en donde obtiene 1,125 y 977 unidades por cada 1,000 plantas en edad productiva, y la naranja de jugo y/o injertada de donde obtiene 297 cientos de naranja por cada 1,000 plantas en edad productiva.
- El productor agropecuario destina más productos cosechados para la venta. De los cultivos permanentes investigados, sólo en el café y piña la productora agropecuaria tiene un mayor porcentaje de venta con respecto a su cosecha que el productor. No obstante, la diferencia es de 3 y 5 puntos porcentuales a favor de la productora. En el resto de los productos el productor vendió más, tales son los casos de maracuya y papaya con 78 y 60 por ciento más de producto vendido que la productora.
 - Productores y productoras no obtienen iguales precios para iguales productos pecuarios. En el precio de venta de las aves de corral y ganado porcino, la productora obtiene un mejor precio que el productor. Se destaca el precio promedio de las gallinas vendidas por productor que indica que la productora obtuvo B/. 3.00 más por unidad vendida y en el ganado porcino obtuvo B/. 27.00 más que el productor. Lo contrario ocurre en el ganado vacuno, en donde el productor obtuvo B/. 18.00 más por cabeza vendida.
 - El productor se diversifica más en el aprovechamiento de la tierra agropecuaria, ya que en sus explotaciones tiene diversos tipos de cultivos. Al analizar la forma como el productor y productora usan la tierra, se detecta que un 77% de los productores participan en cultivos permanentes y en segunda instancia, en cultivos temporales con un 57%. La preferencia de la productora se centra en los cultivos permanentes, porque del total de ellas, el 78% tienen este tipo de cultivo. En el resto de los usos de la tierra su participación es baja, lo cual se puede atribuir a que la mujer no dispone de los recursos que le permitan diversificar el uso de la tierra y tener mayor participación agropecuaria.
 - La figura del administrador es más común entre los productores que entre las productoras. Sólo el 1% de los productores, cuentan con una persona asalariada, quien tiene la responsabilidad técnica y administrativa del manejo y operación de la explotación agropecuaria. Los productores contratan al 78% del total de administradores declarados en el censo, en cambio las productoras sólo contrataron el restante 22%, esto sugiere la posibilidad que las productoras asuman, además de tomar las principales decisiones que afecta a la producción, la responsabilidad técnica y administrativa de la explotación agropecuaria.
 - Un mayor porcentaje de la población residente en la vivienda se dedica a trabajar exclusivamente para la explotación agropecuaria. Este porcentaje es de 17 en la vivienda del productor y de 5% en la vivienda de la productora. De esta población trabajadora, alrededor del 99%,

en ambos casos, tiene edades superiores a 10 años.

- La utilización de mano de obra con y sin remuneración en efectivo, es más alta en el productor. Existe un trabajador agropecuario que no recibe pago en efectivo, por cada 2 productores agropecuarios; no obstante, la relación para las productoras es uno(a) por cada 11 productoras. Al hacer la relación para los trabajadores que reciben pago en efectivo, la misma resulta en un trabajador por cada productor y de un trabajador o trabajadora por cada 7 productoras.
- El uso que se le da a las maquinarias agropecuarias es mayor en los productores. Del total de unidades de maquinarias y equipo por productores y productoras se observa que por cada dos productores se utiliza una unidad, mientras que en las productoras esta relación es de una maquinaria o equipo por cada 11 productoras.

Con base al análisis efectuado, se infiere que a pesar de los esfuerzos que se han realizado, el acceso de la mujer a la tierra, el crédito y los servicios de extensión y capacitación, es muy bajo y sigue sin reflejar su importancia económica. Esta condición refleja barreras socioculturales que deben ser enfrentadas con un programa integral dirigido a los/as técnicos/as del sector agropecuario y a todas las entidades comprometidas por lograr que el sector agropecuario panameño no refleje disparidades en materia de equidad de oportunidades.

La información del Censo Agropecuario 2001, relativa a que la mujer no se identifica como productora se rela-

ciona con la organización social del trabajo, el registro de la contribución de las mujeres en las labores agrícolas, como por ejemplo, cocinar a los peones y el acarreo de agua se excluyen, entre otros, en este censo. Estos datos son importantes si tomamos en cuenta que las labores agropecuarias, "tradicionalmente", han sido consideradas sólo trabajo de "hombres." Ahora bien, las condiciones de pobreza y la inexistencia de un mercado de trabajo capaz de absorber toda la mano de obra disponible, obliga, en especial a las mujeres, a buscar formas alternativas de actividad económica.

Habitualmente ella ejecuta las actividades económicas al interior del hogar, en calidad de trabajadora familiar no remunerada, contrario a lo que sucede con el hombre quien lo hace como asalariado.

7.2 POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Como parte de las políticas estatales, de desarrollo rural y alivio a la pobreza rural se han implementado y desarrollado una serie de programas y proyectos, algunos de índole local y otros a nivel nacional; se enumeran los más importantes durante el último período:

Programa Familias Unidas (2004-2009). El MIDA, ha diseñado este programa para atender principalmente las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda de la población en pobreza extrema. Es un programa orientado a la unidad familiar y dentro de esta a la mujer rural. También está dirigido a disminuir la desnutrición.

Este programa está acompañado de siete componentes: paquete básico de servicios de salud; bolsa de comida; apoyo a productoras y productores; el cual consiste en la instalación de huertos, granjas asociativas con sistema de riego por goteo; agroindustria rural; el componente microfinanciamiento que permite la financiación de proyectos formulados por mujeres cabeza de familias, y microempresas, y el de equipamiento productivo; consiste de un paquete de herramientas, insumos y un manual informativo sobre el manejo integral de cultivos. En su estructura de funcionamiento en este programa participan las instituciones del Sector Agropecuario, Salud, Educación, Desarrollo Social y el Fondo de Inversión Social.

Programa "Red de Oportunidades".⁴ Sistema de protección social que se diseña sobre la base de una dimensión compensatoria de aliviar la pobreza y la exclusión, mejorando la satisfacción de las necesidades básicas de las familias a través de los programas de bonos para alimentos y transferencia monetaria condicionada a los servicios de salud, educación y desarrollo de capacidades. El programa es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con los Ministerios de Salud, Educación, Obras Públicas y Desarrollo Agropecuario.

Esta Red ha logrado incorporar 33,758 hogares en condiciones de pobreza extrema (30 de junio 2007) lo que representa el 46.5% del total de hogares en condiciones de pobreza extrema en la República de Panamá.

El programa se articula con una serie de componentes: desarrollo de capacidades productivas que tiene como finalidad promocio-

nar los aprendizajes necesarios para generar ingresos y por ende potenciar la incorporación de los hogares a las actividades productivas en las regiones y comarcas de los corregimientos en pobreza extrema.

Este componente tiene en ejecución 20 proyectos de generación de ingresos de producción de alimentos con una cobertura de 15 corregimientos. Entre estos proyectos se distinguen: producción agrícola, porcina, cría de tilapia, producción de yuca, maíz, ñame, artesanía y confección de ropa, elaboración y ventas de comida. A la fecha (junio-2007) se han capacitado 14,748 jefas de hogar en el componente productivo.

Programa de Bonos Agropecuarios. Contribuye al desarrollo de actividades productivas agrícolas mediante el suministro de herramientas, semillas e insumos a pequeños/as productores/as. La coordinación de este componente es directamente con el personal técnico del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

Proyecto Veranera 2. Tiene como objetivo capacitar a las mujeres rurales para el emprendimiento de micro empresas sostenibles y elevar su autoestima personal. En el 2005 fueron capacitadas 150 mujeres lideresas comunitarias. Se ha entregado a un total de 54 mujeres la suma de B/. 24,000 para el desarrollo de negocios propios. (El programa está a cargo del Despacho de la Primera Dama).

"El Informe Alternativo sobre Cumplimiento en Panamá de la Plataforma de Acción Mundial de Beijing",⁵ identifica en este período los siguientes logros: incorporación de la perspectiva de género en el sistema nacional de inversiones públicas (SINIP), Ministerio de

Economía y Finanzas y la promulgación de la Ley 68 de 2001, que establece la titulación conjunta.

El Informe “Consideraciones sobre el Papel de la Mujer y sus Organizaciones de Amas de Casa en el Desarrollo Rural”, señala que el MIDA ha logrado organizar a un total de 290 organizaciones de Amas de Casa, con 3,927 socias, y entre los logros alcanzados se identifica: mejoramiento de su hogar a través de las estufas Lorena, instalación de letrinas, confección de muebles y equipo para cocina, arreglo de desagües, han aprendido a conservar y procesar los alimentos, a confeccionar ropa para la familia, participan en ferias locales, contribuyen al mejoramiento de sus comunidades apoyando los comedores escolares, puentes, caminos y centros de salud.⁶

El Ministerio de Economía y Finanzas, (MEF) propone en el documento Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida, 2006: “que una estrategia de reducción de la pobreza en el área rural deberá incluir necesariamente acciones para incrementar la productividad en las actividades agropecuarias y la ampliación de las actividades no agrícolas...”.

En el año 2001, se logró avanzar hacia un mejoramiento cualitativo de la información estadística diferenciada por sexo. El mejoramiento de las estadísticas era una aspiración de estudiosas en el tema. Panamá logra que el Censo Agropecuario 2001-2002 incorpore a la mujer productora a través del análisis de sus variables más determinantes en cuanto al modelo de producción.

Sin embargo, se trata de un logro importante que deberá articularse para que, en conjunto con otros instrumentos de recolección

de datos relativos a la situación de la mujer, se integren vínculos interinstitucionales entre los censos de población, censo agropecuario y las encuestas de hogares, así como las que se dirigen a establecimientos particulares. Para ello es necesario trabajar en la homogenización de criterios en cuanto a conceptos y clasificaciones para captar y compilar la información.

Los planteamientos del MIDA para el área rural son los siguientes:⁷

- El Plan Manos a la Obra del Gobierno de Panamá, como Política de Estado incluye a Pobreza y Pobreza Extrema como la primera de las prioridades, reconociendo la desigual distribución de los ingresos y las oportunidades y servicios.
- Como retos plantea, mejorar los rendimientos, disminución de costos, defensa del medioambiente, mejora de la calidad de alimentos, y potenciar la seguridad alimentaria en las zonas más pobres.
- En la misión institucional, se describe como compromiso ayudar a disminuir la pobreza rural.
- En los objetivos específicos se propone: “Atender las necesidades de la población marginada, mediante programas económicos y sociales que mejoren las condiciones de vida de la familia rural, con énfasis en las familias indígenas”.
- En las principales políticas específicas 2004-2009: se propone poner en marcha; en el punto 2. La seguridad alimentaria, y en el punto 10. La agricultura y el desarrollo rural.
- Dentro de las metas 2004-2009 se puntualiza, reducir en un 25% la proporción

de personas que viven en situación de pobreza extrema (con menos de un balboa diario).

El diagnóstico del sector agropecuario 2006, destaca el hecho que el Plan Estratégico Agropecuario 2004-2009 "Manos a la Obra", no visibiliza la problemática de la mujer rural, ni marca objetivos, metas o proyectos de integración de la perspectiva género, solamente se refiere a elevar la calidad de vida de panameños y panameñas, especialmente las familias rurales.

7.3 SISTEMA INSTITUCIONAL AGROPECUARIO Y LOS SERVICIOS DE APOYO A LAS ORGANIZACIONES RURALES

Mediante la Ley N° 12 de 1973, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) es la institución que determina las políticas y dirección del sector público agropecuario de Panamá.

Actualmente el sector público agropecuario, está constituido por las siguientes instituciones: Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA); Instituto de Seguro Agropecuario (ISA); Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA); Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIAP) y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP).

En la estructura institucional del MIDA, la Dirección Nacional de Desarrollo Rural es

la unidad administrativa responsable de la organización y capacitación campesina. En esta Dirección está ubicada la sección de la Mujer Rural; su quehacer se concreta en desarrollar programas educativos en la administración de pequeños proyectos agropecuarios y agroindustriales. En este período 2004-2009, esta Dirección tiene como responsabilidad técnica el tema de la seguridad alimentaria, y debe dar seguimiento al proyecto Familias Unidas. Esta Dirección se ha constituido en la responsable de dirigir los programas hacia las mujeres campesinas durante la década pasada, y además continúa siendo la única forma legal vinculante con las mujeres rurales para acceder a la tierra, al crédito, asistencia técnica y capacitación.

Una de las principales fortalezas de la institucionalidad rural de Panamá, lo constituye la red de extensionistas del MIDA y la cobertura y presencia de agencias y oficinas en todos los distritos y gran parte de los corregimientos del área rural; existen 10 direcciones regionales distribuidas en todas las provincias, 80 agencias y 23 sub-agencias de extensión agropecuaria.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria tiene como responsabilidad el catastro rural, análisis y avalúos jurídicos, adjudicación de tierras, mensura y demarcación de tierras. Según datos registrados, en el período 2002 - 2007 se han otorgado 13,642 títulos de propiedad a hombres, con una superficie de 162,060 hectáreas; y 5,736 títulos de propiedad a mujeres, con una superficie de 50,089 hectáreas. De enero a junio de 2008, se han entregado títulos de propiedad a 738 hombres y 301 a mujeres.

Cabe señalar que en el Programa Nacional de Titulación de Tierras desde 1999 hasta mayo de 2008 se han legalizado un total de 55,806 titulaciones, de los cuales 37,167 se ha entregado a hombres y 18,639 son titulaciones conjuntas (parejas).

Esta Dirección coordina con el Programa Nacional de Tierras (PRONAT), los procesos de regularización de precios, catastro y los servicios de administración de la titulación. PRONAT, ha generado la entrega de 15,000 títulos al año 2007.⁸

El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) cuenta en cada provincia con una oficina y 17 técnicos/as agrónomos/as con especialidad en cooperativismo, trabajando en las cooperativas agrícolas. Durante el año 2003 actualizó su Censo Cooperativo e incorporó algunos datos e indicadores de género. Existe interés por la incorporación de las mujeres a las actividades de las cooperativas rurales. Se han fomentado cooperativas de producción, mercadeo, vivienda entre otras.

El Banco de Desarrollo Agropecuario, concede financiamiento para el fomento de actividades agropecuarias y agroindustriales. Concede préstamos a pequeños produc-

tores/as y organizaciones promovidas por el MIDA. Se otorgan préstamos hasta por B/. 4,000.00 balboas. El productor/a debe tener derechos posesorios para utilizarlo como garantía de respaldo al crédito, situación que limita el acceso a las mujeres.

De los datos registrados en el cuadro 7.1, las mujeres han recibido del año 2003 al 2007, el 11.5% del volumen de préstamos concedidos por el Banco de Desarrollo. En ese período un total de 1,325 productoras recibieron B/. 15,516,342 del total de financiamiento y B/. 132,668,647 fueron destinados a 11,246 productores.

7.4 POLÍTICAS Y PROGRAMAS CON TENDENCIA HACIA EL FOMENTO DE LAS ASOCIACIONES EN EL SECTOR RURAL

El Plan Estratégico Agropecuario 2004-2009 “Manos a la Obra”, ha considerado

CUADRO 7.1 PRÉSTAMOS CONCEDIDOS A MUJERES PRODUCTORAS POR RUBRO: 2003-2007

Rubro	Totales 2003-2007			2007		2006		2005		2004		2003	
	No.	Montos	%	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
Agrícola	297	2,316,700	14.9	77	657,455	33	241,786	74	491,912	44	361,976	69	541,571
Exportación	11	67,801	0.4	1	3,310			4	19,991	1	15,000	5	29,500
Pecuarios	871	11,434,389	73.7	230	2,939,303	128	1,336,349	172	1,837,585	139	2,150,336	202	3,170,816
Otras actividades	146	1,697,452	10.9	36	394,272	20	166,037	29	205,242	14	134,600	47	797,301
Total de Mujeres	1,325	15,516,342		344	4,016,340	181	1,744,172	279	2,554,730	198	2,661,912	323	4,539,188
Total financiamiento BDA	11,246	132,668,647	100.0	2,297	31,433,143	2,153	25,979,087	2,428	25,376,832	1,847	20,385,740	2,521	29,490,845
Representación del % del total del BDA	11.7			12.4		6.7		10.1		13.1		15.4	

Fuente: Banco de Desarrollo Agropecuario. Gerencia de Planificación. Panamá febrero 2008.

como prioridad nacional el fomento de las asociaciones rurales. En el diagnóstico sobre la situación del sector agropecuario presentado por el MIDA, en septiembre de 2004, se sistematizan los problemas encontrados a nivel de las asociaciones: deficiente nivel de organización de los productores; manipulación de organizaciones de productores con fines políticos, escasa capacidad de diálogo y concertación. Falta de capacitación técnica, organizativa y empresarial. Es por ello que traza como meta "El desarrollo de productores agropecuarios y sus organizaciones". (Plan Manos a la Obra, 2004).

Según los registros del año 2006, de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural, sólo 25,659 productores/as a nivel nacional (de 178,699 del área no indígena) pertenecen a alguna agrupación con personería jurídica, que en total suman 778 organizaciones de base, entre ellos asentamientos campesinos, juntas agrarias, asociaciones, comités de desarrollo sostenible, comités comunales de desarrollo sostenible, ARCA, organizaciones de mujeres y juventud rural. El cooperativismo en el área rural agrupa a 41,773 productores/as en 72 cooperativas, la mayoría de servicios múltiples. Las cooperativas de ahorro y crédito son 16 con 48,344 asociados/as.

El Diagnóstico del Sector Agropecuario 2006, preparado por la Agencia de Cooperación Española, del cual hemos extraído información, indica los principales problemas que enfrentan asociaciones y agrupaciones de productores/as como lo son: debilidad de las estructuras organizativas, falta de actividad permanente, no existe una visión de objetivos y metas a medio plazo, falta de capa-

citación en temas básicos como gestión empresarial, funcionamiento organizativo, liderazgo y emprendimiento de actividades económicas. Las organizaciones presentan escasos niveles de capitalización, poco poder de concertación a nivel local, falta de asociacionismo a nivel gremial y federativo, inequidad en cuanto a la participación de las mujeres en número y puestos directivos, falta de acceso a información.

Existen 8 ONG's especializadas en el sector agropecuario, 3 en nutrición y 48 en desarrollo comunitario, censadas en el año 2001 en el registro de ONG's del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Algunas organizaciones de productores nacionales con entidad y capacidad de gestión son: Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá-APEMEP, Unión Nacional de Productores Agropecuarios - UNPAC, Organización Nacional Agropecuaria-ONAGRA, Asociación Nacional de Ganaderos- ANAGAN, Gremio de Agro exportadores No tradicionales de Panamá-GANTRAP, Asociación de Productores de Arroz de Chiriqui- APACHI, Grupo Orgánico de Agricultores de Cerro Punta -GORACE como las más importantes.

7.4.1 La mujer rural: su inserción en las organizaciones

El movimiento independiente de mujeres campesinas ha participado en grupos que atienden problemas relacionados con las necesidades más inmediatas de sobrevivencia, en espacios donde se capacitan en temas sociales, violencia doméstica, organización comunita-

ria, derechos humanos de las mujeres, acceso a la tierra y propiedad. En enero de 2001, la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales (CONAMUR), inicia una campaña de incidencia para promover medidas obligatorias para la titulación conjunta de la tierra. En diciembre 2001, logra la aprobación de la Ley 68, por la cual se establece la titulación conjunta de adquirir la tierra y modifica artículos del Código Agrario y el Convenio de Biodiversidad Biológica. Al mismo tiempo durante el período 1997-2002, algunas de ellas forman parte del Programa Igualdad de Oportunidades en donde se da un proceso de concientización de su condición de mujeres.⁹

El informe “Empoderamiento Individual y Colectivo de Mujeres Rurales” realizado por PROIGUALDAD en junio 2002, indica que:

Las organizaciones participantes en PROIGUALDAD se han fortalecido y tienen una expresión social y política. En el caso de la Coordinadora de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) ha logrado constituirse como organización representante de las etnias indígenas y además tener incidencia en los congresos indígenas, el Movimiento de Mujeres de Costa Abajo de Colón (MOMUCAC), se ha integrado al movimiento popular contra los embalses que se quieren realizar en sus tierras; el Centro de Estudios Promoción y Asistencia Social (CEPAS), que produce el programa radial Atizando el Fogón, ha logrado una base de oyentes de 20,713 personas de la provincia de Veraguas. En el caso de la Fundación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Veraguas (FOCIV), aumentó el número de mujeres que están organizadas en proyectos de agricultura orgánica con notables avances en materia de producción, de alimentación saludable y prácticas integrales de protección a la tierra (Proigualdad, 2002).

De acuerdo a este diagnóstico, entre los elementos que han sido claves en el empoderamiento de estas organizaciones se identifican: capacitación, manejo de información y de habilidades técnicas en proyectos comunitarios. Los obstáculos que han tenido que enfrentar en su camino de empoderamiento han sido: pobreza extrema, aislamiento geográfico, y ausencia total de servicios públicos.

El cuadro 7. 2 confirma la multiplicidad de organizaciones fomentadas por el MIDA, en donde las mujeres tienen presencia efectiva. Es interesante observar que las mujeres se han ido integrando a las asociaciones de productores y productoras. Con una baja presencia en los modelos reformados de Asentamientos Campesinos y Juntas Agrarias de Producción. En las propias organizaciones de mujeres rurales se cuenta con la participación de hombres. La mayor concentración se da a nivel de las asociaciones mixtas con un total de 400 personas y con mayor fuerza en las provincias de Chiriquí, Darién, Coclé y Veraguas. Del total de 671 organizaciones registradas por el MIDA, 132 tienen como dirigente a una mujer, lo cual significa que su representación aún es débil a nivel de dirigencia, particularmente en las organizaciones mixtas o complejas. La organización y participación de las mujeres rurales se ve afectada por los estereotipos y roles de género, que determinan una disposición sociocultural. Fundamentalmente en los espacios mixtos se debe propiciar su liderazgo a niveles de posicionarla en cargos de Dirección.

Los datos registrados por el MIDA, nos conducen o llevan a interrogarnos: ¿Cuáles son los costos y beneficios de un mayor posi-

CUADRO 7. 2 RESUMEN DE ORGANIZACIONES RURALES ACTIVAS Y SOCIOS/AS POR REGIONES PRODUCTIVAS Y CANTIDAD DE ASOCIADOS. MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. 2006

Regiones	Totales			Asentamiento Campesino			Juntas agrarias			Asociaciones ¹³			Mujer Rural ¹⁴		
	Nº de Org.	Socios		Nº de Org.	Socios		Nº de FRG.	Socios		Nº de Ora	Socios		Nº de Ora	Socios	
		H.	M.		H.	M.		H.	M.		H.	M.		H.	M.
Chiriqui	97	2,088	1,270	13	205	43				61	1,740	335	23	143	892
Veraguas	120	2,637	590	52	784	56	1	784	56	53	1,035	286	14	34	192
Herrera	30	535	110	5	65	3	1	12	2	17	449	43	7	9	62
Coclé	86	1,421	560	10	132	11				57	1,272	317	19	17	232
Capira	39	485	209	6	55	6	2	20	0	28	398	170	3	12	33
Colón	50	500	444	9	97	21				21	398	122	20	5	301
Chepo	35	617	213	2	23	2	1	16	0	28	573	129	4	5	53
Los Santos	91	1,179	184	3	29	4				41	1,131	141	16	19	202
Bocas Del Toro	31	798	304							26	783	201	5	15	103
Darien	92	1,069	879	1	10	0	2	89	4	68	916	448	21	54	427
TOTALES	671	11,329	4,763	101	1,400	146	7	921	62	400	8,695	2,192	132	313	2,497

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Dirección Nacional de Desarrollo Rural. 2006

cionamiento de las mujeres en las organizaciones mixtas? ¿Han aumentado o disminuido las alianzas o redes entre mujeres?

Efectivamente, se observa después de un período que se caracteriza por la desaparición de los primeros modelos asociativos (Asentamientos Campesinos y Juntas Agrarias), la finalidad del MIDA es lograr el fomento de las empresas asociativas, establecimiento de asociaciones mixtas, tal como se propone en el Plan Estratégico Manos a la Obra.

Es importante destacar que a través del Despacho de la Primera Dama se crea la Red Panameña de Asociación de Mujeres Rurales (REPAMUR) mediante Resuelto N° 192 de 22 de noviembre de 2007 y personería jurídica expedida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Esta red tiene una Junta Directiva, la cual fue instalada el día 15 de noviembre de 2007

en acto público. Tiene una organización a nivel provincial, distrital y comunitaria para contar con treinta y tres (33) delegadas.

Conforman esta red 270 organizaciones y cuenta con alrededor de 3,000 mujeres.

Uno de los objetivos de esta red es el intercambio de experiencias y lograr que a través de este espacio las mujeres puedan presentar proyectos conjuntos a organismos nacionales e internacionales.

7.5 MUJER RURAL Y AMBIENTE

7.5.1 El medio ambiente y sus desafíos

La relación mujer - medio ambiente puede analizarse desde el concepto más amplio

de calidad de vida. Así mismo, muchos sostienen que la mujer rural al estar en contacto directo con el manejo y uso de semillas y al conocer las plantas y especies que crecen en su zona, sus propiedades y uso, ha desarrollado una mayor sensibilidad respecto del problema ambiental y la necesidad de conservación de los recursos (FAO, 1999).

Los procesos de modernización económica en el área rural han dañado severamente tanto al medio ambiente como algunas formas de organización social articuladas en determinadas estrategias de producción. La extensión de la técnica de monocultivo, asociado al uso de maquinaria y plaguicidas está íntimamente ligada a la depauperación de suelos y agua, al tiempo que constituye un modelo alejado del paradigma de una agricultura sustentable. (FAO, 1999).

Se ha definido reiteradamente a la mujer campesina como un eje fundamental en la sostenibilidad ambiental, por su papel en el mantenimiento de la familia y su contacto directo con los recursos naturales.

7.5.2 La mujer rural frente al deterioro ecológico

Para tener una visión general del impacto medio ambiental, sobre las mujeres, es necesario mencionar los riesgos en los distintos espacios donde habitan las mujeres en las áreas rurales.

Los aspectos de la degradación del medio ambiente en la vida diaria no son iguales para los hombres y las mujeres. Cuando el medio ambiente se degrada, las actividades cotidianas de la mujer, por ejemplo, la recolección de leña y agua requieren más tiempo, dejando menos tiempo libre para actividades

productivas y recreativas. Cuando el agua escasea las mujeres y los niños/as de áreas rurales tienen que recorrer a pie distancias más largas para recolectarla.

La integración de la perspectiva de género en los proyectos, permite mejorar la recolección de información acerca del uso de conocimiento, el acceso y control sobre los recursos hídricos y ambientales por parte de las mujeres y los hombres; igualmente se debe capacitar al personal operativo y gerencial en la relevancia de los aspectos de género.

7.5.3 Marco legal de las políticas ambientales

Los diagnósticos generados en la preparación de la Conferencia de Beijing, evidenciaron que la normativa jurídica era uno de los aspectos que permitía identificar la existencia de discriminaciones complejas hacia la mujer.

El Plan de Acción de la Conferencia consideró necesario abordar estas desigualdades, aceptando que si bien las medidas legislativas por sí solas no bastan para lograr la igualdad, al menos son importantes señalamientos de las relaciones que deben existir en la sociedad y de las normas para eliminar las discriminaciones de hecho.

La Plataforma de Acción de Beijing indica a los gobiernos las siguientes medidas que han de adoptar:

“Reducir los riesgos para la mujer resultantes de peligros ambientales identificados tanto en el hogar como en el trabajo y en otros ambientes, inclusive la aplicación adecuada de tecnologías poco contaminantes, teniendo en cuenta

el enfoque preventivo convenido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Además indica “la adopción de medidas para integrar una perspectiva de género en el diseño y la utilización, entre otras cosas, de mecanismos de gestión de recursos, técnicas de producción y desarrollo de las infraestructuras en las zonas rurales y urbanas, que sean ecológicamente racionales y sostenibles”.

El Decreto N° 53 de 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta la Ley N° 4 de 1999, establece en el artículo 26 de la sección V, que se deberá facilitar el acceso de la mujer a la tierra, al crédito, a la tecnología, y capacitación mediante el fomento de la producción de alimentos según condiciones locales predominantes y promover sistemas agrícolas compatibles con el medio ambiente.

La Declaración de Río de junio de 1992, proclama principios que expresan la preocupación internacional y manifiesta en su Principio 20, el papel fundamental de las mujeres en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo e insta a los Estados a contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

7.5.4 Principios y lineamientos de la política nacional del ambiente

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) es la institución rectora de las políticas ambientales; para desarrollar sus programas se sustenta en los siguientes principios:

Dotar a la población de un ambiente saludable y adecuado para la salud y el desarrollo

sostenible e incorporar la dimensión ambiental en las decisiones y estrategias económicas, además de estimular y promover comportamientos ambientalmente sostenidos.

Para poner en marcha las estrategias ambientales la ANAM ha diseñado las siguientes políticas públicas: Política Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos, de Descentralización de la Gestión Ambiental, de Información, de Cambio Climático, de Producción más Limpia, de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental, Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos, entre otros.

7.5.5 Leyes de relevancia ambiental

La ANAM se encuentra en el proceso de elaboración de dos normativas legales, el Anteproyecto de Norma de Calidad Ambiental y el de Política Nacional de Recursos Hídricos. Además se ha iniciado la elaboración de un proyecto sobre ley de Aguas (Memoria ANAM, 2006).

La Ley General del Ambiente N° 41 de 1998, formaliza directrices para la administración ambiental en miras a un desarrollo humano sostenible. Esta ley dota al país de 9 instrumentos de gestión ambiental que permiten tener herramientas de seguimiento, control y fiscalización.

Esta ley marco que crea la Autoridad Nacional del Ambiente declara como misión: “propiciar un ambiente sano a través de la promoción sostenible de los recursos naturales, ordenamiento de la gestión ambiental y la transformación de la cultura ambiental”.

La ANAM, en el periodo 2005 a 2007 para lograr la ejecución de su Estrategia

Nacional Ambiental ha realizado las siguientes acciones:

1. Programas de sensibilización y capacitación dirigido a mujeres con el propósito de mejorar sus conocimientos en temas ambientales;
2. Diseño y puesta en marcha de iniciativas ambientales con orientación productiva para dar acceso a las mujeres al uso de recursos naturales en la producción de artesanías y en el desarrollo de servicios ambientales dirigidos a conservar la biodiversidad, mediante el establecimiento de zocriaderos, bancos de germoplasma in situ y reciclajes.

7.5.6 Alianzas para el desarrollo sostenible

La participación ciudadana se vio fortalecida mediante alianzas sólidas con la sociedad civil; al respecto, se ejecutaron programas de fortalecimiento de la gestión ambiental local a través de las Comisiones Consultivas Ambientales y acción de capacitación. Estas comisiones acompañan el proceso de formulación y seguimiento de la agenda ambiental a nivel municipal, comarcal y provincial.

En este sentido, la ANAM (2004-2007) ha instalado y capacitado a 73 de las 90 comisiones establecidas a nivel nacional. También se ha capacitado en materia de legislación ambiental y participación ciudadana. Con esta acción la institución concede especial importancia al fomento de redes, integradas por autoridades locales, voluntarios/as, y sociedad civil (la información no está desagregada por sexo).

CONCLUSIONES

- Los programas estratégicos del período 2004-2009 se orientan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM; el total de los esfuerzos se vinculan con el Objetivo Uno, combina la lucha contra la pobreza y programa de alimentación. Una proporción significativa se centra en el Objetivo 7, es decir garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y una proporción importante se destina al Objetivo 3, sobre la autonomía de la mujer. El impulso de programas contra la pobreza y la ayuda alimentaria ha dado lugar a una atención más concentrada en comunidades indígenas y población en pobreza extrema en los sectores sociales y agrícolas para conseguir los objetivos claves convenidos internacionalmente. En consecuencia los Ministerios se han organizado para poner en marcha esfuerzos colectivos y responder al desafío de los objetivos del Desarrollo del Milenio. Iniciativas como redes, comisiones consultivas ambientales, Manos a la Obra, Familias Unidas y Red de Oportunidades se constituyen en los programas que llevan la misión de dar cumplimiento a los ODM.
- El proceso de globalización ha ocasionado cambios en favor de una mayor apertura comercial, afectando la vida de la mujer, como trabajadora y consumidora. Los datos de la Encuesta de Hogares registran que el grado de participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha aumentado en la rama agropecuaria

(para el año 1991, 5,914 mujeres ocupadas y para 2004, 20,675). Ese aumento en la inserción de estas mujeres no ha ido acompañado de un mejoramiento de las condiciones de trabajo, ni de disminuciones pronunciadas en el grado de pobreza de la mujer. En algunos casos como en la agro exportación tienen empleos de media jornada, coyunturales, poco remunerados y sin continuidad caracterizados por la inseguridad y riesgo para la salud.

- Desde 1995, se ha avanzado en el establecimiento de nuevas y amplias alianzas y coaliciones de gobiernos, movimiento de mujeres, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, asociaciones de productores/as, cooperativas, asociaciones profesionales y de consumidores apoyados sustancialmente por la cooperación internacional. Hay una conciencia cada vez mayor de la importancia de la igualdad y los derechos humanos.
- El concepto de que el trabajo de la mujer en las labores agropecuarias sea entendido como de una ayuda, es una percepción que asumen tanto hombres como mujeres; lo cual ha afectado a estas últimas como productoras, ya que a pesar de existir la necesidad de ser atendidas ellas no logran transformar estas necesidades estratégicas en demandas por servicios.
- Existe una insuficiente representación de las mujeres a nivel de dirigencia, particularmente en las organizaciones mixtas o complejas. La organización y participación de las mujeres rurales se ve afectada por los estereotipos y roles de género, que

determinan una disposición sociocultural.

- Las mujeres rurales tienen todavía poca participación en las organizaciones mixtas, en donde predomina el concepto que la familia debe ser representada por el hombre. Esta situación se agudiza, aún más cuando los programas de desarrollo rural permanecen en los enfoques asistencialistas, que refuerzan el papel de la mujer en el mundo doméstico y la aleja de las relaciones políticas y sociales del mundo público. Fundamentalmente en los espacios mixtos se debe propiciar su liderazgo a niveles de posicionarla en cargos de dirección.

NOTAS

1. Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. Dirección de Políticas Sociales. Encuesta de Niveles de Vida. 1997 y 2003. Edición revisada. Junio 2005.
2. www.fao.org/Gender (Consultado en febrero de 2008)
3. Según Judith Rivera de la Dirección de Estadística y Censo, uno de los mayores aportes de este censo es la desagregación de los datos por sexo. Se espera que para el próximo censo se incorpore la variable ambiente. En este proceso se contó con el apoyo técnico de la FAO.
4. Las actividades agrícolas de la mujer comprenden: las labores de campo propiamente dichas: preparación de terreno, siembra, semillero, cargar, o almacenar, recolección, desgrane, para señalar las más sobresalientes.
5. El decreto ejecutivo No.701 de julio de 1995, creó el Consejo nacional de la Mujer y la Dirección nacional de la Mujer, adscrita al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. En el mismo se plantea que el Consejo propondrá políticas públicas a favor de la mujer e identificará recursos para su desarrollo.
6. Rebeca Grynspan y Laura Pérez, en 1993, presentan los resultados de este proyecto en un acto de celebración de las Jornadas Agropecuarias convocada por el Banco Nacional de Panamá.
7. Serrano, Donald. Economista. Red de Oportunidades. MIDES. (entrevista, 3 de marzo 2008).
8. Las mujeres y la pobreza: logros y avances. Informe Alternativo sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing 95. Panamá. 2004.
9. www.mida.gob.pa/Manos a la Obra 2004-2009. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Panamá. (Consulta enero 2008).
10. Diagnóstico sobre el Sector Agropecuario. Agencia de Cooperación Española-AECI. Panamá. 2006
11. La situación de las Mujeres Rurales en Panamá, Enriqueta Davis.

- Fundación para la Promoción de la Mujer/FAO. Panamá.1994. El Acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá, Bolaños, Vielka; Tuñón Irma, CEASPA, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-Panamá, 1995.
12. Isolda Jaén, Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Informe presentado en Jornadas Agropecuaria. Volumen 3. Banco Nacional de Panamá.1993. Panamá.
 13. www.mida.gob.pa/Manos a la Obra 2004-2009. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Panamá. (Consulta enero 2008).
 14. Diagnóstico sobre el Sector Agropecuario. Agencia de Cooperación Española-AECL. Panamá. 2006
 15. www.mef.gob.pa PRONAT- 2007 Panamá.
 16. El caso de las organizaciones campesinas oficiales ha sido poco documentada; el MIDA registra las estadísticas de la vigencia de estas organizaciones. La dirección de Desarrollo Rural es la responsable de otorgar personería jurídica. En cambio las organizaciones independientes fueron sistematizadas sus experiencias con el programa PROIGUALDAD.
 17. Se caracteriza por rubro: granos básicos, hortalizas, pecuario, exportación.
 18. Las principales actividades son: artesanía, agroindustria, agropecuaria, forestal y pesca...
 19. Le corresponde al MIDA, velar por el cumplimiento del código Internacional para la utilización de plaguicidas. Resuelto MIDA- ALP - 074 ADM del 18 de septiembre de 1997. prohíbe 61 plaguicidas genéricos en la República de Panamá.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIERI Miguel, Andrés Yurjevic (1986). La Agro ecología y el Desarrollo Rural Sostenible en América Latina. Santiago de Chile.
- AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE. (2006). Memoria. Panamá.
- AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE. (2005). Estrategia Nacional del Ambiente 2005-2009. Panamá.
- BANCO NACIONAL DE PANAMÁ. (1993). Jornadas Agropecuarias Volumen 3. Panamá.
- BOLAÑOS, Vielka y TUÑÓN, Irma (1995). El acceso de la Mujer a la tierra en Panamá. Ceaspa. Fundación Arias. Panamá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2004) Dirección de Estadística y Censo. Censo Agropecuario. Panamá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2005) Encuesta de Hogares. Panamá.
- INFORME ALTERNATIVO SOBRE EL CUMPLIMIENTO EN PANAMÁ DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING 1995. (2004). Panamá.
- FAO. (1996) Informe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile
- FAO. (1996). Género y Desarrollo. Dirección de la Mujer y Población. Roma, Italia.
- GARCÍA Ana Isabel. (1992). Mujer y Medio Ambiente en Centroamérica. San José, Costa Rica.
- LEÓN, Magdalena. (1996) Mujer, Género y Desarrollo. San José. Costa Rica.
- LEÓN, Adoración. (2006) Diagnóstico sobre el Sector Agropecuario. Agencia española de Cooperación Internacional. Panamá.
- MARCO SERRA, Yolanda, Ana Victoria RÍOS, Isabel ATENCIO y otras. (2006). Empleo femenino y transformación económica. Panamá Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA. (1999). Ley No. 4 de enero de 1999. Por la cual se instituye la igualdad de Oportunidades para las mujeres. Panamá.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA. (2002). III Informe Nacional: "Clara González", Situación de la Mujer en Panamá 2000—2001. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2006). Memoria. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. (2004). Plan Estratégico. Manos a la Obra 2004-2009. Panamá.
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. (2006). Memoria. Panamá.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2006). Pobreza y desigualdad en Panamá. Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida. Panamá.
- MONTECINOS, Sonia y Loreto REBOLLEDO. (1996).Conceptos de Género y Desarrollo. PUEG. Universidad de Chile.
- MUÑOZ, Ermila, TUÑÓN, Irma y PEART, Mireya. (2005). Índice de Compromiso Cumplido 1995-2003. FLACSO-UNFPA-UNIFEM-UNAMUP. Panamá.
- PROIGUALDAD. (2002). Empoderamiento individual y colectivo de mujeres rurales. Panamá.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PNUD. Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer, Beijing, 1995.
- LEY 4 DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. Panamá, 1999.
- SISTEMA DE NACIONES UNIDAS. (2007) Documento de Acuerdo de la Concertación Nacional para el desarrollo. Panamá.
- TECHNOSERVE (1996). Estrategia institucional para la incorporación de la perspectiva de género en el sector rural agropecuario. Panamá.

Internet

- www.mida.gob.pa Manos a la Obra. (2004-2009) Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (Consultado enero 2008)
- www.FAO.org/proyecto/FODEPAC (Consultado noviembre 2007).
- www.fao.org/Gender. El género y la Seguridad Alimentaria. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (Consultado diciembre 2007)
- www.geoscopia.net EMFO. Asociación Nacional de Empresas Forestales. Guía, uso y aprovechamiento de la biomasa forestal. (Consultado abril 2008).
- www.univision.com/ Wangari Maathai, Premio Nobel de la Paz. La gran Ecologista Africana. Antonio Torres, EFE. (Consultado abril 2008).

MUJERES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES: DE LA DISCRIMINACIÓN A LA PARTICIPACIÓN CON EQUIDAD



“Muchos de nosotros no sólo luchamos como pueblos indígenas sino luchamos como mujeres orgullosas de su identidad y mujeres orgullosas de su papel social, es decir como actores sociales. Muchos de nosotros luchamos como seres humanos y entendemos los grandes desafíos hoy, iniciando el nuevo siglo. Entendemos que en todo el mundo hay guerras y que el mundo necesita reconciliarse, que el mundo necesita la paz; pero no sólo la paz en papeles de acuerdos de élites, sino la paz que tiene que ver con la vida digna con que desean vivir los pueblos en cualquier rincón del mundo”.

Rigoberta Menchú. Premio Nobel de la paz. 1992.

8.1 LA DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES PANAMEÑAS AFRODESCENDIENTES

La discriminación hacia la mujer afrodescendiente en Panamá está latente en las molduras de una supuesta normalidad. Aunque los efectos de esta discriminación de género y de raza no sean cuantificables mediante los indicadores convencionales por una suerte de artificios “integradores”, es posible desenmascararlos en manifestaciones simples y cotidianas.

En entrevista realizada a la licenciada Eunice Meneses Araúz, periodista y coordinadora de las asociaciones de la etnia negra en Panamá, indica: “Con sólo ver las personas que atienden en los bancos (no encontrará ninguna negra ni indígena panameña), en los anuncios publicitarios, también se hace evidente la discriminación racial.

Estas expresiones discriminatorias, de igual forma, han originado denuncias ante hechos que han logrado captar la atención pública porque se aplican dentro de las propias escuelas donde se ha llegado a prohibir el uso de peinados tradicionales de la etnia negra (trenzas, canroll, dreadlocks, otros) entre las estudiantes de los planteles. Datos de la región nos dan una idea de la dimensión de la discriminación, como los ofrecidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los cuales indican que “millones de trabajadoras domésticas no reciben siquiera un pago”. Gran parte de esa fuerza laboral está compuesta por mujeres indígenas y afrodescendientes.

En materia demográfica, el *Manual de los Afrodescendientes de las Américas y el Caribe*, editado por UNICEF en el 2006, señala que en Panamá no se han realizado censos con preguntas de autoidentificación que permitan obtener información desagregada por origen étnico racial. De acuerdo con este documento, la población afrodescendiente en el país se sitúa en las provincias de Bocas del Toro, Colón y Darién; éstas ascienden a 14% según estadísticas de 2001. También señala que son coincidentes los mapas de pobreza confeccionados por el Gobierno Nacional y los de distribución geográfica de los afrodescendientes preparados por el Banco Mundial.

Para los integrantes de la Coordinadora de Asociaciones Afrodescendientes, son precisamente el racismo y la discriminación que han existido desde la época colonial, y que en la actualidad ha cobrado nuevas formas de esclavitud, las que se han convertido en obstáculo para conocer indicadores de desarrollo de este grupo de la población; por eso es necesario mirar un poco la historia, para entender la gravedad de la invisibilización de los/as afropanameños/as, que siempre han sido mayoría en nuestro istmo. Sobre los datos demográficos expuestos, para la Coordinadora estos, si bien son interesantes, siguen siendo extraoficiales.

La Primera Dama de la República, Vivian Fernández de Torrijos, en la clausura del Seminario de Poblaciones Afrodescendientes en América Latina, organizado por la Secretaría Iberoamericana y celebrado en la ciudad de Panamá, anunció la incorporación de la variante etnia negra en el próximo censo del 2010.

En Panamá, las actitudes discriminatorias contra la población negra se encuentran documentadas tanto en relatos de la colonia española como también en estudios realizados a partir de 1851, momento de la llegada masiva de flujos migratorios de población negra proveniente de Las Antillas. Más recientemente, a raíz de la celebración en Panamá de los Congresos del Negro Panameño y de la Cultura Negra de las Américas, entre 1980 y 1983, se han producido interesantes abordajes en torno a la contribución de la etnia negra en el quehacer patrio.

Escritores como Alberto Barrow y George Priestly, para citar sólo algunos, nos han permitido con sus escritos, adentrarnos a las diversas manifestaciones discriminatorias de la sociedad actual, pero también a revalorar la contribución de la etnia negra en la cultura y el desarrollo de nuestra identidad nacional.

8.1.1 Normas legales y discriminación de la población afrodescendiente

La abogada y feminista panameña Mariblanca Staff Wilson compiló y analizó una serie de disposiciones legales nacionales e internacionales sobre el principio de no discriminación en la obra *Discriminación Racial y Legislación en Panamá*, en la cual señala: “existe un marco legal nacional importante para lograr que se respeten los derechos humanos de los afrodescendientes. Sin embargo, es en la interpretación y en la aplicación práctica de las leyes donde residen los obstáculos para lo que se dice en teoría, se observe con equidad en la realidad cotidiana”.

Sólo para citar dos disposiciones legales relevantes al tema, destacaremos el artículo 19 de la Constitución Política que expresa: “No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por clase social, sexo, religión o ideas políticas”, y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que basa su fi-

lososfía en los principios de igualdad y no-discriminación: “sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos ha evolucionado hacia instrumentos más concretos y aplicables en el sistema de protección y reconocimiento expresando el derecho de las poblaciones afrodescendientes, indígenas y otras poblaciones a la existencia social, la participación, el respeto a su cultura, a expresarse, a tener un trato digno y respetuoso. Lógicamente, estos avances en la normativa son el fruto de luchas generacionales contra la segregación y el racismo, lo cual ha dado paso a instrumentos internacionales especializados de protección de los derechos humanos y foros internacionales que promovieron acciones en ese mismo ámbito.

En tal sentido, tenemos la proclamación por la Organización de las Naciones Unidas de tres Decenios de Acción para la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial; el primero, declarado de 1973 a 1983; el segundo declarado entre 1983 a 1993; y culmina con el tercer decenio, instituido entre 1993 a 2003. Durante la celebración del tercer decenio en el 2001, la ONU proclamó el Año Internacional de la Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia.

En el ámbito de los derechos humanos, se han aprobado instrumentos a nivel internacional, que reconocen y definen los compromisos de los Estados para revertir y eliminar las acciones discriminatorias. (Cuadro 8.1).

CUADRO 8.1 NORMAS LEGALES PARA REVERTIR Y ELIMINAR LAS ACCIONES DISCRIMINATORIAS

Normativa	Instancia que la emite y fecha en que se aprueba
Convención Americana sobre Derechos Humanos.	Aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 22 de noviembre de 1969.
Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.	Aprobada en 1963 por la Organización de Naciones Unidas, ONU.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.	Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965.
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Asamblea de las Naciones Unidas, aprobada el 18 de diciembre de 1979.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer.	Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 9 de junio de 1994.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.	Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1999.

De las disposiciones internacionales descritas, las que más nos interesan en el campo de este trabajo son *la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, suscrita por Panamá el 16 de agosto de 1967, y *la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)* ratificada en mayo de 1981.

La discriminación hacia la mujer afrodescendiente es considerada por Eunice Meneses, coordinadora de Organizaciones de la Etnia Negra en Panamá, como un obstáculo que frena el desarrollo, afecta la autoestima de la persona y reproduce la situación de marginación. Por otro lado, Dorotea Wilson, coordinadora de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, indica que la raza y la condición femenina funcionan como un «anclaje» a la pobreza.

En cuanto a la discriminación específica de la mujer negra en Panamá, se observa en planos específicos como:

- La selectividad para el empleo que se hace evidente en actividades económicas específicas, como son las dependencias bancarias, crediticias y aseguradoras; en las que las mujeres que deseen emplearse, en la medida de lo posible deben tener una “buena presencia”, que se traduce en un estereotipo de mujer blanca que responda a las políticas de contratación de aquellos establecimientos.
- La accesibilidad a lugares de diversión.
- La selectividad y distorsión en el uso de las imágenes para la publicidad.

Por otra parte, los cinturones de pobreza existentes en áreas críticas de las ciudades de Panamá, Colón, Bocas del Toro y Chiriquí se encuentran densamente habitadas por poblaciones negras, donde las mujeres, además de resentir la discriminación por su condición de mujer, también la experimentan por razón de su etnia. Muchas mujeres tienen baja escolaridad, han asumido cargas familiares

desde muy temprana edad, están desempleadas y tienen la responsabilidad de la jefatura de familia.

El esfuerzo de impulsar acciones para diseñar y ejecutar políticas públicas afirmativas en materia de derechos humanos de las mujeres afrodescendientes ha sido recogido en la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”, en su Capítulo VI. (Cuadro 8.2).

Las asociaciones de afrodescendientes han obtenido logros de gran impacto, entre ellos, la

declaración del 30 de mayo como Día de la Etnia Negra (Ley 16 de 10 de abril de 2002).

8.1.2 Identidad negra de la población panameña, avance para superar los obstáculos

Se ha cuestionado la inexistencia de un movimiento de identidad de comunidades negras en Panamá, a diferencia de otros países hermanos, como Colombia, que ha logrado incluir a la población negra en los censos nacionales. Sobre este hecho, la

CUADRO 8.2 LA MUJER AFROPANAMEÑA: LEY N° 4 DE 29 DE ENERO DE 1999, “POR LA CUAL SE INSTITUYE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES”. CAPÍTULO VI

Artículo 27. La política pública que el Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres afropanameñas comprende:	Avances significativos en materia de normativas legales.
1. Adoptar las medidas y acciones para eliminar los prejuicios y estereotipos raciales en los contenidos de los textos y programas educativos.	<p>Ley N° 9 de 30 de mayo de 2000, por la que se instituye el día 30 de mayo como el día Cívico de la Etnia Negra Nacional. Está dirigida a conmemorar, ampliar conocimientos, enriquecer y fortalecer la perspectiva de los movimientos afrodescendientes.</p> <p>Decreto Ejecutivo N° 124 de 27 de mayo de 2005, por el cual se crea la Comisión Especial para el establecimiento de una política gubernamental para la inclusión plena de la etnia negra panameña.</p> <p>Decreto Ejecutivo N° 116 de 29 de mayo de 2007, por el cual se crea el Consejo Nacional de la Etnia Negra. República de Panamá, Ministerio de la Presidencia.</p>
2. Promover, a través de la educación formal y no formal, los valores y prácticas culturales de la población afropanameña.	<p>Decreto Ejecutivo N° 116 de 29 de mayo de 2007.</p> <p>Ley N° 11 de 22 de abril de 2005, que prohíbe la discriminación laboral y adopta otras medidas.</p>
3. Fomentar el estudio de las raíces e historia de la población afropanameña.	<p>Decreto Ejecutivo N° 116 de 29 de mayo de 2007.</p>
4. Crear los mecanismos pertinentes para presentar denuncias que surjan como consecuencia de la discriminación racial contra la población afropanameña.	<p>Ley N° 7 de 5 febrero de 1997, que crea la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, facilita la canalización de investigaciones sobre actos de discriminación, la cual se puede impulsar a través de la Dirección de Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres, que recibe denuncias de violación de sus derechos humanos por cualquier acto de discriminación incluso racial.</p>

CUADRO 8.2 La mujer afropanameña: Ley N° 4 de 29 de enero de 1999... (Continuación)

<p>5. Investigar las manifestaciones y prácticas racistas que atenten contra la dignidad y los derechos de las mujeres afropanameñas.</p>	<p>Resolución de la Alcaldía de Panamá N° 407 de 28 de junio de 2001, que elimina la solicitud de foto en todos los trámites que realicen usuarios/as y contribuyentes ante las dependencias municipales.</p> <p>Oficina Pro Igualdad de Oportunidades y Acción Ciudadana. En el 2003, se reorganiza en la estructura municipal, cuyo propósito es formular políticas públicas dirigidas a promover el respeto a la diversidad étnica, racial y cultural, y recibe denuncias.</p> <p>Ley N° 16 de 10 de abril de 2002 es una ley eminentemente antidiscriminatoria que establece la obligación del Estado de promover la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.</p>
---	--

Coordinadora de la Etnia Negra en Panamá señala que los procesos de cada país son distintos, y no se pueden comparar; pues en estos influyen elementos históricos de la configuración de cada país como Estado nación, así como aspectos políticos y económicos complejos.

Sobre el aspecto de la identidad afrodescendiente y la incorporación de sus reivindicaciones identificatorias, es importante destacar que el tema de los/as afrodescendientes ha avanzado en Panamá. De hecho, en nuestro país se cuenta con un Plan para la Inclusión Plena de la Etnia Negra para garantizar la participación de la población afropanameña con igualdad y equidad, en los procesos de desarrollo de la sociedad y del país, según lo establece la “Declaración y Programa de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia”, realizada en Durban (Sudáfrica, 2001), y que fue aprobada por los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Se cuenta, además, con la creación de un Consejo de la Etnia Negra Panameña y la designación reciente de una persona en la Secretaría Ejecutiva, todo esto producto del movimiento afropanameño que ha apostado a la creación de políticas públicas para la inclusión de la población.

Existen más de 24 organizaciones que forman parte de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras Panameñas, las cuales desde el 2,000 se vienen reuniendo, formándose y capacitándose para lograr espacios de incidencia. Podemos señalar que de ahí salió la iniciativa de un Plan de Incidencia de los Afropanameños, que dio como resultado final el Plan de Inclusión y el Consejo de la Etnia, cuya misión no sólo gira en torno a visibilizar los aportes culturales y acciones de resistencia de la etnia negra, como son sus tradiciones culinarias folklóricas y culturales, sino impulsar una plataforma de principios y normas de convivencia ética y jurídica exigibles a las instancias en ejercicio de gobierno.

Hay que destacar que dentro de esta Coordinadora hay tres organizaciones de mujeres negras que impulsan y articulan este tema en el ámbito nacional e internacional:

- La Red de Mujeres Afropanameñas (REMAP)
- La Red de Mujeres Afrodescendientes Profesionales y Empresariales (REMAPE)
- Centro de la Mujer Panameña (CEMP)

Consecuentemente con lo planteado, se creó la Comisión Especial para el establecimiento de una Política Gubernamental para la Inclusión Plena de la Etnia Negra en Panamá, la cual elaboró el Plan de Acción Nacional que surge como producto de los debates, investigaciones y consultas con las comunidades afro-panameñas en las distintas regiones de la República.

Producto de lo planteado por la Comisión Especial se crea la Secretaría Nacional del Consejo de la Etnia Negra, adscrita a la Presidencia de la República, con el propósito de elaborar planes de desarrollo a favor de la población afropanameña. Para garantizar su eficacia ésta deberá contar con presupuesto propio y vínculos con las entidades estatales que aseguren la atención, diseño e implementación de las acciones descritas en el Plan de Acción.

Los temas de interés que contiene el Plan de Acción giran en torno a:

- Reducción de la pobreza y promoción del desarrollo.
- Propiedad de tierras.
- Acceso al empleo.
- Participación en la vida pública.
- La discriminación y la ley.
- Malos tratos y uso excesivo de la fuerza.

- Educación e identidad cultural.
- Religión.
- Vivienda.
- Voto de panameños y panameñas en el exterior.
- Instancia estatal para la ejecución y seguimiento del Plan.

En la elaboración del Plan de Acción, propone la Comisión Especial, el diseño y ejecución de un Censo Nacional Afropanameño, coordinado con la Contraloría General de la República. Dicha encuesta tendría como finalidad identificar de manera científica y social la realidad de los/as afropanameños/as y sus comunidades. La Comisión propone este padrón como un insumo o herramienta para el análisis, diseño y desarrollo de proyectos o programas dirigidos a fortalecer las comunidades afropanameñas, y a elevar su calidad de vida.

Existe también una propuesta de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras Panameñas al Ministerio de Educación sobre áreas temáticas de especial interés para su implementación en la educación básica general.

8.1.3 Temas, consensos y estrategias de las mujeres negras

La Dirección Regional de UNICEF para América Latina organizó en la ciudad de Panamá el Encuentro Intergeneracional de Mujeres Líderes Afrodescendientes, con el objetivo de reflexionar sobre el proceso de articulación de las mujeres afrodescendientes y la construcción de su propia agenda para articularla con la agenda de los dere-

chos de la niñez, adolescencia y mujer afrodescendiente. Este espacio intergeneracional de encuentro reconoce los avances y también le da un rol relevante al liderazgo de las mujeres como actrices de cambio en sus familias y comunidades y, por lo tanto, en el desafío de garantizar derechos a la niñez y adolescencia afrodescendiente. En el ámbito continental, existen 150 millones de afrodescendientes.

Las lideresas afrodescendientes también identificaron temas y estrategias en dos niveles:

A lo interno de las organizaciones y redes:

- a) Fortalecer la capacidad de interlocución y alianza con otros movimientos, particularmente con las mujeres indígenas.
- b) Sistematizar experiencias organizativas de lideresas afrodescendientes para contribuir a la consolidación de procesos, sobre todo para el relevo a través de la participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- c) Incidir sobre el trabajo del Sistema de Naciones Unidas para lograr que las diferentes agencias pongan como prioridad a los y las afrodescendientes.

Para las agencias de las Naciones Unidas:

- a) Apoyar iniciativas de intercambio que faciliten el diálogo entre mujeres líderes afrodescendientes de América Latina, el Caribe anglófono y francófono, y Brasil.
- b) Apoyar las iniciativas de alianza entre las mujeres indígenas y las afrodescendientes para una plataforma en co-

mún, particularmente entre las mujeres jóvenes.

- c) Apoyar la participación de mujeres afrodescendientes, particularmente jóvenes, en los foros internacionales para incidir sobre las agendas, y que se visibilicen las demandas de los y las afrodescendientes.
- d) Analizar las lecciones aprendidas de la ronda de censos del 2000 para dar apoyo técnico a los países sobre los ajustes técnicos necesarios para la incorporación de la variable racial en el censo y en otros instrumentos como las encuestas de hogares.

8.2 MUJERES INDÍGENAS: DE LA INVISIBILIDAD A LA PARTICIPACIÓN CON EQUIDAD

Panamá es una de las naciones del continente americano que mayor avance legislativo ha logrado en el plano del reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas; estos derechos incluso han sido elevados a rango constitucional y en el desarrollo de otras normas jurídicas, como son: la educación intercultural bilingüe, la consulta previa e informada en temas ambientales, y la protección a la propiedad intelectual; surgidas de la mano de las reivindicaciones de los líderes y lideresas de los siete pueblos indígenas y del progreso alcanzado en los foros internacionales bipartitos entre Estados y representantes de las etnias indígenas.

En particular, la protección de los derechos humanos de las mujeres indígenas, es un logro que ha emanado al amparo de las grandes luchas del movimiento de mujeres traducidas en leyes con enfoque de género “extensivas” a las mujeres indígenas. Estos instrumentos específicos de la mujer han posibilitado que sus necesidades y problemas hayan sido identificados y reconocidos dentro del sistema de protección de los derechos humanos, entre los cuales están: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993, la IV Conferencia de la Mujer, Beijing 1995, la Conferencia Mundial contra el Racismo en 2001, y más recientemente la conmemoración del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995 a 2004), se reafirman los derechos humanos de las mujeres indígenas y de otros grupos étnicos, haciendo un llamado a los Estados a promover y proteger estos derechos y se les exhorta a superar barreras arra-

gadas en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

Si bien se cuenta con instrumentos internacionales de derechos humanos concretos para la eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas, como lo son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (aún no ratificado por Panamá) cabe destacar, sin menoscabar el contenido de los mismos, que estos instrumentos internacionales de derechos humanos no manifiestan de manera explícita su aplicabilidad en los casos específicos cuando las víctimas son mujeres.

En el ámbito nacional, se considera, que aún la agenda de reivindicaciones de las mujeres indígenas en Panamá no se encuentra totalmente visibilizada en los grandes temas, discursos y luchas de afirmación de la identidad indígena. En tal sentido, reclamaciones como: el respeto a la autonomía política y económica en las tierras y territorios indígenas, el trato como sujetos colectivos de derechos, el respeto y reconocimiento de sus derechos a los recursos naturales y

CUADRO 8.3 NORMAS LEGALES INTERNACIONALES RELATIVAS A DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS A PERSONAS INDÍGENAS RATIFICADAS POR PANAMÁ

Instrumento	Año de aprobación	Instancia Internacional de donde procede
Convenio 107 de 1957, sobre Tierra, Justicia, Educación y Trabajo.	1971, Decreto de Gabinete N° 53 de 26 de febrero de 1971.	Organización Internacional del Trabajo, OIT
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965.	Ley N° 49 de 2 de febrero de 1967.	Naciones Unidas
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Ley N° 14 de 28 de octubre de 1976.	Naciones Unidas

biogenéticos; han ocupado las acciones políticas de la dirigencia indígena.

Lo anterior repercute en la identificación de las desigualdades de género y las barreras en el ejercicio de derechos, y deja fuera del debate interno de los propios Congresos y espacios de decisión colectiva de los pueblos indígenas temas relevantes como la participación de las mujeres indígenas en los espacios culturales, en la toma de decisiones, en la redistribución del poder representativo, y en la erradicación de patrones que promueven actitudes excluyentes, discriminatorias o de violencia; por esta razón, cobra fuerza la exigencia de que la protección de los derechos humanos de las mujeres sea un eje transversal en los principales instrumentos referentes a los pueblos indígenas, en sus planes de desarrollo.

Las realidades y los problemas específicos de las mujeres indígenas por lo general se ocultan y se excluyen tanto en la ley como en su aplicación. Hay un amplio espacio social de tolerancia para la discriminación y violencia contra las mujeres indígenas, como son las relacionadas con el empleo, donde su sexo, raza, etnicidad, conservación de su vestido tradicional, costumbre e idioma son determinantes para la exclusión. También es deficiente la incorporación efectiva de las mujeres indígenas en la elaboración, ejecución y auditoría social de los modelos de desarrollo creados para superar las brechas de desigualdad de género.

En el ámbito nacional, el aporte de las mujeres indígenas al Plan de Acción de la Mujer Panameña, así como su participación en la “Concertación Nacional” como espacio de diálogo entre diversos actores sociales, representa un paso importante en la visibiliza-

ción de los problemas de las mujeres indígenas dentro del mapeo de las estrategias concertadas para la búsqueda de solución a los problemas nacionales.

8.2.1 Condición de las mujeres indígenas

El Segundo Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio revela que en Panamá existe un vínculo entre la condición de la población indígena, la situación de pobreza y la extrema pobreza; éste indica que en las áreas comarcales casi la totalidad de sus habitantes es pobre (98.4%), y el 90% se encuentra en pobreza extrema.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2005 cataloga a Panamá como un país de desarrollo humano alto. Ocupa el lugar número 56 y ha logrado asemejarse a los estándares de países altamente desarrollados. Pero el país tiene profundas desigualdades regionales y existen sectores importantes de la población que viven en condiciones críticas similares a las de los países con desarrollo humano bajo.

En el informe de CEPAL, “*Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico*”, se sostiene que “persiste un vacío entre las normativas legales y su operativización e implementación, lo cual conlleva a que en los umbrales del siglo XXI una proporción importante de la población indígena panameña siga viviendo en una situación de marginación y exclusión social”. Lo anterior se expresa en indicadores que afectan diferencialmente a hombres y a mujeres, y se tornan muy significativas por los patrones culturales que reproducen entre las mujeres indígenas

dependencia económica y sobrecarga de responsabilidades que afectan su calidad de vida y oportunidades.

8.2.2 Salud de las mujeres indígenas

De acuerdo con el Informe sobre la Salud de la Mujer en Panamá 2005, la salud de la mujer indígena se encuentra fuertemente influenciada por factores estructurales que reflejan inequidades económicas y sociales que obstaculizan el acceso a los servicios de salud; a estos factores hay que agregarles la persistencia de patrones culturales que enfatizan las desigualdades por razón de género y que afectan su salud de manera diferenciada.

Un indicador relevante para establecer los avances o no logrados por la población en materia de salud son los relacionados con la salud materno-infantil. En las comarcas indígenas se presentan altas tasas de mortalidad de niños y niñas menores de cinco años; los índices para el caso de la Comarca Ngöbe-Buglé, de acuerdo con la OPS, se encuentran en un 55.4%; en Kuna Yala, 38.0%; en la Comarca Emberá-Wounan, 32.9%; Bocas del Toro, 58.7% y en Darién, 35.1%. Esto indica la necesidad de realizar intervenciones sostenidas en estas regiones.

Entre las causas a las que se atribuye tal rezago, se encuentran: la dispersión de la población que habita las tierras y territorios indígenas, dificultades de comunicación, la lejanía de los centros de salud, la pobreza, las barreras culturales y, sobre todo, la ausencia de programas de salud pública instalados en cantidad y calidad suficiente a los requerimientos de la población indígena.

El Diagnóstico Participativo con Enfoque de Género, realizado entre junio y noviembre de 2005 por el Programa de Género del Instituto Fe y Alegría, en seis comunidades indígenas de Río Tupiza, Comarca Emberá-Wounan, reflejó la gran demanda de las mujeres de las comunidades del Río Tupiza de servicios médicos, por tanto ni el analfabetismo, ni las tradiciones o costumbres en el empleo alternativo de la medicina tradicional, fueron obstáculos para el uso de la medicina occidental; por tanto no se observó rechazo de las mujeres encuestadas a la realización de exámenes de papanicolau, control del embarazo, o para el empleo de métodos de anticoncepción.

De acuerdo con el Informe sobre la Salud de la Mujer en Panamá 2005, la diferencia de género se refleja en la enfermedad y la mortalidad, lo mismo que en los factores de riesgo, la salud mental y en los estilos de vida y posibilidades de acceso a servicios; esto ya se reflejaba en la Encuesta Nacional de Vida (ENV) de 2003, la cual señalaba que el 96.3% de la población urbana tenía acceso al agua potable, cobertura que disminuye a 85.7% en las zonas rurales y a 57.2% en las comunidades indígenas. En los territorios y tierras indígenas, la tarea de buscar agua está a cargo de las mujeres indistintamente de su edad; esta situación a lo largo de la vida productiva causa deterioro en la salud física de las mujeres de estas zonas.

Entre los problemas de salud más comunes en las mujeres panameñas se encuentran: la desnutrición de las mujeres en edad fértil, el embarazo adolescente, las enfermedades de transmisión sexual, incluida el VIH/SIDA, los tumores malignos y los efectos psíquicos

y físicos de la violencia doméstica. Sin embargo, el principal problema de acceso a los servicios de salud es económico, 11.6% por costo del transporte, principalmente en las zonas rurales; y 5.9% por costo de los servicios de salud (MEF, 2006).

Para las mujeres indígenas, las desigualdades y dificultades de acceso a los servicios de salud reproductiva las coloca dentro del grupo de alta incidencia de mortalidad materna, lo cual se encuentra relacionado no sólo con la pobreza, sino con la escasez de servicios y cuidados de emergencia, en especial de las emergencias obstétricas. También afecta a las mujeres indígenas de las comarcas la ausencia de métodos de anticoncepción en los dispensarios de salud.

El índice de esperanza de vida y de muerte maternas se constituye en todos los países del mundo en uno de los indicadores más importantes al momento de valorar el progreso de las políticas públicas de salud; para ponderar la condición de avance en materia de salud de la mujer indígena, observaremos algunos indicadores sobre tal situación.

La esperanza de vida se inclina levemente a favor de las mujeres indígenas frente a los hombres indígenas; sin embargo, ellas se ven mayormente afectadas por las malas condiciones de vida; entre los factores que se destacan se encuentran: la alimentación deficiente, los partos múltiples, la violencia doméstica y el trabajo en exceso.

En cuanto a la mortalidad materna, en las regiones rurales el Informe sobre *La Salud de la Mujer en Panamá 2005* señala que la mortalidad presenta diferencias por sexo y edad entre la población indígena. Después

de los 30 años, no se observan diferencias muy marcadas entre los hombres y las mujeres. Esta diferencia, sin embargo, sí existe entre las mujeres indígenas y no indígenas desde el momento de su nacimiento hasta alcanzar los 55 años. El informe en mención señala que el año en el que mayor influencia de muertes maternas se han producido fue el año 2003. De igual forma, el informe reitera lo ya expuesto en el sentido de que existe menos infraestructura estatal para dar cobertura a los servicios públicos en las áreas comarcales.

El mayor porcentaje de defunciones maternas se produce en las provincias de Panamá, Veraguas, Chiriquí y en la comarca Kuna Yala; aunque el Informe no establece si las muertes maternas producidas en las provincias de Veraguas y Chiriquí corresponden a mujeres ngöbes o buglés presentes en una proporción considerable en las áreas rurales de esas regiones del país.

El estudio realizado por la OPS identifica entre las causas de estas muertes las siguientes:

- Las principales causas fueron obstétricas, durante el trabajo de parto y puerperio (97%)
- Las causas específicas más sobresalientes: hemorragia (26.8%)
- Las causas obstétricas indirectas (24.4%), trastornos hipertensivos del embarazo (17.1%), aborto (12.2%) y sepsis (9.7%).

No se dispone de información sobre otras causas de muerte de las mujeres indígenas, como tampoco de las infecciones de transmisión sexual (ITS), VIH/ SIDA y trastornos mentales, pues los datos con los que se cuen-

tan contemplan de manera genérica las causas y no la etnia, salvo algunos datos disponibles de la comarca Kuna Yala; los datos tampoco diferencian a aquellas mujeres indígenas atendidas fuera de sus tierras y territorios; por lo que poco se puede saber de factores de influencia y variables determinantes.

Los programas dirigidos a brindar mayor cobertura a la atención de la salud, sobre todo en el tema de la salud materno-infantil, han tenido un impacto positivo con la aprobación del Decreto Ejecutivo N° 428 de 15 de diciembre 2004, que ordena la gratuidad de los servicios de salud y la asistencia del embarazo en todos los servicios de salud del Ministerio de Salud, y cuyos objetivos son:

- a. Mejorar el acceso a los servicios de salud de las embarazadas,
- b. Aumentar la cobertura de atención de esta población a fin de disminuir la mortalidad materna.

Y el Decreto Ejecutivo N° 546 de 21 de noviembre 2005, que ordena la gratuidad de la atención para los niños y niñas menores de cinco años en todos los servicios de salud del Ministerio de Salud, cuyos objetivos generales son:

- a. Alcanzar los objetivos del milenio para la niñez,
- b. Disminuir la carga económica de las madres con niños y niñas menores de cinco años de edad.

Sin embargo, lo anterior contrasta con los informes del Ministerio de Salud, que señalan que en los servicios de salud para la Planificación Familiar y Salud Reproductiva el número de médicos/as y enfermeras/os ha disminuido entre 2002 y 2005 de 14.2 por

10,000 habitantes a 13.8, y de 11.6 a 11.5, respectivamente.

Por otra parte, la puesta en marcha del programa de alivio y combate a la pobreza denominado *Red de Oportunidades*, implementado a partir de los estudios de pobreza hechos en el 2003 por varias instancias del gobierno, y cuya población meta son las casi 75,000 familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, corresponde a una propuesta que busca reducir el grave problema mediante la entrega de una transferencia monetaria condicionada equivalente a B/35.00 mensuales. Dicha iniciativa busca garantizar con el acceso a las ofertas de servicios del Estado, fortalecer las capacidades humanas y mejorar las infraestructuras de las comunidades.

Entre los aspectos positivos que se han destacado de la intervención, tenemos que: se ha conseguido atender y mantener en los programas de salud a más mujeres, niños y niñas en las zonas de impacto del programa, se ha logrado la permanencia escolar de niños/as y ha mejorado la dieta nutricional de las familias.

8.2.3 Acceso a la justicia

En cuanto a la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico, los derechos paterno-filiales, conyugales, y la protección de las mujeres y niñas indígenas contra los abusos sexuales, el Informe de Consultoría sobre Acceso a la Justicia por la Población Indígena, elaborado para el Órgano Judicial por el Centro de Asistencia Legal Popular, realizado entre enero a mayo de 2006, reveló

que hay una creciente desmotivación en el uso de la población indígena del sistema de justicia occidental y pérdida de confianza en la justicia tradicional.

Este diagnóstico se realizó con grupos focales en las siguientes comunidades:

- Comarca Ngöbe-Buglé: Kuerima, Las Guabas, El Piro.
- Comarca Emberá-Wounan: El Salto, Punta Grande, Tortuga.
- Comarca Kuna Yala: Narganá, Niadup, Usdup.

Entre los factores influyentes para el no empleo de las instancias ordinarias de justicia, están los siguientes:

- El desconocimiento del funcionamiento de las instancias judiciales y de instrucción sumarial;
- El desconocimiento de sus derechos;
- Las carencias económicas;
- La dificultad para llegar a los despachos judiciales por las largas distancias que hay que recorrer;
- La falta de intérpretes, y del acoplamiento del sistema de justicia a las condiciones determinantes de los pueblos indígenas.

Pese a la existencia de algunos despachos judiciales en las áreas indígenas, los factores mencionados siguen siendo un obstáculo para el real acceso y uso del sistema de justicia ordinaria. Por otra parte, la justicia tradicional en algunas áreas comarcales, sobre todo Ngöbes y Buglés, es señalada como un foco donde existe tráfico de influencia por parte de los grupos de poder. Esta situación limita el uso de las instancias comarcales.

Temas como pensión alimenticia, reconocimiento de hijos/as y demandas de pensión alimenticia, así como aquellos vinculados a la libertad sexual (estupro, violación carnal y

seducción), fueron identificados por los grupos focales como de alta recurrencia.

La falta de credibilidad del sistema se observó de manera particular entre las mujeres entrevistadas. Ello puede deberse a la ausencia de recursos propios, las responsabilidades y cargas familiares, que le impiden acudir a los despachos para darle seguimiento tanto a los trámites como al proceso interpuesto.

8.2.4 Equidad en la educación

La Constitución Política de Panamá establece en los capítulos 4º y 5º, referentes a la cultura y la educación, el reconocimiento y respeto a la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, la realización de programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas; de igual forma la obligación del Estado de desarrollar programas de educación y promoción para los grupos indígenas, a fin de lograr su participación ciudadana activa.

Las reformas hechas por la Ley N° 34 de 6 julio de 1995 a la Ley Orgánica de Educación, establecen que la educación para las comunidades indígenas se fundamentará en el derecho de éstas a preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural. Además, propone que ésta se desarrollará conforme a las características, objetivos y metodología de la educación bilingüe intercultural.

De acuerdo con el Informe de Progreso Educativo en Panamá-2002, publicado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), las tasas de repetición y deserción

escolar de los niños y niñas indígenas superan ampliamente la tasa nacional.

Los informes y estudios citados anteriormente revelan el bajo nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población indígena, por lo que cabe perfectamente correlacionar su situación con la insuficiencia de la extensión de la cobertura educativa en calidad, cantidad, pertinencia y adaptabilidad a las demandas de la educación para la vida. Un dato significativo en materia de educación es el combate y erradicación del analfabetismo.

El Informe del Consejo Nacional de la Educación (CONACED 2006), señala que aunque el nivel de analfabetismo no es alto en comparación con el resto de la región, es significativo en cuanto a la disparidad entre género y región. Este informe también indica que la ineffectividad de la educación en las áreas indígenas puede ser atribuida, entre otras causas: a la imposición del uso del idioma español a los niños y niñas indígenas, al empleo de elementos curriculares y metodológicos inapropiados para la formación de estudiantes indígenas, incluida la utilización de contenidos y textos escolares ajenos a su perfil socio-cultural, y a las malas condiciones de infraestructuras donde se imparte educación, que en buena medida disminuyen cualitativa y cuantitativamente la calidad de aprendizaje.

En 1998 el Ministerio de Educación creó la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas (Decreto Ejecutivo N° 94 de 25 de mayo de 1998), que tiene como una de sus funciones diseñar, elaborar textos, guías pedagógicas, recursos didácticos y otros materiales de apoyo para la educación bilingüe in-

tercultural. La Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas debe ser elevada a la categoría de Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, y la elaboración, ejecución y evaluación de un plan de educación bilingüe intercultural y la alfabetización en los territorios indígenas deben ser coordinadas con los Congresos Indígenas.

8.2.5 Analfabetismo: educar en la propia lengua

El índice de alfabetismo entre la población femenina es de 12%, relativamente poca diferencia con el porcentaje masculino, que es de 11.7%.

Según el Censo del año 2000, la concentración del analfabetismo por comarca es la siguiente: 45.9% en la comarca Ngöbe Buglé, 38.5% en Kuna Yala, y 34.5% en la Emberá Wounan; mientras que en Panamá fue de 2.8% y en Colón 3.7%. En tanto el INDH del 2002 indicó que en las comarcas la diferencia en la alfabetización entre hombres y mujeres es notoria y puede llegar a reflejar hasta un 20% de disparidad. En general, se puede afirmar que la mujer indígena tiene un menor índice de alfabetización.

CUADRO 8.4 PORCENTAJE DE PERSONAS ALFABETIZADAS, POR SEXO, SEGÚN COMARCA INDÍGENA: AÑO 2001

Año 2001	Hombres	Mujeres
Comarca Kuna Yala	73.3%	57.1%
Comarca Emberá y Wounan	64.1%	57.1%
Comarca Madugandi	47.6%	24.2%
Comarca Ngöbe Buglé	64.1%	44.7%
Comarca de Wargandi	22.4%	6.9%

Fuente: Informe de Derechos Humanos 2001. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

De igual forma, datos estadísticos suministrados por el Ministerio de Educación indican que comparativamente es menor el porcentaje de niñas indígenas en proceso de escolarización que con relación a niños indígenas, lo que representa un factor importante dentro del abanico de posibilidades que rodearán a la mujer indígena y que se traducen en mayor vulnerabilidad, dependencia y ausencia de oportunidades.

Otro indicador importante por estimar es el relacionado al promedio de años de escolaridad entre hombres y mujeres. Indica la Profesora Aleyda Terán B. en su investigación *Situación Presente de la Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe. Panamá - Informe de país. CREFAL/CEAAL*, que el análisis de este dato nos puede indicar que en las comunidades indígenas sigue prevaleciendo la influencia de brindar mayor educación a los hijos varones que a las mujeres; por cuanto se supone que ellos serán el sustento familiar; por otra parte que hay mayor riesgo en invertir en la educación de las

mujeres, puesto que lo normal es que las uniones maritales y la maternidad se producen más temprano entre las mujeres.

Existen en curso iniciativas propuestas desde otros niveles del Gobierno Nacional, que vienen a brindar alternativas al problema del analfabetismo; tal es el caso del **Proyecto Muévete por Panamá**, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social, cuyo propósito es declarar erradicado el analfabetismo en Panamá en el 2009. Para ello se implementa el plan de alfabetización con el apoyo solidario de los/as voluntarios/as que durante siete semanas facilitan las clases de alfabetización; esta iniciativa se ha adelantado en 120 corregimientos y tres comarcas. Entre las regiones de impacto tenemos: Bocas del Toro; el distrito de San Miguelito en la provincia de Panamá; las comunidades de Arimae y Emberá Puru, ambas en la provincia de Darién; y en los distritos de Guararé y Las Tablas de la provincia de Los Santos.

8.2.6 Movilización indígena: sobrevivir los escenarios de la pobreza

Un tema de preocupación más reciente, y quizás del que menos datos se dispone, es el relacionado a la movilización indígena extrafronteriza hacia las zonas de producción, sobre todo por los riesgos de salud y deserción escolar a los que pueden estar expuestos los niños y niñas y las mujeres embarazadas. Más estudiada y documentada se encuentra la movilización vinculada al trabajo zafrero o por temporada en fincas agrícolas y de agroexportación en las provincias de Veraguas, Chiriquí y Bocas del Toro, así como para la búsqueda de oportunidades educativas, de

CUADRO 8.5 NIÑAS MATRÍCULADAS A NIVEL PREMEDIO CON RELACIÓN AL % DE NIÑOS EN LAS COMARCAS INDÍGENAS

1998	Total	H	%	M	%
Primer Ciclo Académico	1755	1016	58%	739	42%
Primer Ciclo Prof. y Técnico	1096	660	60%	436	40%
2000					
Primer Ciclo Académico	2469	1514	61%	955	39
Primer Ciclo Prof. y Técnico	1315	817	62%	498	38

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Dirección de Estadística.

disponibilidad de servicios básicos y empleo en otros polos de desarrollo existentes en el país; bajo estas últimas circunstancias existe un desplazamiento importante de las poblaciones indígenas hacia las áreas urbanas.

El estudio de CEPAL, *Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico* indica que “la migración de las poblaciones indígenas hacia los centros urbanos provoca que estas poblaciones desarrollen actividades informales, que en ocasiones las exponen a enfermedades infectocontagiosas”, además de limitar su acceso al sistema educativo por la carencia de recursos económicos. Lo anterior ha sido identificado como causa de pérdida de valores culturales, de identidad y riesgos de mayor exclusión social. Este fenómeno, en el caso de las mujeres indígenas, indica que éstas inmigran menos que las mujeres no indígenas y que existe selectividad por sexo entre los grupos indígenas; esto se asocia a los patrones culturales tradicionales de cada grupo, por los que la mujer está subordinada, pese a que ellas realizan un aporte significativo a la economía del hogar; mientras que en otros grupos lo usual es la migración de todo el núcleo familiar cuando la causa es la búsqueda de trabajo. Estos patrones, sin embargo, han ido variando, sobre todo en los últimos años.

En las ciudades de La Chorrera y Capira observamos grupos de familias ngöbes y buglés desplazados en las zonas de cultivos transitorios (piñas y tubérculos) y fincas avícolas quienes viven en condiciones inadecuadas por la falta de acceso a los servicios básicos. Mayormente las mujeres se dedican a las labores tradicionales y no se insertan en otras áreas de la economía.

La memoria del VIII Encuentro Nacional de Pastoral Indígena (ENVI), celebrado en

octubre de 2004, identifica tres distritos como los de preferencia para la ubicación de las poblaciones indígenas: Panamá, San Miguelito y Arraiján, que se han convertido en áreas de gran receptividad. De acuerdo con el censo de 2000, en San Miguelito habitaban 5,557 indígenas, en Arraiján 11,138 y en Panamá 16,597. Es decir, en estos tres distritos de la provincia de Panamá habitan 33,292 indígenas.

CONCLUSIONES

- Existe la necesidad de fortalecer programas y servicios que propicien prácticas dirigidas a la no discriminación de las mujeres indígenas y afrodescendientes.
- En las estructuras orgánicas de varios ministerios se cuenta con oficinas de asuntos indígenas, entre las que destaca la Dirección Nacional de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia y la Unidad de Pueblos Indígenas de la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social; sin embargo, hay poca divulgación de los programas implementados por estos despachos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley N° 4 de 1999, “Por la cual se instituye la Igualdad de oportunidades para la Mujeres”.
- Se hace necesaria la práctica de rendición de cuentas sobre la efectividad y cumplimiento de los programas y acciones contra la discriminación.
- Se requiere una auditoría social que permita conocer el impacto de la *Red de*

Oportunidades, sobre todo su coherencia y vinculación con otras intervenciones e iniciativas locales y regionales. Esto permitirá que se promueva la equidad económica y la justicia social, así como prácticas reales de protección de los recursos ambientales para lograr el desarrollo integral de los territorios y regiones. Además promoverá la participación de las mujeres no sólo en la gestión del proyecto de desarrollo regional, sino también en la generación de los ingresos para su autosostenimiento.

- Los informes y estudios nacionales reflejan la situación de la población indígena en aspectos como las movilizaciones laborales y las condiciones informales del empleo, destacando la situación de vulnerabilidad a que se exponen la niñez y las mujeres indígenas; y sus familias.
- Aún existen índices desfavorables en cuanto analfabetismo y deficiencia en el alcance de la cobertura de la salud materno infantil, sexual y reproductiva en las poblaciones indígenas.
- Persisten manifestaciones discriminatorias en la sociedad panameña hacia las poblaciones afrodescendientes e indígenas.
- Los grupos afrodescendientes organizados han impulsado importantes avances legislativos y de igual modo han visibilizado la discriminación hacia la población negra. Sin embargo, esos logros aún no se traducen en políticas públicas que impulsen acciones afirmativas a favor de la mujer de este grupo étnico.
- Las demandas de las poblaciones indígenas y afrodescendientes han sido incorpo-

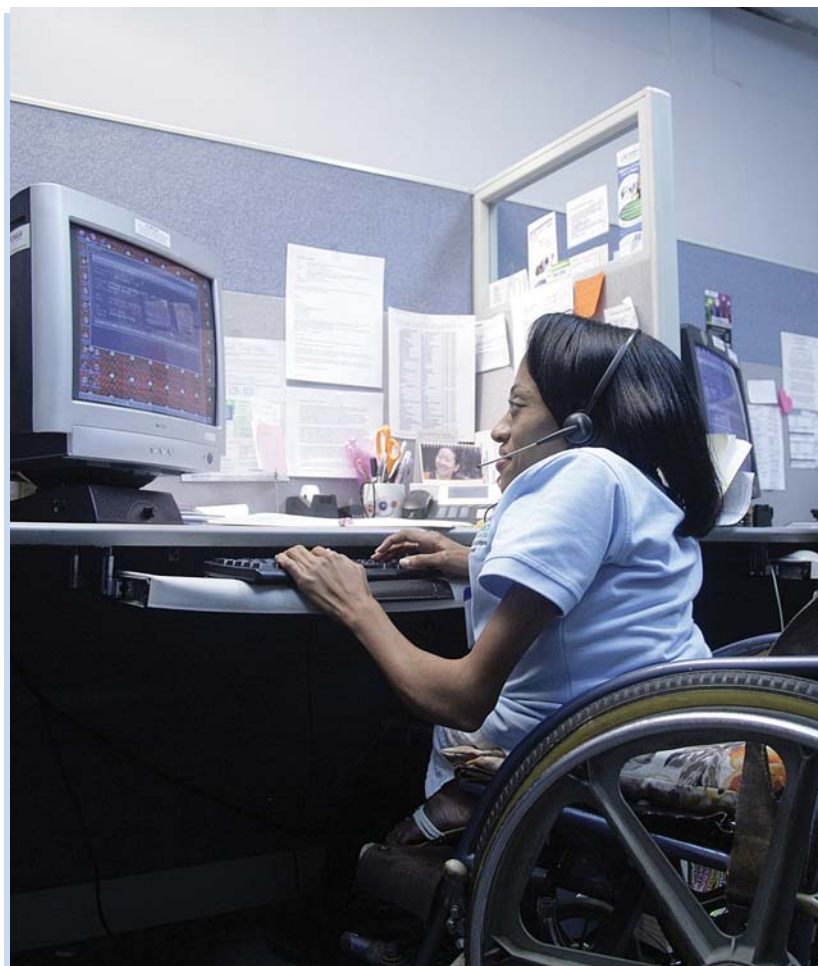
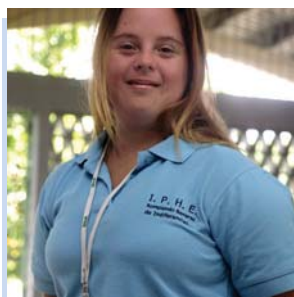
radas en las leyes de promoción de la igualdad, sin embargo, es necesario dotar a las instancias ejecutoras de recursos y personal para su implementación.

- Es necesario realizar un diagnóstico sobre la situación de la población afropanameña. Para ello se deben construir los indicadores adecuados para obtener información útil, confiable y actualizada.

BIBLIOGRAFÍA

- AROSEMENA, Elsi, Nidia Martínez Torres. (2005). Diagnóstico Participativo con Enfoque de Género, en seis comunidades de Río Tupiza. Fe y Alegría – Panamá.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2003). Documentos de Proyectos. Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del Censo del 2000.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2006). Primer Informe al Señor Presidente de la República, Un Documento para la acción en el Sistema Educativo Panameño.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1972. Reformada por los actos Reformativos de 1978, por el acto Constitucional de 1983 y los Actos legislativos No.1 y 2 de 1994.
- MINISTERIO DE ASUNTOS INTERIORES Y DE COOPERACIÓN. (2006) Manual de los Afrodescendientes de las Américas y el Caribe, Ministerio de Asuntos Interiores y de Cooperación, Mundo Afro, UNICEF.
- MARIANO, Isidro. Promotor de Salud. San Félix Chiriquí. Diciembre de 2008. (Entrevista)
- STAFF WILSON, Mariblanca. (2004). Género, Discriminación Racial y Legislación en Panamá. Editores Comité Panameño contra el Racismo.
- MENESES A. Eunises. (2008). Coordinadora de la Etnia Negra de Panamá. (Entrevista).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2005). Principales Resultados de la Encuesta de Niveles de Vida-2003.
- MINISTERIO DE SALUD. (2000). Salud de los Pueblos Indígenas: Un análisis de las condiciones de salud de las poblaciones de indígenas Panamá. Ministerio de Salud. Dirección Nacional de Promoción de la Salud. Sección de Salud de Pueblos Indígenas.
- _____. (2003), (2004), (2005), (2006). *Estadísticas de Salud*. Dirección Nacional de Políticas del Sector Salud. Departamento de Análisis de Situación y Tendencias de Salud. Sección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- _____. (2006) *Indicadores básicos de Salud de la República de Panamá y Regiones de Salud*. Panamá.
- Migración Indígena en Panamá y la Fuerza de los Pequeños. (2004). Memoria del VIII Encuentro Nacional de Pastoral Indígena.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2005). Ministerio de Salud de Panamá. Informe sobre la salud de la mujer en Panamá. (2005).
- TERÁN B. Luz Aleyda. (2006) Situación presente de la Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe. Panamá - Informe de país. CREFAL/CEAAL.

MUJERES Y DISCAPACIDAD: DE LA INVISIBILIDAD A LA INTEGRACIÓN CON EQUIDAD



“La sociedad en general requiere de una posición sólida y constante para aceptar a una mujer con discapacidad, ya que se necesita valorar su discapacidad sin distingo de raza, profesión, religión, síndrome y posición social. Sólo así será posible que la mujer con discapacidad alcance su desarrollo en la sociedad y pueda disfrutar de sus derechos como ser humano.”

Red de Información Jurídica. Derechos de la Mujer

INTRODUCCIÓN

“El término discapacidad significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.¹

Es importante señalar que el género y la discapacidad interactúan colocando a las mujeres con discapacidad en una posición desigual respecto a los hombres y a las personas sin discapacidad, por lo que se puede afirmar que las mujeres con discapacidad sufren una doble y hasta triple discriminación, lo cual depende de su condición social, etnia y edad.

Entendemos el género como una construcción socio-cultural fundamentada en las diferencias de sexo. Discapacidad y sexo, nos hacen diferentes, pero no deben traducirse en desigualdad y discriminación social. Así, el género y la discapacidad, como construcciones sociales basadas en las representaciones ideológicas y simbólicas hegemónicas de nuestra sociedad, pueden ser modificados en pro de la igualdad.

La preocupación por la situación de la mujer con discapacidad empezó a aparecer tímidamente durante el decenio de la Mujer declarado por las Naciones Unidas (1976-1985), y luego con motivo del Año Internacional de las Personas con Discapacidad (1981) y la Década de las Personas con Discapacidad (1982-1992). Posteriormente, la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) mostró una especial preocupación por

la situación de la mujer y de la persona con discapacidad.²

La Plataforma de Acción de la Declaración de Beijing estableció las obligaciones que los Estados deben asumir para garantizar el disfrute de los derechos humanos de las mujeres con discapacidad.³

Sin embargo, en la actualidad no solamente se vive en una desigualdad genérica sino invisibilizadas por otras discriminaciones de las que son objeto las mujeres con discapacidad, lo cual limita su proceso de integración a la sociedad.

El tema está en permanente discusión debido a los impactos que ha tenido tanto en la vida de las personas con discapacidad, como para la sociedad en general, que se debate entre la apertura hacia la diversidad o camino a procesos más sesgados que pueden estar dando origen a una estratificación social según las capacidades que posean y presenten las personas para su desempeño en una sociedad organizada sobre la base de unas normas y valores con orientación excluyente.

La Organización Mundial de la Salud, concibe la discapacidad referida a cualquier restricción o ausencia de la capacidad funcional para realizar actividades cotidianas en la forma o dentro del margen que se considera normal a un ser humano.⁴ Paso seguido, aclara que las discapacidades son siempre consecuencia de alguna deficiencia, pero éstas a veces no producen discapacidad, por lo que podríamos decir que hay más deficiencias que discapacidades. Las discapacidades representan trastornos funcionales en la persona.

Atendiendo a este debate y sobre todo a la realidad social y cultural de Panamá y a la si-

tuación objetiva de las personas con discapacidad, la atención del presente informe se concentra preferentemente en aquellas esferas que generan más factores de exclusión para las mujeres con discapacidad, determinando un menor grado de desarrollo personal y social y con acceso equitativo en torno a sus derechos e igualdad de oportunidades en torno a los hombres y el resto de la sociedad, promoviendo una vida independiente y autónoma, unas menores posibilidades de acceso "normalizado" a los derechos, bienes y servicios de la comunidad. La discapacidad no sólo se limita a la persona que no ve o no puede caminar, sino a las barreras actitudinales, arquitectónicas y la aceptación social para su desenvolvimiento en actividades de la vida diaria.

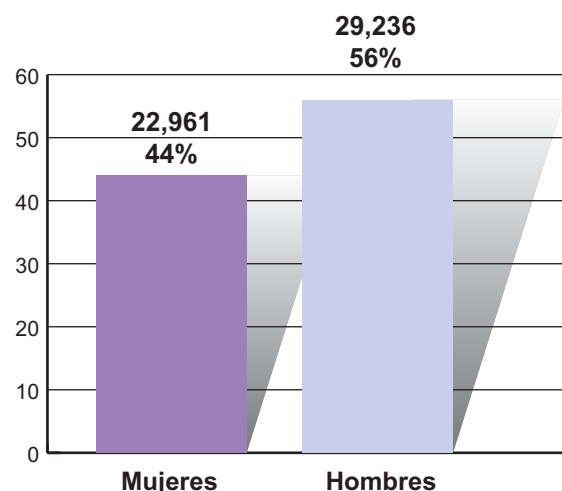
El desarrollo del tema mujeres y discapacidad en el marco del presente informe prestará especial atención a aquellas áreas de mayor dificultad y que afectan de forma importante a las mujeres discapacitadas: educación, salud y trabajo, entre otras.

9.1 SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN DE MUJERES CON DISCAPACIDAD

Según los datos obtenidos en el Censo de Población y Vivienda del año 2000, realizado por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, se estima que en Panamá hay 2,839,177 habitantes; de ese total, 1,406,611 son mujeres y 1,432,566 varones. Con relación a la población con discapacidad, dicho censo registró 52,197 personas

con discapacidad, lo cual representa el 1.8% de la población total del país. Del total de la población con discapacidad, 29,236 son hombres que representan el 56% y 22,961 mujeres (44%); igualmente 31,258 residen en el área urbana y 20,939 residen en el área rural. Con respecto al año 1990, se registra un incremento por el orden de las 21,086 personas: las mujeres reportan un incremento de 9,273 y los hombres de 6,275. La realidad es que 650 millones de personas con discapacidades se estima que viven en el mundo y 85 millones de ellas viven en América Latina. De acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 10% de la población mundial presenta algún tipo de discapacidad, lo que representaría para Panamá aproximadamente 280,000 panameños y panameñas con discapacidad. Si consideramos que la familia panameña promedio es de 5 miembros, tendríamos que suponer que hay en realidad 1.4 millón de personas impactadas.⁵

GRÁFICA 9.1 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN PANAMÁ, SEGÚN SEXO: AÑO 2000



Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. Años 1990 y 2000.

La Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (PENDIS 2005-2006) revela que el 11.3% de la población (370 mil panameños/as) tiene algún grado de discapacidad, sin discriminar su grado de severidad. En una de cada tres viviendas en estas condiciones habitan personas con alguna discapacidad, revela la encuesta, que fue aplicada en 20 mil 549 viviendas y mil 941 segmentos del país.⁶

Las provincias de Panamá (23,916), Chiriquí (7,805) y Veraguas (4,395) concentran el mayor número de personas con discapacidad; las mujeres representan el 46%, 43.1% y 42%, respectivamente en cada una de estas provincias, y esta tendencia se mantiene en el resto de las provincias y comarcas donde los hombres representan el mayor porcentaje de población con esta condición, como para el país (cuadro 9.1 y gráfica 9.2).

En las Comarcas indígenas, la Ngöbe Buglé mantiene el registro más alto, con un

total de 1,476 personas, lo que representa el 2.8% del total de Panamá; las mujeres representan el 42.1% con respecto a los varones, como se observa en el cuadro 9.1.

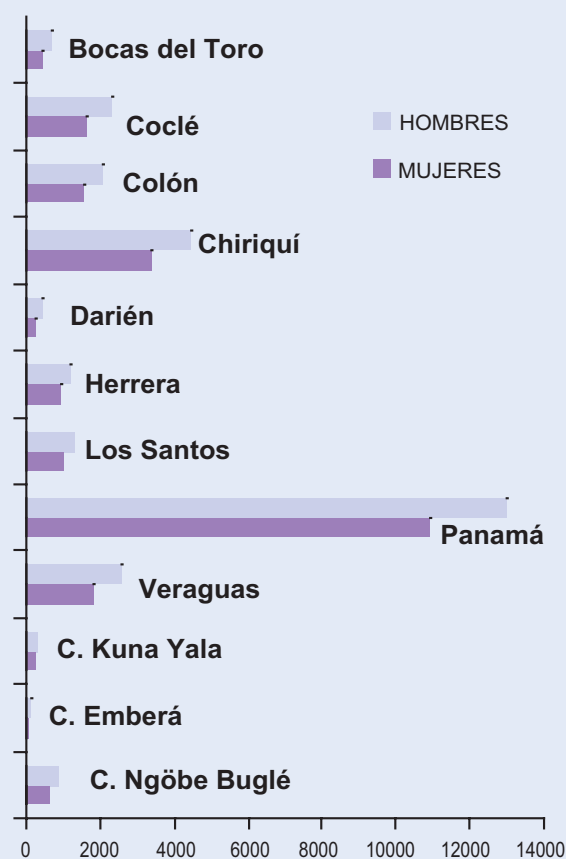
La incidencia de la discapacidad según grupos de edad muestra que las personas entre 15 y 64 años de edad representan el 59.3% en el país. En este grupo de edad, las mujeres representan el 41.8% de este segmento de la población, considerada como población económicamente activa para los efectos de las cuentas nacionales. El grupo de 65 y más años de edad constituye el 27.4% y los menores de 15

CUADRO 9.1 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2000

PROVINCIA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Bocas del Toro	707	463	1,170
Coclé	2,313	1,663	3,976
Colón	2,067	1,563	3,630
Chiriquí	4,438	3,367	7,805
Darién	424	277	701
Herrera	1,178	945	2,123
Los Santos	1,299	974	2,273
Panamá	12,991	10,925	23,916
Veraguas	2,557	1,838	4,395
Co. Kuna Yala	312	265	577
Co. Emberá	96	59	155
Co. Ngöbe Buglé	854	622	1,476
Total	29,236	22,961	52,197

Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. Año 2000.

GRÁFICA 9.2 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR PROVINCIA Y SEXO: AÑO 2000



Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. Año 2000.

años representan el 13.3%, como se desprende del cuadro 9.2.

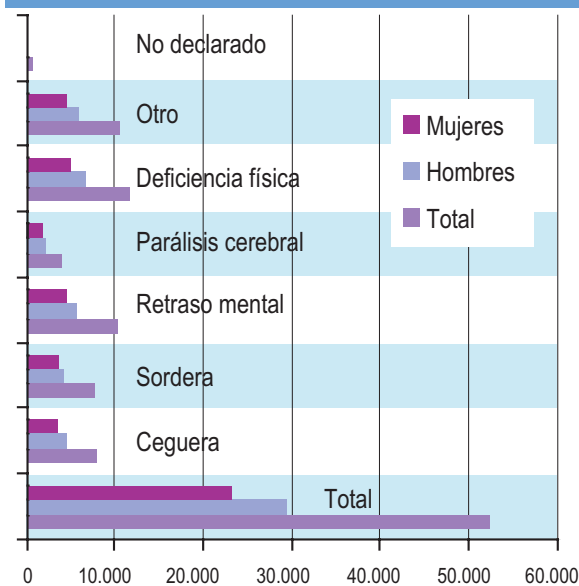
El registro del Censo de Población y Vivienda establece cinco tipos de discapacidades: ceguera, sordera, retraso mental, parálisis cerebral y deficiencias físicas. Además, se consideran dos categorías definidas como “otro tipo” y “no declarado”. Según el último censo de población (2000), en Panamá el 22.2% de las personas con discapacidad pre-

CUADRO 9.2 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD: AÑO 2000

EDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Total	52.197	29.236	22.961
0 a 4	1.464	772	692
5 a 9	2.353	1.258	1.095
10 a 14	3.126	1.805	1.321
15 a 19	3.729	2.175	1.554
20 a 24	3.412	1.864	1.548
25 a 29	3.469	2.018	1.451
30 a 34	3.579	2.099	1.480
35 a 39	3.287	1.970	1.317
40 a 44	3.011	1.762	1.249
45 a 49	2.590	1.560	1.030
50 a 54	2.699	1.586	1.113
55 a 59	2.494	1.448	1.046
60 a 64	2.661	1.505	1.156
65 a 69	2.504	1.392	1.112
70 a más	1.819	6.022	5.797

Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. Año 2000.

GRÁFICA 9.3 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD Y SEXO: AÑO 2000



Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda. Año 2000.

sentan alguna deficiencia física, seguidas por el retraso mental con el 19.5% y la ceguera con el 15.2%. Cabe señalar que existe un número elevado de casos bajo la clasificación “otro” tipo de discapacidad.

Los hombres presentan, en primer lugar, deficiencias físicas, seguido de ceguera y retraso mental, como se desprende del cuadro y gráfica 9.3.

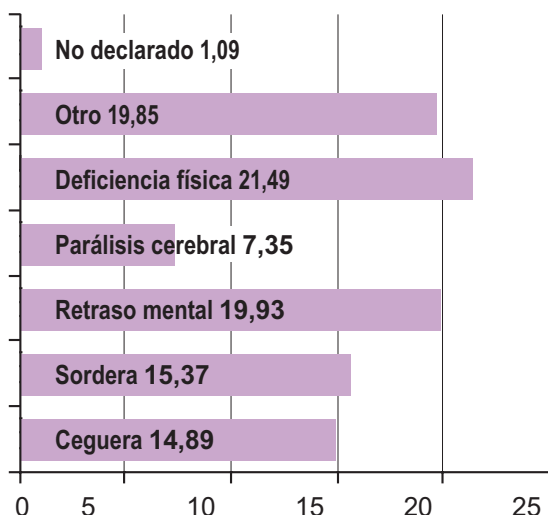
En la gráfica 9.4, se puede observar que las mujeres con discapacidad en Panamá presentan, en primer lugar, deficiencias físicas

CUADRO 9.3 POBLACIÓN CON CAPACIDADES ESPECIALES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD, POR SEXO: AÑO 2000

Edad (años)	Total	Ceguera	Sordera	Retraso Mental	Parálisis Cerebral	Deficiencia Física	Otro	No Declarado
Total	52,197	7,981	7,674	10,185	3,804	11,592	10,396	565
Mujeres	22,961	3,420	3,531	4,577	1,689	4,935	4,558	251
Hombres	29,236	4,561	4,143	5,608	2,115	6,657	5,838	314

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Estadística y Censo. Censo 2000.

GRÁFICA 9.4 TIPO DE DISCAPACIDAD QUE PRESENTAN LAS MUJERES PANAMEÑAS: AÑO 2000



Fuente: Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Estadística y Censo. Censo 2000.

(21.49%), seguidas de retraso mental (19.93%) y sordera con el 15.37%; sin embargo, es importante destacar que las personas registradas bajo la clasificación “otro” tipo de discapacidad representan el 19,85%.

Causas más importantes de la discapacidad en Panamá:⁷

Los resultados obtenidos en relación con la causa según tipo demostró que las enfermedades del envejecimiento son las que marcaron mayor frecuencia, y se presentan en el 35.2% como causa de las discapacidades visuales y el 26.6% en las físicas. Ambas discapacidades tienen su explicación científica en los cambios metabólicos que degeneran los tejidos y células del organismo adulto.

Otras causas que resultaron importantes son: problemas durante el parto, congénitas y enfermedades de la madre durante el embarazo, como causas relevantes para la discapacidad auditiva (21, 22 y 23% res-

pectivamente). Cabe resaltar que las discapacidades que más se produjeron por desastres naturales fueron las auditivas.

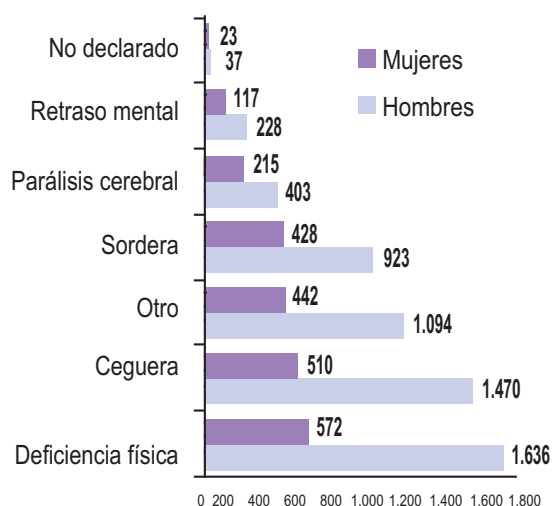
Las enfermedades laborales (47.9%), los accidentes de tránsito (42.1%), y otros accidentes (45.5%) fueron los que más discapacidad física causaron, lo que tiene congruencia, ya que los accidentes casi siempre producen lesiones a nivel físico (herida, lesión de un vaso sanguíneo, fracturas, traumas craneoencefálicos, entre otras) y, por ende, las secuelas que deja también van a ser físicas.

Las discapacidades intelectuales tienen como causas principales: las congénitas (30.2%), problemas del parto (25.8%) y los actos de violencia (25.7%). En las discapacidades psiquiátricas, las causas principales fueron los actos de violencia (16.8%) y las drogas (16.3%). Ambos factores causales están relacionados. Los desastres naturales (41.9%) y las drogas (37.2%) son factores causales que desencadenaron discapacidad en órganos y sistemas.

Del total de hogares constituidos por personas con discapacidad en la República de Panamá, el 28.4% tienen como jefas de hogar a mujeres; es decir, ellas se constituyen en la figura principal de su familia, tal y como se observa en la gráfica 9.5, que permite identificar, además, que las mujeres con deficiencias físicas y ceguera representan el mayor porcentaje de las jefas de hogar.

En cuanto al estado conyugal de las personas con discapacidad, tenemos que el 38.3% de esta población se encuentra soltera; las mujeres en esta condición representan el 32.8% con respecto a un 42.7% de los

GRÁFICA 9.5 JEFATURAS DE HOGAR EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR TIPO DE DISCAPACIDAD DEL JEFE/A DE HOGAR Y SEXO: AÑO 2000



Fuente: Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Estadística y Censo. Censo 2000.

varones; las personas casadas constituyen el 14.9%; las mujeres el 12.5% y los varones el 17.2%. Las estadísticas reflejan en tanto que las mujeres con discapacidad en estado de viudez representan el 16.5%, separadas de matrimonio el 3.1% y divorciadas el 1.5%. Superan a los hombres en estas tres características.

9.2 DISCRIMINACIÓN E INCLUSIÓN

La discriminación es una violación a los derechos humanos, es una conducta injusta contra un grupo humano determinado, en este caso, la población con discapacidad y sus familias al privarlos de los mismos derechos y las mismas oportunidades de que disfrutaran otros grupos sociales. Las personas con discapacidad no son un grupo homogéneo. En América Latina y el Caribe, la discriminación y estigma que sufren se vinculan muy estrechamente con las características de género, raza y etnia. También se enfrentan con otras causas de discriminación múltiple, entre ellos actos de distinción y exclusión basados en el color de la piel, el origen étnico, la condición social y económica y la diversidad cultural. Existen diferentes formas de discriminación que no siempre afectan a mujeres y hombres de la misma manera, y por otro lado, la discriminación de género puede intensificarse y reproducirse simultáneamente en otras formas de discriminación, como lo es la discriminación por género, discapacidad, etnia y condición social.

CUADRO 9.4 ESTADO CONYUGAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN SEXO: AÑO 2000

Población	Estado conyugal							
	Soltero	Casado	Unido	Menor de 15 años	Viudo	Separado de unión	Separado de matrimonio	Divorciado
TOTAL	38,3	14,9	13,4	13,1	10,2	6,4	2,6	1,1
HOMBRE	42,7	17,2	14,0	12,9	5,3	4,9	2,2	0,8
MUJER	32,8	11,9	12,5	13,3	16,5	8,4	3,1	1,5

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Estadística y Censo. Censo 2000.

La integración de las personas con discapacidad supone un enfoque social que entiende la discapacidad como una relación social.

“El derecho de las personas a ser tratadas de modo igual por la ley se asocia usualmente con la prohibición de llevar a cabo prácticas discriminatorias. Sin embargo, la obligación de respetar y hacer respetar los derechos sin discriminación alguna que prescriben la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, las normas constitucionales nacionales y las leyes antidiscriminatorias (...) no parecen ser suficientes para responder al problema de definir lo que ese trato no discriminatorio significa cuando debe ser traducido a políticas concretas”.⁸

Al parecer, la simple vinculación del concepto de discriminación con el de trato igual no resulta suficiente para dar respuesta desde el derecho a situaciones que entenderíamos como discriminatorias, pese a que se reconozca a los actores un “goce igual” de derechos. Más bien, existe la necesidad de incorporar al debate sobre trato discriminatorio la idea de inclusión de grupos minoritarios o excluidos. En tanto, la idea de inclusión puede ser interpretada en los dos sentidos que plantean ambos extremos, es decir, el de discriminación e inclusión.

De allí la necesidad de incorporar la idea de integración como medio para lograr la inclusión, de modo de proponer zanjar el dilema a través del reconocimiento de las diferencias, pero como justificación de integración y no de segregación, que resultaría contradictorio al espíritu de la inclusión.

De hecho, la Conferencia Interamericana sobre los Derechos y Dignidad de las Perso-

nas con Discapacidad y sus Familias, celebrada en mayo de 2007,⁹ tuvo como eje central el reconocer el principio de la no-discriminación como pieza fundamental de todos los instrumentos internacionales de los derechos humanos para garantizar así su importancia a la población con discapacidad. En este marco se coloca como una necesidad superar la cultura de la segregación, en la que a menudo incurre la sociedad con respecto a las personas con discapacidad, lo cual forma parte de “una historia de exclusión, de discriminación y estigmatización”; una historia que en definitiva afecta no sólo la atención que se preste, sino la vida misma de las personas con discapacidad.

“Hoy todavía muchos ciudadanos y ciudadanas con discapacidad continúan siendo discriminados y discriminadas. La mayoría de ellos y ellas se encuentran en situación de desigualdad, en condición de pobreza y con pocas posibilidades de materializar su proyecto de vida y de participar en el desarrollo de sus comunidades”.¹⁰

La pobreza también se considera como una de las causas principales de la exclusión de las personas con discapacidad en el sentido de que “la gente con discapacidad clasifica en estadísticas como uno en cinco del mundo más pobre (...). El informe reciente de la inclusión internacional ha documentado la experiencia cotidiana de la pobreza y la exclusión de la gente con discapacidad intelectual y sus familias (...) la pobreza es una causa y una consecuencia de la discapacidad (...). El Banco Mundial ha estimado que un ejemplo es la carencia de todos los niveles de la ayuda de la educación y de la familia en cualquier comunidad, también se

liga de cerca a la pobreza y a la discapacidad”.¹¹

En este sentido, la primera encuesta sobre prevalencia de la discapacidad en nuestro país también afirma que en los hogares con menos capacidad económica se encuentran más personas con alguna discapacidad.

9.2.1 Género y discapacidad

El tema de la discapacidad, visto desde el enfoque de género, aún permanece casi cerrado por las múltiples implicaciones que trae consigo en términos de la propia complejidad de los enfoques y del tema mismo. Sin embargo, existen avances significativos en otros contextos que bien vale traer a reflexión. “Uno de los primeros intentos de poner en relación el género con la discapacidad son los trabajos de Jo Campling (1979, 1981). Su enfoque supone un giro al enfoque médico, ya que entre sus aportaciones destacan el intento de ubicar la discapacidad en un contexto social y dejan que las propias mujeres con discapacidad hablen de su realidad.”¹²

Según se desprende de estas aportaciones y otras más, la causa de la situación de exclusión social de la mujer con discapacidad está relacionada con ciertos valores masculinos dominantes en las sociedades capitalistas. Consideran que es un sistema de valores androcéntricos que promueve que los hombres, como parte de los aprendizajes sociales, en particular el hombre con discapacidad aprenda los roles tradicionales de masculinidad.

La mujer con discapacidad, por el contrario, no tiene tal opción y se le considera económicamente improductiva en sus roles tradicionales de domesticidad (reproducción y ta-

reas del hogar). “La mujer con discapacidad frente a esta negación de rol, experimenta su discapacidad con relación a sus grupos excluidos de referencia: los hombres con discapacidad y las mujeres que no presentan discapacidades”.¹³

Esta situación es definida como de doble discriminación, que se ve reflejada en la exclusión social, política y económica de las mujeres con discapacidades, y retomando lo planteado por Soledad Fernández, estaríamos frente a una triple discriminación: pobreza, la condición de discapacidad y de ser mujer. De allí que la situación de exclusión social de las mujeres con discapacidad no se debe explicar solamente en términos de barreras arquitectónicas, sino que es necesario tener en cuenta que el hecho de entrar en la vida pública conlleva actitudes de lástima y hostilidad. Estas barreras psicosociales ejercen una presión enorme sobre las mujeres con discapacidad cuando intentan autorealizarse como mujeres, más allá de la discapacidad. Desde el punto de vista del enfoque de género, este es el primer y principal obstáculo por superar para mejorar la situación de exclusión social de las mujeres con discapacidad. Por ejemplo, las mujeres con discapacidad están sujetas a los roles de esposa y madre, pero, a la vez, se les considera no aptas para cumplir estos roles y llega al extremo de considerarse negativo que los asuman. ¿Qué posibilidades de autorealización y vida plena podrían desarrollar las mujeres con discapacidad? En tal sentido, la perspectiva de género ayudaría enormemente a identificar el problema de las mujeres en su especificidad, lo que equivale a “contextualizar la posición económica, política y

social de las mujeres con discapacidad dentro de la cultura de la discapacidad en un intento de romper su imposición de categorías monolíticas”.¹⁴ Actualmente, en Panamá se hace necesaria la construcción de bases de información, por un lado, que permitan el paso a nuevos enfoques de análisis en torno a la situación y posición de las mujeres con discapacidad, en la cual la categoría de género puede contribuir de manera fundamental a un análisis contextual de la realidad.

9.3 POLÍTICAS Y ACCIONES PARA LA INCLUSIÓN

En Panamá, actualmente podrían destacarse dos grandes acciones en materia de políticas públicas encaminadas al logro de la inclusión de las personas con discapacidad.

9.3.1 Plan Estratégico Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad

Se concibe bajo la visión de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias para garantizar el pleno goce de sus derechos y favorecer su autonomía personal.¹⁵

Su objetivo general es implementar la política gubernamental de inclusión social plena para poder, con miras al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

Para el logro de sus fines y objetivos, este plan está estructurado en base a ocho principios:

- Derechos humanos.

- Normalización.
- Accesibilidad universal y diseño para todos.
- Respeto a la diversidad.
- Equiparación de oportunidades.
- Autonomía y vida independiente.
- Participación ciudadana.
- Calidad de vida.

Sus lineamientos estratégicos, a través de los cuales se han perfilado las principales acciones para el logro de los objetivos, son:

- Concienciación y sensibilización.
- Adecuación y aplicación de la normativa jurídica.
- Equiparación de oportunidades.
- Promoción de la investigación.

Dicho plan, que se constituye en la base fundamental de la política pública de país para el periodo 2005-2009, en sus primeros años de implementación no desarrolla entre sus lineamientos acciones sobre el tema específico del trabajo de las mujeres con discapacidad. No obstante, en el 2006 fue incorporado en el proyecto de FAMI EMPRESAS de SENADIS, la perspectiva de género para empoderar a las mujeres especialmente las mujeres con discapacidad. En el año 2008, con la reestructuración de SENADIS en una entidad autónoma se está trabajando en transversalizar la perspectiva de género en el Plan Estratégico Nacional, programas, planes y servicios que ofrece SENADIS, lo que equivale a pensar que esas especificidades propias de la condición de las mujeres de manera integral con discapacidad forman parte del “todo” que desde el enfoque de género se traduce como invisibilidad de las mujeres.

9.3.2 Plan Nacional de Educación Inclusiva

El Plan Nacional de Educación Inclusiva es desarrollado por el Gobierno Nacional desde el 1º de septiembre de 2004, a través del Ministerio de Educación, rector del sistema educativo, con la coordinación de la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, SENADIS. Este plan parte de la idea de que la educación inclusiva se encarga de atender las diferencias a la diversidad en las aulas de clases y dentro de la comunidad.

Esta modalidad educativa es un derecho que tiene todo ciudadano del mundo, incluida la persona con discapacidad, pues se trata de una educación para todas las personas, a fin de que reciba una educación básica de calidad. La educación inclusiva surge del convencimiento de que todas las personas tienen el derecho a la educación, que es un derecho humano básico que está en la base de una sociedad más justa. Centrada en todo el alumnado, presta especial atención a aquellos/as que tradicionalmente han sido excluidos/as de las oportunidades educativas, tales como los alumnos/as con necesidades educativas especiales-NEE y discapacidades, niños/as pertenecientes a minorías étnicas y lingüísticas.

El enfoque inclusivo se fundamenta en el reconocimiento de la existencia de las diferencias individuales como punto central para la formulación de estrategias y asignación de recursos de apoyo para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y la potenciación de las fortalezas de todas las estudiantes con necesidades especiales educativas-NEE y, por ende, que beneficie al resto de la comunidad educativa.

Dicho plan se inicia oficialmente en enero de 2005, a través de 65 escuelas pilotos en

todo el país y tiene entre sus metas ampliarse progresivamente en todo el país. Sus principales avances, además del inicio de la experiencia, radican en:

- La existencia de una política nacional en materia de educación inclusiva liderada por el Ministerio de Educación (MEDUCA) y coordinada con el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).
- Una estrategia amplia de capacitación de docentes especiales y regulares en atención a la diversidad.
- La Escuela Normal de Santiago, formadora de docentes, ofrece una especialización que incluye temas de atención a estudiantes con necesidades educativas especiales.

9.3.3 Marco Legal

Existen normas nacionales que se han elaborado para la inclusión de las personas con discapacidad, que, a manera de síntesis, se presentan a continuación en el esquema 1.

En términos generales, podría decirse que el cumplimiento de la normativa es limitado; por lo tanto, se hace imprescindible la revisión de cada una de ellas para su eficacia y cumplimiento, según logros alcanzados. De manera específica, podría decirse que una de las debilidades más sobresalientes es la ausencia de normas específicas sobre la mujer en temas que ameritan especial atención, como el acceso al trabajo, la educación y la participación.

ESQUEMA 9.1

INSTRUMENTO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Constitución Política de la República de Panamá.	No habrá fueros ni privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión, ideas políticas o discapacidad (Artículo 19)	Por la fuerza de su mandato se le considera el más importante argumento o razón de ser de los derechos humanos de las personas en cuanto sujeto de derechos.
Ley N° 53 de 30 de noviembre de 1951.	Que creó el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), que brinda educación especial en el país a la población con discapacidades sensoriales, motoras e intelectuales. Para fortalecer esta educación especial, se aprobó el Decreto Ejecutivo N° 46 de 15 de noviembre de 1968, que reorganiza el IPHE, que establece que los niños y niñas con discapacidades sensoriales, motoras e intelectuales deben asistir a escuelas especiales o a las aulas especiales segregadas en las escuelas regulares.	La creación del IPHE y el papel que desempeña ha sido clave en la atención de uno de los aspectos de mayor trascendencia, la educación de la población con discapacidad en el país.
Ley N° 47 de 1946, Orgánica de Educación	La educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas (Artículo 1)	Este es un principio básico que en la práctica sigue siendo una aspiración, en el caso particular de las personas con discapacidad.
Ley N° 1 de 28 de enero de 1992.	Se protege a las personas con discapacidad auditiva y se reconoce la lengua de señas como la lengua natural de las personas con discapacidad auditiva profunda.	Cumplimiento limitado, porque a nivel de los tres ámbitos educativos no existe la designación de traductores/as de lengua de señas para lograr el pleno acceso a la educación.
Decreto Ejecutivo N° 60 de 19 de abril de 1993.	Por el cual se reglamenta el beneficio fiscal establecido en el artículo 14 de la citada ley a favor de los empresarios que contraten personal con discapacidad.	Pese a la norma vigente, el número de personas beneficiadas no logra satisfacer la demanda existente, pues los propios padres y madres de familia de jóvenes y adultos con discapacidad han debido conformar una organización cuyo objetivo es crear fundaciones como espacios de trabajo para sus hijos e hijas, una vez egresan del IPHE. ¹⁶
Ley N° 3 del 17 de mayo de 1994	Que aprueba el Código de la Familia, incorpora a los menores con discapacidad y a los menores en circunstancias especialmente difíciles. Además define el término discapacidad y establece que el discapacitado tiene los mismos derechos que la Constitución, este Código y las demás leyes confieren a los ciudadanos y que es deber del Estado desarrollar políticas sociales de prevención, protección y promoción del bienestar de las personas con discapacidad, entre otras.	
Código de la Familia, 1994 Capítulo II De los	Artículo 499, numeral 5; La educación integral, comprendido el primer nivel de enseñanza o educación básica ge-	El acceso de los niños y niñas con discapacidad al sistema educativo

INSTRUMENTO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Derechos Fundamentales del Menor	neral, que es obligatoria, respetando su vocación, sus aptitudes y normal desarrollo de la inteligencia.	regular aún es un desafío que enfrenta el país y cada vez adquiere mayor relevancia en la medida en que la población se sensibiliza. No obstante, el país requiere de mayor seguimiento, monitoreo y vigilancia del cumplimiento de esta norma para poder disponer de información específica.
Ley N° 34 de 6 de julio de 1995	Por la cual, se reforma la Ley Orgánica de Educación, establece que la educación de los niños y niñas con necesidades educativas especiales (NEE) será coordinada en el Ministerio de Educación por medio de la Dirección Nacional de Educación Especial. Se establece el acceso en equiparación de oportunidades a la educación regular de la población con necesidades educativas especiales asociadas o no a la discapacidad.	Actualmente no se dispone de resultados oficiales que den cuenta de los avances en esta materia. La inclusión en el sistema regular se observa más en el nivel primario, aún cuando es muy incipiente. No existe una definición clara acerca de la preparación del personal docente y de las propias infraestructuras y condiciones necesarias.
Ley N° 42 de 19 de noviembre de 1997	Crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, y con él la Dirección Nacional de Discapacidad como organismo responsable en la coordinación, planificación y ejecución de políticas sociales en materia de discapacidad. El Decreto Ejecutivo N° 46 de 28 de diciembre de 1998, adiciona funciones a esta Dirección y se establecen las normas para la atención de personas con discapacidad; se adoptan otras disposiciones con relación a la equiparación de oportunidades y facilidades que debe recibir la población con discapacidad dentro del marco de la equiparación de oportunidades.	La creación de esta Dirección viene a llenar un vacío y responder a una necesidad planteada por este sector de la población, que hasta entonces no se veía reflejado en el ámbito de las políticas públicas.
Ley N° 42 de 27 de agosto 1999	Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. Este importante instrumento recoge en un alto grado las necesidades, aspiraciones e intereses de esta población en temas tales como la salud, educación, rehabilitación, accesibilidad, entre otras, enmarcadas en el principio de equiparación de oportunidades. Entre los aspectos más sobresalientes de esta Ley, podemos mencionar: -Declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad, en igualdad de condiciones de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes que el resto de la sociedad, con miras a su realización personal y total integración social.	Con la aprobación de la Ley 42 de agosto de 1999, se amplía el accionar específicamente en atención a necesidades específicas como salud, educación, accesibilidad, entre otras, que pretenden dar pasos hacia la equiparación de oportunidades. Los pasos más evidentes se han dado en materia educativa hasta el momento, en torno al programa de educación inclusiva en atención a la diversidad, pero como ya se mencionó aún no se realiza un proceso de

INSTRUMENTO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
	<ul style="list-style-type: none"> - Define los términos de accesibilidad, barrera arquitectónica, bienestar, discapacidad, discriminación, equidad, equiparación de oportunidades, espacio adaptado, espacio practicable, incapacidad, movilidad reducida, taller protegido, propioceptiva y vulnerabilidad. - Establece que las personas con discapacidad son sujeto de su propio desarrollo. - Establece que es obligación del Estado adoptar las medidas a fin de establecer una mejor integración social y el desarrollo individual de las personas con discapacidad. - Reconoce y fomenta la participación de la sociedad civil organizada de personas con discapacidad en la toma de decisiones. - Garantiza el acceso de la población con discapacidad a las prestaciones y servicios sociales. - Establece que, a través del principio de equiparación de oportunidades, la población con discapacidad tiene derecho a la salud, a la habilitación, a la rehabilitación integral, a la educación, al trabajo, al deporte, al turismo, al acceso al medio físico, a las comunicaciones, a la información, a la cultura, a la administración de justicia, entre otros. 	<p>evaluación de los resultados de la implementación de este plan. En materia de salud y trabajo se requiere de mayor vigilancia para el cumplimiento de las políticas en este campo.</p> <p>En cuanto a la no discriminación, la Encuesta Nacional llevada a cabo por SENADIS en enero de 2006, revela que la sociedad panameña es bastante discriminatoria hacia la población con discapacidad.</p>
Ley N° 42 del 27 de agosto de 1999	<p>“Todo empleador con 50 trabajadores o más, contratará y mantendrá trabajadores con discapacidad, debidamente calificados, en una proporción no inferior al 2% de su personal”. (Artículos 44 y 45).</p> <p>La Ley también establece que quienes incumplan, están obligados a aportar al Ministerio de Trabajo una suma equivalente al salario mínimo por cada persona dejada de contratar.</p>	
Decreto Ejecutivo N° 1 de 4 de febrero de 2000	Por medio del cual se establece la normativa para la educación inclusiva de la población con necesidades educativas especiales.	
Ley N° 3 del 10 de enero del 2001	Por la cual se adopta la Convención interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad.	
Manual de Procedimiento del Ministerio de Educación, 2001	Establece los procedimientos que garantizan el acceso, permanencia y promoción de los alumnos/as con necesidades educativas especiales asociadas o no a discapacidad.	
Decreto Ejecutivo N° 88 del 12 de noviem-	Reglamenta la Ley N° 42 de 27 de agosto 1999, por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para	

INSTRUMENTO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
bre de 2002	las Personas con Discapacidad y, en sus anexos incorpora las medidas arquitectónicas y de señalización.	
Ley N° 16 de 10 de abril de 2002	Que regula el derecho de admisión a los establecimientos públicos y dicta medidas para evitar la discriminación. Establece que las personas con discapacidades físicas, entre otras, no podrán ser objeto de discriminación por su condición de discapacidad en estos lugares. Además, crea la Comisión Nacional contra la Discriminación y determina que el organismo coordinador es la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.	
Decreto Ejecutivo N° 103 de 1 de septiembre de 2004	Por el cual se crea la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS), como unidad asesora del Órgano Ejecutivo en materia de discapacidad, y el Consejo Nacional Consultivo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (CONADIS), como ente de participación de todos los sectores, públicos y privados, así como de las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, con el objetivo de promover la ejecución de las políticas sociales para el logro de la integración social, económica y cultural de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la formulación de planes, programas y proyectos encaminados al ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias.	El principal avance en la creación de ambas instancias radica en el papel que desempeñarán en función de las medidas y políticas públicas que se logren impulsar en este tema. Además de la creación de sistemas de indicadores en capacidad de generar información sobre el tema.
Ley N° 51 del 27 de diciembre de 2005	Por la cual, se reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, la cual establece, entre otros, los requisitos y procedimientos para calificar la incapacidad permanente de riesgos profesionales.	Por su reciente promulgación no se dispone de información que de cuenta de los estados de avance.
Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005	Por la cual se adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas que produzcan discapacidad laboral, estableciendo que todo trabajador, panameño o extranjero, en estas circunstancias tiene derecho a permanecer en su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes de su diagnóstico.	
Ley N° 4 de 8 de enero de 2007	Por la cual se crea el Programa Nacional de Tamizaje Neonatal. La importancia de esta ley radica en que hasta el momento estas acciones sólo se realizaban a los pacientes con seguro social. Esta norma amplía la cobertura hacia todos los recién nacidos y ordena generar un programa con cobertura nacional.	

9.4 DISCRIMINACIÓN A NIÑAS Y MUJERES CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD

Historia de Indira

El cuarto mes de embarazo, mi madre sufrió de la enfermedad infecciosa rubéola...mi madre no le informó nada al médico para que no la obligaran a abortar; por eso mi madre guardó silencio.

A un año de nacida, mi madre veía que yo dormía mucho y no decía nada, me llevó al médico para que me examinaran y me mandaron al especialista. Él especialista le informó a mi madre que yo era sorda... mi madre me cuenta que lloró y sufrió mucho.

A los tres años, entré al IPHE y yo lloraba mucho cuando mi madre me dejaba en el salón. Después de cinco días, me adapté, me daban piscina, terapia de lenguaje, aprendí rápido y, según mi madre y maestra, era muy inteligente. A los seis años de edad, me ingresaron en la escuela regular y tenía una maestra especial del IPHE. Me gradué y pasé al colegio Ernesto T. Lefevre, en Juan Díaz, y cursé mi primer ciclo, o sea, premedia. Continué mi segundo ciclo en el colegio Richard Newman.

Inicio en la Universidad de Panamá un año, pero tuve que salirme. Renunció porque no entendía nada por falta de intérpretes, no había nadie especializado que me guiara.

Empecé a participar en la Asociación Nacional de Sordos de Panamá, donde aprendí lengua de señas.

A los 25 años de edad me gané una beca para Estados Unidos, Pensilvania, en la Universidad de Mount Alleysios College por dos años y medio para estudiar Técnico en Informática. Al regresar, trabajé en la empresa de talleres que hacen letras, vallas, etc., y yo era responsable del diseño en computadora.

Durante mi vida he viajado a España, Honduras, Cuba, Estados Unidos, Venezuela, Costa Rica, Bermudas, Colombia, Guatemala, todo esto por mis responsabilidades como Presidenta de la Asociación Nacional de Sordos.

Ingresé a la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) a la carrera de Docente Integral y Licenciatura en Educación Especial. Fueron cuatro años y medio y a través de una beca del IFARHU pude costear la carrera. Me apoyaron como intérpretes Ana Teresa Guevara, Michelle Contreras y Aysha Castellero. Con el apoyo de la Sra. Oderay de Ríos y su papá, Manuel Ríos, y la gran ayuda de Dios, pude alcanzar mis logros. Actualmente trabajo en el Ministerio de Educación en Chepo, soy maestra de niños y niñas sordos que yo quiero mucho. En el año 2008 comienzo a estudiar en UDELAS en el Profesorado y la Maestría... si Dios lo permite, nuevamente becada. Mi mamá ora para que yo pueda alcanzar todas mis metas.

Me considero una mujer luchadora, incansable, deseo ver mi país cambiado y por ello cada día me supero más y más para que la calidad de vida del sordo mejore aún más.

Historia escrita por Indira Ríos Correa para el Informe Nacional Clara González, enero, 2008.

9.4.1 Consideraciones específicas de las mujeres con discapacidad

9.4.1.1. Trabajo

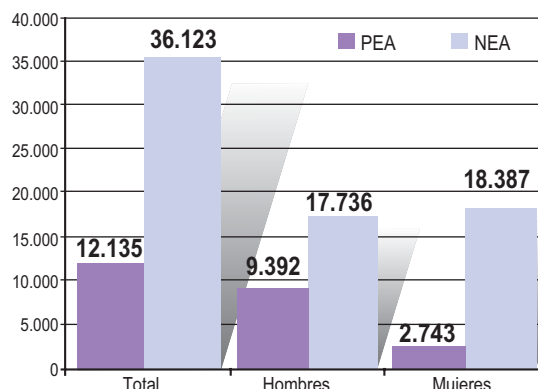
En cuanto a la inserción laboral, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que mientras el porcentaje de la PEA en el mundo para los hombres es de 45.9% y para las mujeres de 35.5%, para las personas con discapacidad es de 10%. Asimismo, el desem-

pleo que es de 7.8% para los hombres, de 40.4% para las mujeres, se calcula que sea de entre 40 y 80% para las personas con discapacidad y que en su mayoría entre el 80 y 98% estarán laborando en actividades relacionadas con la economía informal.¹⁷

La población panameña con discapacidad, de 10 y más años de edad, según el Censo de Población del año 2000, es decir, en edad de trabajar, está constituida por un total de 48,380 de las que 12,257 se declararon como económicamente activas. Dentro del grupo de las personas activas, las mujeres constituyen un 43.7%; sin embargo, la tasa de actividad, que es de 25.3 para el país, indica que para las mujeres es de 13.2 con respecto a la de los hombres, que es de 34.8. Ellas representan el mayor porcentaje de población desocupada con el 22.8 y los hombres de 17.0.

Es importante destacar que el 51% de las mujeres con discapacidad conforman el grupo de la población no económicamente activa dentro de este segmento de la población, lo cual denota que sus aportaciones desde el

GRÁFICA 9.6 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD DE 10 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑO 2000



Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censo. Contraloría General de la República. Censo 2000.

mundo reproductivo (ámbito doméstico) son desconocidas por la sociedad y las cuentas nacionales en particular, tal y como ocurre con las mujeres en general.

El censo de población de 2000 también permite conocer los niveles de inserción laboral según tipo de discapacidad; no obstante, el registro no se desagregó por sexo y se constituyó en una limitante para el análisis en cuanto este tema.

En esta materia, la Ley N° 1 de enero de 1992 establece el derecho a un empleo remunerado y decente para las personas con discapacidad; no obstante, prevalece la precariedad laboral en general y de las mujeres de manera particular, debido a los bajos porcentajes que se registran.

9.4.1.2 Salud

En el Ministerio de Salud se instaló la Oficina de Atención en Salud a la Población con Discapacidad (ONSIP) en el 2005, elevada a Dirección en el 2007. Junto con la Caja del Se-

CUADRO 9.5 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD DE 10 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR SEXO, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑO 2000

	SEXO		
	TOTAL	H	M
Total	48.380	27.206	21.174
Población económicamente activa	12.257	9.470	2.787
Tasa de actividad	25,3	34,8	13,2
Porcentaje de desocupados	18,0	17,0	22,8
Población no económicamente activa	36.123	17.736	18.387

Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censo. Contraloría General de la República. Censo 2000.

guro Social, se ha logrado el mejoramiento en los procesos de rehabilitación desde un enfoque integral y se ha promovido, por ejemplo, la creación de centros de rehabilitación en Chiriquí, Veraguas, Colón y Herrera.

Entre uno de los objetivos finales de ambas instituciones, según consta en el plan de acción de la ONSIP, es que al final del presente quinquenio (2005-2009) se tenga un centro básico de rehabilitación en cada una de las nueve provincias, con el personal técnico y con los equipos, para que la persona sea atendida en su propio entorno.

Además, se implementa la ley que crea el Programa Nacional de Tamizaje Neonatal (aprobado el 15 de noviembre del 2007).

El Resuelto Ministerial 321 de 18 de agosto de 2005, por la cual se brindarán servicios de salud en forma gratuita a las personas con discapacidad, en todas las instalaciones de salud, administradas por el Ministerio de Salud, consta de tres artículos y sólo establece la instauración de servicios de salud de manera gratuita para las personas con discapacidad, pero no hace referencia específica a la atención que se le brindará a las mujeres en particular.

De hecho, SENADIS ha planteado que este sector presenta carencias en la recolección de información estadística relacionada con la discapacidad; por ejemplo, no se puede obtener en los hospitales el número de niños/as que nacen con discapacidad. Los datos se refieren a las citas provenientes de los servicios de rehabilitación: fisioterapia, fisioterapia, terapia ocupacional y fonoaudiología. Los departamentos nacionales de estadísticas de salud no consolidan ni sistematizan estos datos debido a la falta de un sistema de clasificación y registro ade-

cuado en el tema, lo que dificulta contar con información estadística nacional de la incidencia y prevalencia de la discapacidad.¹⁸

9.4.1.3 Educación

La Ley N° 42 de 27 agosto de 1999, en su Capítulo II sobre Acceso a la Educación, específicamente en el artículo 19, afirma que toda persona con discapacidad entrará al sistema educativo regular.

Según el censo de año 2000, existen unas 50,982 personas con discapacidad de 4 años y más de edad. De las 16,422 personas de 4 a 29 años, el 62.8% declaró no asistir a la escuela; de las 6,009 que asisten a la escuela, el 44% son mujeres.

El 27.5% se encuentra sin ningún grado aprobado y sólo un 4.3% ha logrado aprobar algún año de estudios universitarios. Las mujeres mantienen los porcentajes más altos sin ningún grado aprobado, pero en cuanto a acceso a estudios universitarios, ellas superan a los hombres.

Al iniciarse en el 2005 el proyecto de educación inclusiva en atención a la diversidad, bajo responsabilidad del MEDUCA y con apoyo del IPHE, se incorporaron 65 escuelas regulares distintas a las que tradicionalmente tenían presencia de escuelas especiales del IPHE. En el 2006, se aumentaron a 177 y en el 2007 unas 300 escuelas que, según el MEDUCA, tienen apoyo de servicios especiales educativos en atención a la educación inclusiva.

CONCLUSIONES

- Los sistemas nacionales de información carecen de variables e indicadores que puedan dar información relevante sobre la situación y condición de las mujeres con discapacidad, lo cual se constituyen en una de las debilidades más preocupantes en materia de adopción de políticas públicas integrales que garanticen la equidad y los derechos de este sector tan importante de la población.
- Se requiere potenciar las políticas activas para mejorar la inserción de las mujeres con discapacidad en el mercado laboral.
- Se requiere promover y hacer cumplir las normas jurídicas en torno a lo laboral en las instituciones públicas a nivel nacional y local con programas específicos para la inserción laboral de mujeres con distintos tipos de discapacidad.
- Se requiere promover la creación de programas de salud mental dirigidos a mujeres con discapacidad por trastorno mental.
- Es necesario considerar las diferencias de género, etnicidad, condición social y discapacidad a la hora de planificar programas en cualquiera de los ámbitos que se trate: economía, trabajo, política, salud, educación, cultura, entre otros.
- Se requiere priorizar para desarrollar líneas de investigación, que acerquen el problema de la mujer con discapacidad a las exigencias de la sociedad actual.
- Es imprescindible una profunda revisión de las normas nacionales relativas a la atención de las personas con discapacidad desde un enfoque de género.
- El sector salud, uno de los ejes clave de actuación en la atención de las personas con discapacidad, debe enfrentar el problema con la urgencia requerida; es por lo que la Ley que establece la gratuidad de los servicios públicos para las personas con discapacidad, en el caso de las mujeres, va dirigida a garantizar la reducción de la mortalidad materno infantil y el respeto a los derechos de la infancia y sobre todo libre de discapacidad.
- La Ley de tamizaje neonatal es un adelanto en los aspectos preventivos de la población panameña contra la discapacidad, y así como las medidas de atención y la creación de los centros de integración en las provincias.
- Se requiere la implementación de políticas públicas integrales con perspectiva de género que promuevan la equidad, universalidad, solidaridad y eficiencia para mejorar la calidad de vida de las mujeres con discapacidad.
- Es fundamental garantizar la inclusión laboral plena, digna, productiva y remunerativa de las personas con discapacidad para poder llevar una vida con autonomía e independiente.
- Nuestros países deben prestar suma atención a la eliminación de las barreras físicas, arquitectónicas, de comunicación, información y transporte existentes y promover un diseño universal para los nuevos proyectos y la renovación de los existentes.

NOTAS

1. Ley N° 3 de 10 de enero de 2001, artículo 1.
2. CENTRO LEGAL PARA DERECHOS REPRODUCTIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS (CRLP). Derechos reproductivos y mujeres discapacitadas. Un marco de derechos humanos. Colección de documentos. New York, Abril, 2001, pág. 1.
3. ONU. Plataforma de Acción de las Mujeres. Beijing, pág. 232.
4. OMS. Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad, INSERSO, Madrid, 1994. Pág. 8.
5. Plan Estratégico Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad y sus Familias 2005 – 2009, pág. 15.
6. SENADIS. Primera Encuesta Nacional de personas con Discapacidad (2005-2006).
7. Tomado de: SENADIS. Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (PENDIS 2005-2006)
8. Saba, Roberto, *Discriminación, trato igual e inclusión*, en Abregú, Martín, y Courtis, Christian, Buenos Aires, 1997, pág. 4.
9. Conferencia Interamericana por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad y sus Familias, realizada en Panamá los días 29 y 30 de mayo de 2007. pág. 1
10. FERNÁNDEZ Malagarriga, Soledad. La salud un derecho que para serse debe ejercer, en Conferencia Interamericana por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad y sus Familias, Panamá, 2007, pág. 14.
11. En: Conferencia Interamericana por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad y sus Familias, Panamá, 2007, pág. 3.
12. Citado por. Universidad Autónoma de Barcelona/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Indicadores de exclusión social de mujer y discapacidad. Barcelona, España, pág. 53.
13. Ibid. pág. 54.
14. Idem.
15. SENADIS. Plan estratégico Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2005-2009. Panamá, pág. 17.
16. Entrevista concedida por el Sr. Chávez, Presidente de la Asociación de Padres y Madres de Jóvenes con Discapacidad.
17. OIT. Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana. Conferencia: Desafíos para el Derecho al empleo de las Personas con Discapacidad, Panamá, 2007. pág. 22.
18. SENADIS. Plan estratégico Nacional, pág. 15.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO LEGAL PARA DERECHOS REPRODUCTIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2001) Derechos reproductivos y mujeres discapacitadas. Un marco de derechos humanos. Colección de documentos. New Cork.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dirección de Estadística. Censo de Población y Vivienda, 1990-2000.
- OIT. (2007). Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana. Conferencia: Desafíos para el Derecho al empleo de las personas con discapacidad, Panamá.
- OMS. (1994). Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad. INSERSO. Madrid.
- SABA, Roberto. (1997). Discriminación, trato igual e inclusión. En: Abregú, Martín, y Courtis, Christian (comps.) Ed. Del Puerto/CELS. Buenos Aires.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Indicadores de exclusión social de mujer y discapacidad. Barcelona, España. 2000.
- ONU. (1995). Plataforma de Acción Beijing.
- Cumbre para el Desarrollo Social, Copenhague. 1995. Naciones Unidas.
- Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, Salamanca, España, Junio de 1994. UNESCO.
- I Congreso Internacional Sobre Mujer y Discapacidad. Valencia, España. 2003. Naciones Unidas.
- Consejo Nacional Consultivo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (CONADIS)/Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS). Plan Estratégico Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad y sus Familias 2005 – 2009. Tomado de: Secretaría Nacional para la Integración Social de las personas con discapacidad (SENADIS). Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (PENDIS 2005-2006).

LAS ADULTAS MAYORES: DE LA DISCRIMINACIÓN A LA INTEGRACIÓN



“... Los gobiernos y las ONGs deben explorar las posibilidades de emplear mujeres de edad en actividades productivas y creativas; y estimular su participación en actividades sociales y recreativas”.

Las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas. Madrid. 1999.

INTRODUCCIÓN

La transición demográfica hacia el envejecimiento humano es un fenómeno progresivo en todo el mundo y muestra de ello es que se presume que en la región de América Latina en el 2040 habrá más personas de 60 años que niños y niñas menores de 15 años, situación que refleja un ritmo acelerado. En el año 2050 habrá 100 millones de personas adultas mayores en América Latina y el Caribe (Organización Panamericana de la Salud, 2006).

Este fenómeno requiere del concurso de toda la sociedad, sobre todo de los Estados que favorezcan políticas y mecanismos que permitan el ejercicio pleno de los derechos a este grupo poblacional.

En los últimos años se han desarrollado diversas acciones de carácter internacional cuyo contenido está orientado a abordar de manera integral y visibilizar los derechos humanos de las personas adultas mayores, que destacamos a continuación:

- **Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de las Naciones Unidas** (Viena, 1982). Se consideró necesario formular y aplicar políticas internacionales, regionales y nacionales para mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores, mediante un Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.
- **Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo** (Cairo, 1994). Se abordaron aspectos relativos a la seguridad económica, autonomía y participación de las familias con personas de edad y se concreta en el Plan de Acción de Cairo.
- **Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía** (CELADE, Chile). En 1995, se comenzó a plantear la necesidad de formular políticas públicas de atención integral a la tercera edad en América Latina.
- **Declaración sobre Políticas de Protección Integral al Envejecimiento y la Vejez Saludable** (1997). Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- **Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de las Naciones Unidas** (Madrid, 2002). Ciento sesenta naciones se comprometieron a promover la salud y bienestar de las personas mayores a través de la aprobación de una Declaración Política y un nuevo Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento cuyos temas prioritarios fueron:
 - Personas adultas mayores y el desarrollo.
 - Fomento de la salud y el bienestar en la vejez.
 - Creación de un entorno propicio y favorable para ellos/as.
- **Primera Conferencia Regional Inter-gubernamental sobre el Envejecimiento** (Santiago, 2003). Esta conferencia aprobó un Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe y así implementar el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento suscrito en Madrid. En su considerando este Plan Regional reafirma que: “El contexto de transición geográfica en América Latina y el Caribe revela una región que está envejeciendo paulatina pero inexorablemente. Este es un proceso generalizado

en que todos los países marchan hacia sociedades más envejecidas”.

- **XIV Conferencia de Primeras Damas, Esposas y Representantes de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas** (San Salvador, 2007). El tema central de esta conferencia fue: “Construyendo una sociedad para todas las edades”.
- **II Conferencia Regional Intergubernamental sobre el envejecimiento** (Brasilia, 2007). En esta conferencia los Estados firman la Declaración de Brasilia en la cual se definieron las prioridades para los próximos cinco años (2007-2012), y se reafirma el compromiso ante los desafíos que impone el envejecimiento poblacional. Entre ellos, ampliar la seguridad de ingresos, el acceso a la salud y la promoción de entornos inclusivos para todas las edades; aspectos fundamentales que afectan directamente el ejercicio de los derechos de las mujeres adultas mayores.

Se observan principales logros como la incorporación de la perspectiva género en todas las políticas y programas que consideren las necesidades de las personas adultas mayores, el compromiso de incorporar el tema del envejecimiento en todos los ámbitos de las políticas públicas, la realización de investigaciones que faciliten la adopción de decisiones pertinentes al tema y que permitan identificar las brechas de implementación de los derechos humanos, la incorporación en los procesos de elaboración, implementación y seguimiento de las políticas y la promoción y protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores (CEPAL, 2007).

Es evidente que en la región hemos avanzado en esta materia; sin embargo, surgen nue-

vos retos para resolver las necesidades de las mujeres de manera eficiente y eficaz, como son las referidas al funcionamiento del mercado de trabajo, acceso a los servicios especiales de salud, salud sexual, violencia de género, feminización del VIH/SIDA y mejoramiento del sistema de protección social, entre otros.

En Panamá contamos con la Ley N° 4 de 29 de Enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, la cual establece en su artículo 24 que el Estado está obligado a velar por el bienestar, la seguridad social y el potencial de las mujeres adultas mayores ejecutando medidas conducentes a la atención de ellas, sobre todo las mujeres pobres, campesinas e indígenas. Además añade singular importancia a la solidaridad intergeneracional, la incorporación de las demandas de las mujeres adultas mayores en la elaboración de programas y proyectos destinados a este sector y el desarrollo de investigaciones en materia de envejecimiento con perspectiva de género.

En el año 2004, la Secretaría Técnica del Gabinete Social, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), elaboraron un diagnóstico de la situación de las personas adultas mayores que sirvió de base para la presentación de la Política Nacional a favor de las personas mayores en Panamá. Con ello se reafirmó el compromiso de cumplir con la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del **Plan de Acción Intergubernamental de Madrid sobre el Envejecimiento**, aprobado en el año 2002 y el **Plan Regional para América Latina y el Caribe** aprobado en el año 2003.

10.1 EL ENVEJECIMIENTO

El fenómeno del envejecimiento humano requiere ser visto desde la óptica de una construcción social, debido a un conjunto de factores que evidencian obstáculos y preocupaciones frente al funcionamiento biopsicosocial, a la independencia y a la autosuficiencia de la población adulta mayor.

Así, el incremento de esta población conlleva la necesidad de implementar servicios y programas sociales ante sus demandas insatisfechas por la complejidad de la situación del envejecimiento.

Desde otro ángulo, Cordero L. (2003) plantea que la vejez tiene existencia evolutiva propia y, junto a algunas limitaciones, ofrece ciertas potencialidades efectivas definidas por las experiencias y recorridos históricos de las personas que la viven.

Por su parte, Krzemien (2001) enfatiza que las diversas formas y grados de participación social de la mujer adulta mayor inciden en los modelos de envejecimiento femenino. Identifica un primer modelo, conformado por aquellas mujeres más orientadas a la interacción y a la participación social y que propician la integración al medio como “protagonistas sociales”, y el segundo modelo representado por las mujeres que se adhieren al papel tradicional de ama de casa y abuela, en el cual predominan relaciones restringidas al círculo familiar.

Respecto a esto, vemos diferentes niveles de calidad de vida: uno con un estilo de autonomía y proactividad, y otro de dependencia y aislamiento social. De ahí se desprende que el nuevo paradigma en el envejecimiento es el que promueve a una mujer adulta mayor como agente de cambio capaz de participar activamente en el desarrollo político, social y cultural del país.

El primer modelo encuentra su expresión en el tercer objetivo de desarrollo del milenio, que plantea promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. Se ha demostrado que una estrategia de desarrollo eficaz requiere que las mujeres desempeñen un papel central. Cuando las mujeres tienen mejores oportunidades de incorporarse plenamente a las activida-

des económicas, sociales, políticas y culturales, los beneficios pueden verse inmediatamente en la familia, en la comunidad y en la sociedad.

La resolución N° 50-141 de 21 diciembre 1992 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece llamar a las personas de la tercera edad “adultos mayores”. En general, las políticas internacionales van orientadas a un cambio en la concepción de la vejez, por considerarla como una etapa de vida activa en la que se puede lograr el máximo de autonomía individual y alcanzar la autorrealización.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) considera como personas adultas mayores a aquellas que cuentan con 60 años de edad en adelante.

En el cuadro 10.1. observamos un total de 148,755 mujeres de 60 años y más en la República de Panamá, según datos de la Contraloría (2005). Las provincias que poseen mayor población de mujeres adultas mayores son la de Panamá, que ocupa el primer lugar (72,810), debido a las migraciones del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida para ellas y sus familias; en segundo lugar, está Chiriquí (20,330), y en tercer lugar Colón (8,921). En las áreas indígenas se observa que la Comarca Ngöbe Buglé posee mayor número de adultas mayores (3,147), seguida de la Comarca Kuna Yala (2,100) y en tercer lugar la Comarca Emberá (257).

10.1.1 Feminización de la vejez

La familia ha evolucionado y ha tenido una serie de transformaciones por diversos factores afectando su funcionamiento en lo

CUADRO 10.1 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN DE ADULTAS MAYORES EN LA REPÚBLICA POR PROVINCIA Y COMARCA INDÍGENA, SEGÚN GRUPOS DE EDAD: AÑO 2005

	Total	Provincias								Comarcas			
		Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Veraguas	Kuna Yala	Emberá	Ngöbe Buglé
Mujeres	148,755	1,938	11,292	8,921	20,330	1,092	7,414	7,224	72,810	12,130	2,100	257	3,147
60-64	46,608	736	3,525	2,747	6,085	417	2,310	2,152	23,192	3,657	611	86	1,090
65-69	35,478	491	2,736	2,104	4,896	349	1,834	1,684	16,803	3,082	531	76	892
70-74	27,172	329	2,090	1,642	3,901	222	1,367	1,308	12,890	2,360	425	47	591
75-9	19,961	213	1,475	1,265	2,849	29	988	1,065	9,665	1,585	317	30	380
80 y más	19,536	169	1,466	1,163	2,599	75	915	1,015	10,260	1,446	216	18	194

Fuente: Panamá en Cifras 2006. Contraloría General de la República.

Nota: Información adaptada por Teresa Spalding tomando en consideración el cuadro 211 - 02 Estimación de la población total de la República por provincia y Comarca Indígena. 2002 - 2006

económico, lo político y lo social. En el caso de las mujeres adultas mayores se observa que no registran propiedades o recursos a su nombre y esto obliga a que las mujeres tengan que prolongar su participación en el mercado laboral para garantizar una pensión digna en el área urbana. En el caso del área rural, a las campesinas indígenas con menos acceso a la educación se les dificultan aún más las decisiones que tomarán en un momento dado en lo que concierne al retiro laboral, porque pocas están insertas en el mercado.

10.1.2 Imagen y mitos sobre la vejez

Se identifican los estereotipos sociales sobre el envejecimiento que afectan más a la mujer adulta mayor, por el predominio de los ideales estéticos producto de la saturación social que proyectan los medios masivos de comunicación, los cuales ofrecen una visión negativa del envejecimiento.

En relación con los mitos existe una opinión generalizada acerca del derecho al disfrute de la sexualidad, especialmente de la mujer adulta mayor. Muchas veces, los propios fa-

miliares son los que menoscaban este derecho. Igualmente, se tiene la creencia de que las mujeres adultas mayores no experimentan la violencia sexual ni la violencia doméstica.

Es conveniente iniciar campañas de sensibilización frente al envejecimiento y el aporte de la población adulta mayor, con el fin de que las generaciones futuras se solidaricen con el sentir y necesidades de este grupo de mujeres.

10.2 SITUACIÓN DE LAS ADULTAS MAYORES

10.2.1 Aspectos Demográficos

Uno de los temas predominantes a inicios de este siglo es el envejecimiento de la población mundial. Panamá no escapa a este hecho, dado los descensos de la fecundidad expresados en 2.08% en 1990 a 1.7% en el 2006 y de la tasa bruta de mortalidad de 5.11% de defunciones, característicos de la transición demográfica, lo que revela modi-

ficaciones significativas en la estructura por edades de la población; cuya esperanza de vida de la población de los hombres pasó de 79.2 a 75.5 años, mientras que aumentó en las mujeres de 75.6 a 78.2 años (Panamá en Cifras, 2006).

De acuerdo con el perfil actual del envejecimiento, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el 2004, clasificó a los países en cuatro categorías. Panamá está ubicada en la tercera categoría, compuesta por aquellos Estados a los que se les atribuye un “envejecimiento moderado”, y que está constituida por aquellos países en donde las personas de 60 años y más representan entre el 6% y 8% de la población nacional y en los cuales se estima que para el año 2050 este grupo supere el 20%. (Bertranov, 2005).

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2000, la población adulta mayor asciende a 244,592 personas, lo que representa el 8.6% de la población nacional. En el área rural, son 97,405, lo que representa el 7.8%, y entre la población indígena son 12,976, que representan el 5.3% del total de la población adulta mayor. De acuerdo con estas proyecciones, existen retos en materia social, económica y participación política que no podemos pasar inadvertidos ya que son temas prioritarios para las mujeres adultas mayores.

Las estimaciones estadísticas de los últimos años revelan que la proporción de mujeres adultas mayores es más alta que la de los hombres adultos mayores (Cuadro 10.2).

10.2.2 Situación económica

La situación económica de las personas adultas mayores está determinada por su poder adquisitivo, el cual puede provenir de diversas fuentes: trabajo, ahorros, jubilaciones, pensiones, herencias (CEPAL/CELADE, 2003). Esta población, al llegar a la vejez, posee menores ingresos que en el pasado, lo que repercute en sus decisiones de consumo y ahorro (en bienes y servicios no superfluos), y, por otro lado, en mayores exigencias de gastos en materia de salubridad.

Con relación a la participación económica de las mujeres adultas mayores en el área urbana, la mayoría se concentra en los empleos informales, mientras que en el sector rural campesino en servicios domésticos. En el año 2005, la tasa de participación económica de la población adulta era de

CUADRO 10.2 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN LA REPÚBLICA, SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD: AÑOS 2002-2005

Sexo	2002	2003	2004	2005	2006
Total	250,724	260,024	269,758	279,872	290,307
Hombres	122,559	127,035	131,713	136,559	141,552
60 – 64	39,246	41,071	42,919	44,695	46,371
65 – 69	30,272	31,170	32,179	33,359	34,763
70 – 74	22,964	23,695	24,451	25,233	26,002
75 – 79	15,877	16,417	16,978	17,550	18,127
80 y más	14,200	14,682	15,186	15,722	16,289
Mujeres	128,165	132,989	138,045	143,313	148,755
60 – 64	39,247	41,141	43,055	44,895	46,608
65 – 69	30,653	31,619	32,709	33,976	35,478
70 – 74	24,026	24,749	25,513	26,332	27,172
75 – 79	17,599	18,159	18,734	19,337	19,961
80 y más	16,640	17,321	18,034	18,773	19,536

Fuente: Panamá en Cifras 2006. Contraloría General de la República.

Nota: Información adaptada por Teresa Spalding tomando en consideración el cuadro 211 – 01 Estimación de la población total de la República según sexo y grupos de edad: Año 2002 - 2006

30%; los hombres alcanzaban el 40% y las mujeres el 12%.

Por otro lado, entre la población de personas adultas mayores que no reciben ingresos, la proporción es más alta en la población femenina que en la masculina, especialmente en las zonas rurales y en las comarcas indígenas.

Es relevante destacar que el Gobierno Nacional en un periodo de dos años ha implementado la ejecución del Programa Red de Oportunidades en 475 corregimientos de 621 que existen en el país. Actualmente han sido beneficiadas a través de transferencias monetarias condicionadas 240,410 personas (84.7%) entre menores y mayores de 18 años, incluidos adultos y adultas mayores de 65 años. La comarca Ngöbe Buglé es la que mayor cantidad de beneficiarios/as posee; le sigue Veraguas, Coclé, Chiriquí, la comarca Kuna Yala, la provincia de Bocas del Toro, la comarca Emberá-Wounan y, por último, Darién, Los Santos, Panamá, Colón y Herrera (Red de Oportunidades, 2008).

Las Encuestas de Hogares de la Contraloría General de la República (CGR) señalan que un 31.5% de la población panameña no recibe ingresos; de éstos, un 36% son personas adultas mayores, con una mayor incidencia en el área rural y en las comarcas indígenas.

10.2.3 Seguridad social

La población femenina adulta mayor tiene una cobertura de seguridad social más baja que la masculina; sin embargo las mujeres acceden en mayor proporción que los hombres a los programas de la CSS, ya sea en calidad de aseguradas o de beneficiarias (CEPAL, 2004).

Otro sector significativo de mujeres no ha contribuido al sistema de pensiones o de jubilaciones, debido a su dedicación a las tareas domésticas y del cuidado de cónyuges, familiares enfermos, madres y padres y de nietos/as. Cabe destacar que estos trabajos pese a su significado social, no se les reconoce remuneración económica. Esto tiene como consecuencia una mayor exclusión de mujeres que de hombres de la posibilidad de contar con una pensión, lo cual profundiza la inequidad de género en el sistema de seguridad social.

Según datos extraídos del Boletín Estadístico (2001-2005) de la CSS, en el año 2002 la población asegurada activa aumentó de 635 mil a 734 mil personas y los/as pensionados/as en el año 2002 alcanzaban 140,795 personas. En el 2005, la cifra alcanzó 155,978 personas, lo que aumentó la cobertura a razón de 15,163 personas durante el período en mención (Ver cuadro 10.3).

CUADRO 10.3 POBLACIÓN PROTEGIDA POR LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL, SEGÚN TIPO DE ASEGURADO(A) COTIZANTE: AÑOS 2002-2005

Tipo de Asegurados	Años			
	2002	2003	2004	2005
Total	776,098	797,067	839,902	890,334
Activos/as	635,303	652,021	688,620	734,356
Pensionados/as	140,795	145,046	151,282	155,978

Fuente: Panamá. Caja de Seguro Social. Boletín Estadístico, 2001-2005. Elaboración de Teresa Spalding.

De este modo, la población de pensionados y pensionadas por el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte representan un grupo mayor en cuanto a cobertura se refiere. De allí que el mayor monto de las pensiones proviene de este programa. Al observar las cifras de la población asegurada según provincia, en el

periodo 2002-2005, se evidencia que la provincia de Panamá ocupa el primer lugar.

Según el Boletín Estadístico 2001 -2005 de la Caja del Seguro Social en el año 2002 se estimó que un millón de personas pertenecen a este programa, representando un 53% del total, y para el año 2005 se estimó en 1.2 millones de personas, que representaban un 54% del total.

En el caso de las poblaciones indígenas, la información no está registrada por comunidad. Así, tenemos que en el año 2002, los/as pensionados/as eran 335 personas, cifra superada en el año 2005 al registrarse 371 asegurados. El aumento en tres años de la población pensionada no es significativo, y se puede inferir que alrededor del 50% de la población indígena no está protegida.

10.2.4 Salud

Según las proyecciones del Censo de Población y Vivienda, realizado en el año 2000, para el periodo 2000- 2005 la esperanza de vida de ambos sexos al nacer sería de 74.74 años, y las mujeres serían las que poseerían ventaja frente a los hombres al estimarse en 77.36 años; no obstante, la calidad de vida de las mujeres es muy limitada. De igual forma, en la proyección del periodo 2005-2010 se mantiene dicha situación. Esta diferencia las favorece por ser quienes poseen menor mortalidad.

En lo que concierne a la población indígena, el cuadro 10.4 nos indica la esperanza de vida en las tres principales comarcas indígenas del país. En Kuna Yala, la mujer adulta mayor tiene mayor esperanza de vida al nacer con relación a las otras comarcas, y al hombre en sí. Lo anterior revela cinco años menos que el valor nacional, diferen-

CUADRO 10.4 ESPERANZA DE VIDA AL NACER, SEGÚN SEXO: QUINQUENIO 2002-05 Y 2005-10

Detalle	Población Nacional			Población Indígena	
	2000-2005			2000-2005	
Total	74.74	—	—	—	75.57
Hombres	72.25	66.69	62.78	64.24	73.02
Mujeres	77.36	72.83	66.88	69.36	78.24

Fuente: Panamá en cifras 2006. Secretaría Técnica del Gabinete Social.

cias significativas, sobre todo por las costumbres y tradiciones de la cultura indígena.

La reducción de la mortalidad en la población panameña ha permitido el incremento de la esperanza de vida en las personas adultas mayores, sin que ello signifique que su calidad de vida sea mejor, dada la alta incidencia de enfermedades y limitaciones que la aquejan.

En otro ámbito, las enfermedades que causaron mayor índice de muertes entre las mujeres adultas mayores fueron tumores malignos, enfermedades cerebrovasculares y afecciones isquémicas del corazón (Contraloría General de la República, 2005). Otras enfermedades que se presentaron en esta población son la diabetes mellitus que, por sus complicaciones, requiere un tratamiento costoso y deteriora progresivamente la calidad de vida de las adultas mayores si no se lleva un control adecuado. A esto se añaden los problemas de sobrepeso y obesidad, y las mujeres demandan mayor atención.

Entre las principales causas de consulta por morbilidad (área urbana) en la población adulta mayor (2002) está la hipertensión arterial, la influenza o gripe, la diarrea y la gastroenteritis, según datos del Ministerio de Salud. En las áreas indígenas, están las enfermedades infectocontagiosas. Por otro lado, la

depresión, la demencia y el Alzheimer constituyen otro tipo de enfermedades que en los últimos años prevalecen en la población adulta mayor. Las mujeres consultan a los médicos con mayor frecuencia que los hombres por este tipo de problemas (CEPAL, 2004).

En resumen, la situación económica limita el acceso de la población envejeciente a las atenciones de salud, debido a los altos costos de los tratamientos, especialmente a quienes residen en el área rural y en las comarcas indígenas. De ahí que las mujeres adultas mayores son las más vulnerables en cuanto a la calidad de vida.

10.2.5 Educación

Panamá, dentro del istmo centroamericano, presenta un nivel bajo de analfabetismo (7.6%), con respecto a los otros países de la región (8.1%). De igual forma, en cuanto a matrícula de educación básica y media, el país registra los mejores indicadores.

Sin embargo, entre la población adulta mayor hay un sector con un nivel de alfabetización limitado con respecto a los grupos de menor edad y de edad reproductiva. Esto guarda relación con las pocas oportunidades que tuvieron a su alcance durante su edad escolar, especialmente las mujeres adultas mayores, lo que las ha limitado para insertarse en el mercado laboral y obtener protección social.

10.2.6 Estado conyugal

En el estado conyugal existen diferencias notorias según género a partir de los 60 y más años de edad (Cuadro 10.5). La incidencia de

matrimonios en el año 2005 en la población adulta mayor masculina fue mayor que en las mujeres en el área urbana.

CUADRO 10.5 MATRIMONIOS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN LA REPÚBLICA, POR SEXO, SEGÚN EDAD: AÑO 2005

Edad de los/as contrayentes	Matrimonios			
	Hombres		Mujeres	
	Número	Tasa ⁽¹⁾	Número	Tasa
60 - 69	453	10.9	189	4.0
70 y más	178	5.5	55	1.1
No especificada	32	—	78	—

(1) Por cada 1,000 personas en cada grupo de edad.

Fuente: Adaptado por: Teresa Spalding

Al no poder obtener datos estadísticos actualizados sobre la situación conyugal entre la población adulta mayor en las zonas rurales e indígenas, estimaciones estadísticas del último censo destacan que existe una mayor proporción de mujeres casadas o unidas, a diferencia del comportamiento en el área urbana.

En cuanto a los divorcios, observamos en el cuadro 10.6, que las mujeres adultas mayores, entre 60 y 69 años, aparecen con el índice más alto de divorcio después de 25 años de matrimonio; en segundo lugar, se presentan las que poseen entre 20 a 24 años de matrimonio.

10.2.7 Vivienda

Según el Censo del 2000, el 25.1% de los hogares panameños son jefaturados por una persona de 60 y más años de edad. La mayor tendencia en la jefatura de personas adultas mayores son las mujeres solteras. Este mismo censo afirma que un total de 3,673 personas adultas mayores viven en viviendas colectivas, de las cuales el 0.4% vive en asilos.

Cuadro 10.6 DIVORCIOS EN LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR, POR DURACIÓN DEL MATRIMONIO, SEGÚN SEXO Y EDAD: AÑO 2005

Sexo	Divorcios / Duración del Matrimonio						
	Total	Menos de 5 años	5 a 9 años	10 a 14 años	15 a 19 años	20 a 24 años	25 y más años
Total	64	2	5	3	6	8	40
Hombres	41	2	3	2	3	4	27
60 - 69	31	2	2	2	2	3	20
70 y más	10	0	1	0	1	1	7
Mujeres	23	0	2	1	3	4	13
60 - 69	21	0	0	1	3	4	11
70 y más	2	0	0	0	0	0	2

Fuente: Contraloría General de la República. Panamá en Cifras 2006

Si se compara con la población total de adultos/as mayores en el país, esta cifra es de muy baja proporción.

En ocasiones, y cuando existen recursos, es necesario modificar la vivienda para garantizar una estadía más cómoda de las personas adultas mayores. En las áreas rurales e indígenas, se observa que un gran porcentaje de la población adulta mayor reside en vivienda propia donde conviven varios integrantes de la familia.

10.2.8 El maltrato

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belem Do Para”, adoptada por la Asamblea General de la OEA, el 9 de junio de 1994 contiene 25 artículos que consagran principios y medidas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, señala que para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género que cause

muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

En relación a este tema, la Dirección de Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) durante 2001 y 2003, en sus informes estadísticos de casos y situaciones sociales atendidos en el país, ofrece información que nos permiten acercarnos a

visualizar este problema.

De lo casos atendidos en esta Dirección, se destacan los conflictos familiares, seguidos de los problemas de salud y en tercer lugar los económicos (MINJUMNFA, 2003). Bajo la categoría de maltrato, la mayoría de los casos fueron por violencia psicológica y física. Durante este período, muchos de los adultos y adultas mayores que fueron reportados en situación de maltrato fueron ingresados en instituciones de protección familiar. Los hombres fueron los de mayor ingreso.

10.3 ATENCIÓN DIRIGIDA A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

Diversas son las acciones que instituciones estatales realizan en materia de la implementación de programas orientados a favor de la atención de la población adulta mayor como son: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud y la Caja del

Seguro Social; Universidad del Trabajo y de la Tercera Edad y organizaciones de la sociedad civil entre otras que pasaremos a formular sus principales contribuciones.

10.3.1 Ministerio de Desarrollo Social

El Gobierno Nacional, en el año 2006, inicia la reorganización Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con una visión y misión reconceptualizada. Producto de este proceso se instala en el 2007 la Dirección de Políticas Sociales, quien asume el abordaje integral de las políticas públicas en materia de envejecimiento, con miras a establecer líneas de acción en la agenda pública con una visión inclusiva y potenciar la solidaridad intergeneracional; favorable al ejercicio de los derechos humanos de esta población. Igualmente se ha instalado en el Centro de Orientación y Atención Integral (COAI) de dicho Ministerio, la Sección de Adultos/as Mayores, con el objetivo de ofrecer orientación y atención integral directa y expedita a aquellas personas adultas mayores en materia social, legal y psicológica a través del equipo interdisciplinario conformada por especialistas de las áreas mencionadas. El concepto de las líneas estratégicas para concretar la política social dirigida a personas adultas mayores ha sido orientada bajo un enfoque de derechos humanos, donde se le garantiza a la población adulta mayor, en especial a quienes se encuentran en condiciones de pobreza y extrema pobreza, una mejor calidad de vida.

En principio, se pretende involucrar de forma directa a las instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamenta-

les, gobiernos locales y entidades de cooperación internacional en la generación y seguimiento de los proyectos que emanen de esta política pública. Lo que se busca es garantizar la protección social, seguridad económica, salud, bienestar y el acceso a entornos propicios y favorables.

En el cuadro 10.7, presentamos las organizaciones subsidiadas en el país por el MIDES, según información ofrecida por la Dirección de Inversión para el Desarrollo Social. Cabe destacar que este apoyo económico se ofrece para cubrir los servicios de hospedaje, alimentación, asistencia médica y medicamentos. Para poder recibirlo, las organizaciones deben cumplir con las normas y procedimientos establecidos en el Decreto Ejecutivo N° 54 del 16 de Julio de 2002. Igualmente, observamos que en la mayoría de los casos las asignaciones a estas instituciones están en el rango de los B/.850.00 hasta los B/.3,300.00 mensuales.

10.3.2 Caja del Seguro Social (CSS)

En Panamá, esta entidad autónoma tiene a su cargo la administración y dirección del régimen de seguridad social, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. Esta institución ofrece protección a las personas que tienen acceso a los beneficios: cotizantes activos/as, pensionados/as y dependientes de ambos sectores.

Las prestaciones que cubren los riesgos de vejez son las jubilaciones, amparadas por las leyes 15 y 16 del 31 de marzo de 1975. Según estas disposiciones, para tener acceso a las pensiones de vejez del Programa de IVM, se requiere a la mujer tener 57 años y al hombre 62;

CUADRO 10.7 ORGANIZACIONES SUBSIDIADAS A NIVEL NACIONAL PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN PANAMÁ: AÑO 2006

NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	PROVINCIA	DISTRITO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN POR SEXO		MONTO ANUAL	MONTO MENSUAL
					F 7	M 8		
Asociación Trabajadores Religiosos del Atlántico	Colón	Colón	Brindar atención integral al adulto mayor, en estado de abandono	15			12,600.00	1,050.00
Compañía de las Hijas de La Caridad de San Vicente de Paúl (Hogar Santa Luisa)	Colón	Colón	Brindar a los adultos mayores del Hogar las condiciones necesarias en cuanto alimentación, salud mental, espiritual, y físico-recreativa para vivir una calidad de vida digna de un ser humano	71	30	41	15,000.00	1,250.00
Patronato del Albergue la Amistad Para Ancianos (Asilo de Puerto Armuelles)	Chiriquí	Barú	Brindar atención integral al adulto mayor, en situación de abandono	14	2	12	10,200.00	850.00
Congregación de Hermanas Franciscanas Elizabetinas (Hogar Santa Catalina)	Chiriquí	David	Brindar albergue, atención integral, a adultos mayores que no cuentan con ningún tipo de apoyo	107	31	76	30,000.00	2,500.00
Patronato del Hogar Leonístico para Ancianos de Azuero	Herrera	Chitré	Brindar a los adultos mayores del Hogar las condiciones necesarias en cuanto alimentación, salud mental, espiritual, y físico-recreativa para vivir una calidad de vida digna de un ser humano	47	21	26	25,660.00	2,138.33
Compañía de las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl (Servicio Social San Vicente de Paúl) Comedor	Panamá	Panamá	Programa ambulatorio que brinda alimentación y salud al adulto mayor	25	11	14	13,000.00	1,083.33
Hogar Bolívar	Panamá	Panamá	Brindar atención integral al adulto mayor	309	155	154	36,000.00	3,000.00
Asociación de Religiosos Mercedarios (Hogar Fátima)	Panamá	Panamá	Ofrecer albergue, alimentación y atención médica al adulto mayor	43	20	23	30,000.00	2,500.00
Asociación Luz y Vida	Panamá	Panamá	Brindar albergue, alimentación y atención médica al adulto mayor	137	65	72	18,544.00	1,545.33
Fundación Nueva Vida (Brisas del Mar)	Panamá	Panamá	Brindar albergue, alimentación y atención médica al adulto mayor	72	52	17	12,000.00	1,000.00
Congregación de Hermanas Franciscanas Elizabetinas (Hogar San Juan de Dios)	Veraguas	Santiago	Brindar albergue alimentación y atención médica al adulto mayor	68	21	47	40,000.00	3,333.33

Fuente: Dirección de Inversión para el Desarrollo Social. MIDES.

además, ambos deben haber cotizado un mínimo de 180 cuotas. La nueva ley reformada plantea una elevación del número de años de cotización necesarios para jubilarse, es decir, del nivel actual de 15 años pasó a ubicarse entre los 25 y 30 años; es decir, de ciento ochenta cuotas se colocan entre 300 y 360 cuotas.

Dicha institución tiene los subprogramas Sistema de Atención Domiciliaria Integral (SADI) y el de Promoción, Prevención y Atención de la Tercera Edad. Especialmente, a través de este último se ofrece a la población orientación, atención integral de salud, formación de grupos de la tercera edad, educación a la comunidad, terapia de ocio y juegos florales. Este subprograma, en coordinación con otras instituciones públicas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, ha logrado avanzar en estrategias que permitan alcanzar sus objetivos. También existe el Subprograma de Centros de Atención Diurnos, ubicados en San Miguelito, en la provincia de Panamá, dirigido a personas mayores de 50 años, pensionados/as, jubilados/as y beneficiarios/as con el fin de favorecer el envejecimiento activo y saludable de esta población.

Es relevante destacar que la CSS otorga aportes al Programa Nacional de Pensionados, Jubilados y Tercera Edad de la Federación Nacional de Asociaciones de la Tercera Edad. De igual forma, ofrece un Programa de Lentes para la población pensionada y jubilada; además, otorga hasta un máximo de B/.125.00 de apoyo para gastos funerales a viudas o compañeras y un bono navideño de B/.50.00.

Al cierre de este informe el Gobierno Nacional estableció el bono anual de B/. 60.00

para los/as jubilados/as y la ampliación de la Red de Oportunidades a las personas adultas mayores en pobreza extrema por un monto mensual de B/. 50.00. Con la Red de Oportunidades hasta junio de 2007, se beneficiaron 14,925 adultos/as mayores y 8,317 alfabetizados/as.

10.3.3 Ministerio de Salud (MINSA)

El MINSA fue creado en 1969 como institución rectora de la salud integral. Cuenta con normas que regulan la atención de la población adulta mayor, los cuales se encuentran plasmados en las disposiciones del Programa de Salud de la Tercera Edad (1992) y en las Normas Integrales de Salud para la Población y el Ambiente de 1998 (CEPAL, 2004). Estos preceptos regulan y orientan sus actividades de promoción, prevención, atención y rehabilitación de esta población. Además, el MINSA promueve la formación de grupos de tercera edad en los centros de salud de las distintas provincias, los cuales se encaminan hacia la realización de actividades socioeducativas. De igual forma, esta entidad coordina acciones con la Asociación de Pacientes Hipertensos y la Asociación Panameña de Pacientes con Diabetes, entre otras.

10.3.4 Universidad de Panamá: el reto de la educación permanente

En Consejo Académico (12 de julio de 2000) se aprobó el inicio de la Universidad de la Tercera Edad, que responde al Plan Internacional sobre el Envejecimiento y en el Consejo del 21 de julio de 1999 se estableció la Di-

rección General de la Universidad del Trabajo. Ambas instancias se han integrado en un sólo programa denominado Universidad del Trabajo y de la Tercera Edad.

Además de sus instalaciones en el campus universitario, funcionan en los centros regionales de Bocas del Toro, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera y Veraguas. Se proyecta extender el programa a la provincia de Los Santos y al Centro Regional de Panamá Oeste, en La Chorrera. En términos generales, se ofrecen cursos de contabilidad para pequeñas empresas, informática básica, turismo ecológico-geográfico e histórico-cultural, reparación de computadoras, protocolo, inglés, cocina internacional, guitarra, yoga, tai-chi, autocuidado de la salud del adulto/a mayor, cerámica de balcones, entre otros.

La población que más se matricula son las mujeres adultas jóvenes y adultas mayores, lo cual nos permite inferir que existe un interés expreso de las mujeres en ampliar su formación y adquirir herramientas teórico-prácticas que les permita acceder a mejorar las oportunidades para su calidad de vida.

Esta institución contribuye al empoderamiento de los/as adultos/as mayores, ya que permite que se involucren en el aprendizaje de nuevos conocimientos, fortalece sus habilidades y su necesidad de desarrollar capacidades en ámbitos laborables y de la vida cotidiana.

10.3.5 Otras instituciones

Entre las otras entidades que realizan esfuerzos tendientes a mejorar, de alguna forma, la calidad de vida de la población adulta mayor, podemos mencionar a la Defensoría

del Pueblo y al Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, que realizan un valioso apoyo en términos de atención de situaciones jurídicas de la población. Además, tenemos a la Confederación de Jubilados y Pensionados de la Tercera Edad y al Consejo Nacional de Adultos(as) Mayores (CONAM), del MIDES.

Entre las instituciones educativas que mantienen vínculos organizados con la sociedad para potenciar a los adultos y adultas mayores, se encuentran la Universidad Interamericana de Educación a Distancia (UNIEDPA), la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), Universidad Santa María La Antigua (USMA) y el Ministerio de Educación.

10.4 AVANCES Y RETOS SEGÚN COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ACUERDOS INTERNACIONALES

10.4.1 Avances

- Elaboración del Diagnóstico Nacional de la situación de las personas adultas mayores en Panamá. MINJUNMFA, UNFPA, CELADE (2004).
- Se cuenta con el documento Política Nacional a favor de las personas adultas mayores y su lanzamiento nacional (2004).
- Panamá reafirma su compromiso con los acuerdos de la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe (2007).

- Inicio del proceso de intercambio y retroalimentación con el Consejo Nacional de Adultos(as) Mayores (CONAM), representantes de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.
- Se organiza el sistema integrado de desarrollo de indicadores, que incluye indicadores de envejecimiento en la República a partir del año 2004.
- Informe de país sobre la aplicación de la Estrategia Nacional de Implementación para América Latina y del Caribe del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (Brasilia, 2007).
- Investigación sobre proyecciones del envejecimiento -CELADE-MIDES-, como parte de una investigación cualitativa en cuatro países de la región.

10.4.2 Retos

- Promover la integración intergeneracional como factor de cohesión social.
- Conformación de redes sociales que fortalezcan vínculos que faculten la provisión de las necesidades y demandas en especial para la mujer adulta mayor.
- Fortalecimiento del tema en las líneas de investigación de las diferentes profesiones que intervienen con adultos/as mayores.
- Articulación entre los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado para transformar en medidas y acciones concretas los acuerdos internacionales, en especial Madrid 2002 y Chile 2003.
- Integración de la perspectiva de género en todas las políticas, programas y leyes

relacionadas con la población adulta mayor y en el acceso a los servicios.

- Empoderamiento de la mujer adulta mayor como ciudadana activa, para realizar un liderazgo proactivo a través de su participación en los órganos de poder político y los procesos de toma de decisión.
- Desmitificar la imagen estereotipada sobre la vejez que fortalece la discriminación en la mujer adulta mayor de todas las regiones del país.

CONCLUSIONES

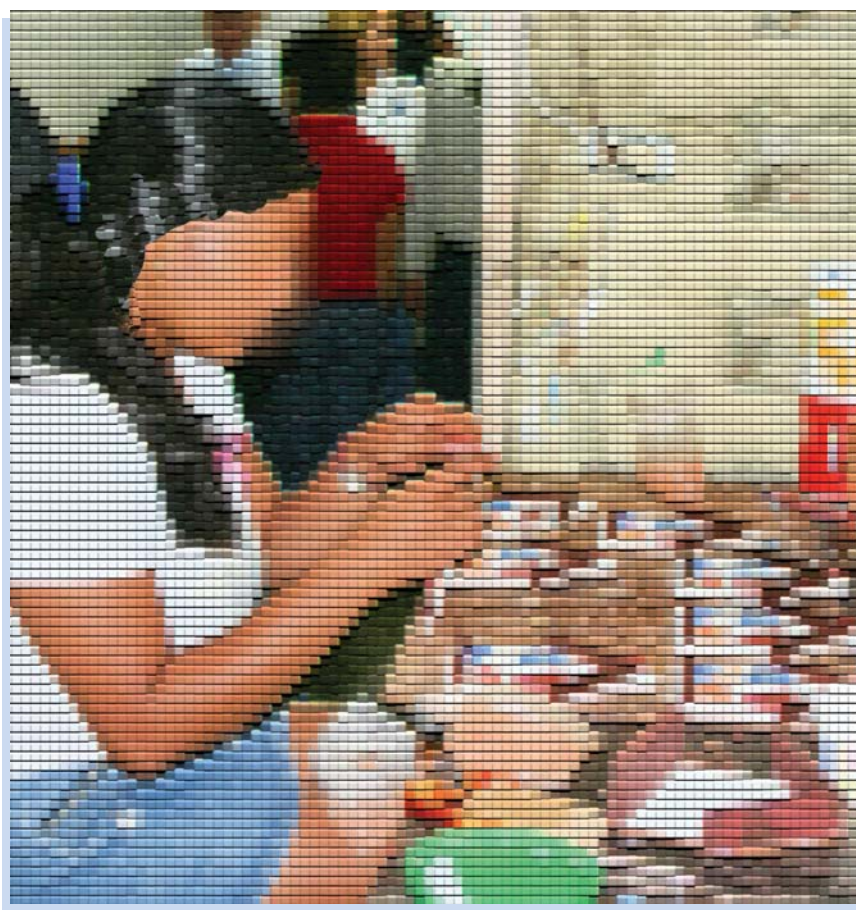
- El envejecimiento de la población panameña es uno de los retos demográficos que enfrentará el país en las próximas décadas.
- El Estado y la sociedad civil deben atender las demandas de la población adulta mayor adoptando medidas orientadas, principalmente a proveer bienestar social adecuado para las mujeres y la satisfacción de sus necesidades prácticas y estratégicas.
- Los datos nos muestran una relación de desigualdad entre las condiciones de vida, estado conyugal, posición, participación social y toma de decisiones de hombres y mujeres adultos/as mayores. Es impostergable la necesidad de profundizar el estudio de estas diferencias.
- A pesar de los esfuerzos del Estado, aún se mantiene en condiciones de exclusión social a la población de personas adultas mayores, particularmente las mujeres rurales e indígenas.

- La solidaridad intergeneracional es una estrategia incluida en la Política Nacional a favor de la población adulta mayor y la misma debe ser adoptada para fortalecer la responsabilidad social de los jóvenes, y la comunidad en general y así favorecer el reconocimiento de los aportes de la mujer adulta mayor, a la vida nacional.
- El MIDES, como ente rector de las políticas públicas, reconoce en términos de garantías y derechos de satisfacción de las demandas, las acciones que estén a su alcance para lograr “una sociedad para todas las edades”.
- Se requiere transversalizar la perspectiva de género en las acciones políticas destinadas a este sector de población para promover la calidad de vida de las mujeres adultas mayores.
- Se deben propiciar espacios favorables a la información, educación, acceso a la tecnología y la investigación para mejorar la situación y condición de las adultas mayores.

BIBLIOGRAFÍA

- BARG, L. (2003) Los vínculos familiares. 1ra. Edición. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- BARRIOS A. (2007). Informe nacional sobre la estrategia nacional de implantación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.
- BERTRANOU, F. (2005). Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina. OIT, Chile.
- BRIGEIRO, M. (2005). Envejecimiento exitoso y tercera edad. Problemas y retos para la promoción de la salud. Universidad de Antioquia. Colombia.
- CAJA DE SEGURO SOCIAL (2007). Boletín estadístico 2001- 2005. Panamá.
- CAJA DE SEGURO SOCIAL. (2005). Ley No.51 Orgánica de la Caja del Seguro Social. 27 de diciembre.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE DESARROLLO. (2004). Diagnóstico nacional de las personas mayores. Panamá.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES DE PANAMÁ. (1995) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belem Do Pará.
- CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL SOBRE ENVEJECIMIENTO. (2003).Chile.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2002). Panamá en cifras, años 2002 – 2006. Cien Años de Estadística Panameña.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2005). Estadística del Trabajo. Situación social. Encuesta continua de hogares. 2002 – 2005.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2005) Situación demográfica, estadísticas vitales: Defunciones, enfermedades, mortalidad. 2002– 2005.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2005) Matrimonios y Divorcios. Estadísticas vitales. 2002-2005.
- GABINETE SOCIAL (2002). Encuesta sobre la percepción de los jóvenes sobre el (la) adulto (a) mayor. Panamá.
- GOBIERNO NACIONAL DE PANAMÁ (2008). Red de Oportunidades.
- GORDÓN I, (2003). Servicios sociales para los mayores y los discapacitados. Conferencia en Reunión Regional para Las América. Servicios sociales y asignaciones familiares: Una seguridad social para todos. San José, Costa Rica.
- JOVANNÉ J. (2005). Equidad, Género y Seguridad Social. Foro Mujer y Desarrollo. Panamá.
- KRZEMIEN, D. (2001). Calidad de vida y participación social en la vejez femenina. Buenos Aires. Argentina.
- MENDEZ ILLUECA. Haydee M. (2006). Mujer, justicia y perspectiva de género. Aproximación a propósito de la delincuencia femenina en los delitos contra la vida. Panamá. Universidad Santa María La Antigua. Tesis Doctoral.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2005) Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Panamá.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA. (2004). GABINETE SOCIAL Política nacional a favor de las personas mayores en Panamá.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA. GABINETE SOCIAL, OPF, UNFPA, CEPAL (2004). Diagnóstico Nacional de las personas mayores en Panamá. Edificar una sociedad para todas las edades. Resumen Ejecutivo. Panamá.
- MIRÓ Carmen. (2006) El Adulto Mayor en Panamá. Evolución Reciente Y Perspectivas. Artículo en Revista Más Vida. Universidad del Trabajo y de la Tercera Edad. No.1, Año 1.
- NACIONES UNIDAS (2002). Plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento. Madrid, España.
- NACIONES UNIDAS. (2005). II Informe de Panamá sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Panamá.
- SÁNCHEZ D y otros (2006). Memorias. Imágenes y representaciones de la vejez. Argentina. Editorial Espacio.
- SÁNCHEZ D. (2000). Gerontología social. Argentina. Editorial Espacio.
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL (2002). Informe nacional sobre la situación de la población adulta mayor. Panamá.
- <http://www.elpanamamérica.com.pa/archive/11232005nation10.shtml>. (Consulta efectuada en noviembre – diciembre 2007)
- <http://www.redadultos mayores.com.ar>. (Consultado en noviembre – diciembre 2007)
- <http://www.eclac.cl/celade/noticias>. (Consultado en noviembre – diciembre 2007)
- Entrevistas**
- Licencia Reina Loo- Trabajadora social del MIDES. 23 Noviembre de 2007.
- Profesor Max Arosemena. Coordinador académico de la Universidad del Trabajo y de la Tercera Edad. 10 de Diciembre 2007.
- Ingeniero Rogelio Leslie. Jefe del Departamento de Políticas Sociales. MIDES. 12 de Diciembre 2007.
- Licenciada Miriam Almanza I. Coordinadora de la Dirección de Inversión Social. MIDES. 10 de Diciembre 2007.

MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD: DE LA OSCURIDAD A LA NUEVA CIUDADANA



“La delincuencia no tiene génesis ni causalidad sexual, no se deriva de la biología, sino de la sociedad y la cultura”.

Marcela Lagarde

INTRODUCCIÓN

Muchas de las investigaciones sobre la criminalidad realizadas a lo largo del tiempo nos trasladan una vez más a la bien conocida invisibilidad de las mujeres, toda vez que los datos referentes al tema son mayormente dirigidos a la delincuencia masculina, su tratamiento y rehabilitación.

Tal situación llama la atención debido a que al momento de ser registradas las cifras de las mujeres privadas de libertad muchos investigadores/as o recopiladores/as aluden o inducen a sus lectores/as a pensar que los delitos cometidos por mujeres podrían ser mayores de lo que reflejan las cifras contenidas en las estadísticas nacionales. Hoy en día, esta concepción estereotipada ha cambiado.

Por esa razón nos encontramos con investigadores e investigadoras que a través de estudios desarrollados objetivamente contribuyen a fortalecer la memoria histórica de la condición social de la mujer panameña como una estrategia de educación ciudadana y, por ende, de fortalecimiento de la autoestima y valores de las internas en los diferentes centros femeninos de rehabilitación de la República de Panamá.

De allí que la presente investigación tenga como punto central describir la situación de las mujeres privadas de libertad en los centros femeninos de rehabilitación de Panamá, Colón y Chiriquí, que toma como base una encuesta aleatoria aplicada a un grupo importante de internas de los centros antes mencionados y, a la vez, integra datos publicados de fuentes secundarias.

11.1 ASPECTOS GENERALES

11.1.1 La situación en Centroamérica

La economía de mercado, con su consiguiente exaltación al consumo exacerbado, sumado al hecho de que la mujer es cabeza de familia, a la falta de oportunidades y, por ende, limitaciones económicas; representan algunas de las características que han contribuido a incrementar la participación de las mujeres en diversos delitos, principalmente relacionados con la venta ilícita de drogas como opción aparente a sus necesidades.

En Centroamérica, la realidad no es diferente: los delitos contra la salud pública son una de las principales causas por las cuales las mujeres son internadas en centros femeninos de rehabilitación, cuyas características son “sospechosamente similares”:¹ hacinamiento, malas condiciones de las estructuras, excesivo tiempo para ocio, actividades de resocialización basadas en patrones tradicionales, deficiente atención en salud, excesiva mora judicial, negativa para la conmutación de penas, falta de visitas conyugales, permisos de estudio y trabajo; y de un área para amamantar a sus hijos e hijas son difíciles situaciones que experimentan las mujeres privadas de libertad.

Por ende, continúa siendo un ideal por alcanzar el cumplimiento de los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los y las reclusas fundamentadas en las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en

Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663 C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977; y las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad* (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

11.1.2 La situación en Panamá

Mediante la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003, por medio de la cual se reorganiza el Sistema Penitenciario, Panamá, adopta las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, las cuales representan una guía para buenas prácticas penitenciarias. En ellas se encuentran disposiciones que regulan aspectos tales como: la separación y clasificación de las personas reclusas, locales destinados a ellas, instalaciones sanitarias, higiene personal, servicios médicos, alimentación, régimen disciplinario, programas educativos y de trabajo, entre otros.

El proceso de implementación de esta ley está resultando bastante lento. Su sola reglamentación demoró dos años, por lo que se puede indicar que desde el punto de vista legislativo (aspecto formal-normativo) ha tenido avances; sin embargo, desde el punto de vista estructural y cultural quedan muchos aspectos por resolver.

A este respecto, un valioso informe sobre las cárceles en Panamá titulado: “*Del Portón para Acá se Acaban los Derechos Humanos*”, el cual fue realizado durante el período que comprende septiembre de 2006 a febrero de 2008 por estudiantes de la Clínica Internacional de Derechos Humanos del Programa de

Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard; y presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de marzo de 2008, señala que:

“La legislación panameña establece reglas fundamentales en materia de derechos humanos para las personas privadas de libertad. Entre ellas están: aspectos de infraestructura y condiciones básicas; un criterio para la separación de los internos dentro de los centros de detención; la provisión de agua y alimentación adecuada; el cuidado de la salud integral de los reclusos, con especial asistencia para discapacitados, mujeres embarazadas, personas con enfermedades crónicas o con intervención quirúrgica reciente; el buen desempeño del personal penitenciario; la implementación de un adecuado régimen disciplinario que limita el uso de la fuerza y condena cualquier exceso que menoscabe la dignidad humana de los internos; y, por último, un sistema de rehabilitación integral para las personas privadas de libertad, incluyendo un sistema educativo, actividades de recreación o trabajo y visitas de diferentes tipos”.²

En materia de igualdad de oportunidades, en lo que respecta a las mujeres privadas de libertad, es evidente que no se está cumpliendo a cabalidad con ella, toda vez que en aspectos tales como visitas conyugales se vulneran los derechos sexuales y reproductivos de las internas al no concedérseles las visitas, a pesar de que la Ley N° 55 de 2003, en su artículo 68 numeral 20, incluye como derecho de los y las internas recibir visitas conyugales con el objeto de fortalecer el vínculo familiar; y en cuanto al tratamiento y reclusión de las internas con enfermedades de transmisión sexual (VIH-SIDA, entre otras), existen deficiencias en la atención médica y falta de medicamentos.

CUADRO 11.1 INSTRUMENTOS LEGALES CON REFERENCIA A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

LEGISLACION	CONTENIDO
Decreto de Gabinete N° 18 de 20 de marzo de 1945 (G.O. 9665 de 4-4-1945)	Por medio de este decreto, se crea y reorganiza un establecimiento denominado Centro Femenino de Rehabilitación bajo la dependencia del Departamento de Corrección, y se da inicio a la separación de reclusión de las mujeres privadas de libertad de los centros de detención de hombres. De igual forma, se eliminó de la Cárcel Modelo el Reformatorio de Mujeres Delincuentes.
Ley N° 4 de 17 enero de 1966 (G.O. 15541 de 21-1- 1966)	Por la cual se dictan medidas en relación con la delincuencia femenina y el Centro Femenino de Rehabilitación.
Decreto Ejecutivo N° 212 de 13 de septiembre de 1996 (G.O. 23128 de 23-9-96)	Se establece y desarrolla el funcionamiento del Consejo Técnico y las Juntas Técnicas de Establecimientos Penitenciarios. Se reglamenta el programa de permiso de salidas laborales, estudios y especiales.
Resolución de la Procuraduría General de la Nación N° 16 de 18 de agosto de 1997 (G.O. 23372 de 8-9-1997)	Por la cual se regula el funcionamiento de la Oficina de Asistencia y Coordinación Técnica Penitenciaria.
Resolución N° 446-R-176 del Ministerio de Gobierno y Justicia de 12 de Octubre de 1998 (G.O. 23653 de 16-10-1998)	Por la cual se pone en ejecución el programa de permisos de salidas laborales y se establecen los centros penitenciarios en los cuales se aplicará.
Resolución N° 053-R-22 del Ministerio de Gobierno y Justicia de 5 de febrero de 1999 (G.O. 23732 de 10-2-99))	Por el cual se modifica el numeral uno del artículo primero de la Resolución 446-R-1998 de 12-10-98, que pone en ejecución el programa de permisos laborales.
Ley N° 4 de 29 de enero de 1999 (G.O. 23729 de 06-02-1999)	Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.
Resuelto N° 129-R-056 de 25 de abril de 2000 (G.O. 24044 de 4-5 2000)	Se establece la obligación de todo interno que genere ingreso participando en terapia ocupacional a abrir una cuenta de ahorro en la institución estatal denominada Caja de Ahorros.
Ley N° 55 de 30 de julio de 2003 (G.O. 24857 de 1-8-2003)	Organiza el Sistema Penitenciario, reglamentado por Decreto Ejecutivo 393 de 2005 (G.O. 25368 de 22-8-2005).
Ley N° 28 de 1 de agosto de 2005 (G.O. 25356 de 3-8-2005)	Sobre la conmutación de penas privativas de libertad por la participación en medidas alternativas, tales como trabajo comunitario no remunerado, programas de estudio y participación como instructor en cursos del centro que constituyen medios para la readaptación social.
Decreto N° 215-2006-DM y SC de la Contraloría General de la República de 31 de Agosto de 2006 (G.O. 25667 de 7-11-2006)	Proyecto de modernización del sistema penitenciario. Procedimiento para la ejecución. Apoyo a la modernización del sistema penitenciario (convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la República de Panamá).

Fuente: Gaceta Oficial de la República de Panamá (www.gacetaoficial.gob.pa)

11.1.3 Datos estadísticos sobre personas privadas de libertad

Del año 2002 al 2006, según datos de la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Gobierno y Justicia de la República de Panamá, se

ha producido un incremento de alrededor de un 11% de la población penitenciaria del país, que tiene como corte el mes de diciembre.

Para el 17 de diciembre del año 2007, la capacidad física de las instalaciones penitenciarias era de 7,139 personas, sin embargo la

población penitenciaria total era de 11,543 internos e internas.

De la población total, 7,497 estaban en la provincia de Panamá, es decir un 64.9%. En la provincia de Colón existía un total de 1,442 personas detenidas, es decir, un 12.5%; en el caso de Chiriquí, la población total era de 1,011 reclusos y reclusas, lo que representa un 8.8% del total de la población reclusa en los centros penitenciarios. Como resultado, un 86.2% del total de la población penitenciaria del país en esa fecha pertenecía a estas tres provincias.

Con relación a las mujeres reclusas en centros femeninos de rehabilitación, éstas representan el 6.6% de la población total de personas en centros penitenciarios para el periodo en mención.

CUADRO 11. 2 MUJERES DETENIDAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN FALTA O DELITO: AÑO 2003

FALTA O DELITO	TOTAL	%
Contra la libertad	19	0.2
Contra la administración pública	370	5.0
Contra la administración de justicia	24	0.3
Contra la fe pública	66	0.8
Contra la seguridad colectiva	289	4.0
Contra la economía nacional (producción y venta ilegal de bebidas alcohólicas)	16	0.1
Contra el orden jurídico familiar y el estado civil	1331	17.0
Contra el pudor y la libertad sexual	93	1.0
Contra el honor	141	2.0
Contra la vida y la integridad personal	2566	33.4
Contra el patrimonio	1130	15.0
Otros delitos y faltas	1630	21.0
Total	7675	100

Fuente: Contraloría General de la República. Situación Política, Administrativa y de Justicia. Volumen I, Estadísticas de Detenciones y Penitenciarias. Estadística Panameña.

Del total de 761 mujeres privadas de libertad, en el Centro Femenino de Rehabilitación de la provincia de Panamá se encontraba el 72% de ellas; en el de la provincia de Chiriquí el 11%, y un 8% en la provincia de Colón.

Referente a la falta o delito cometido por mujeres en Panamá, según cifras y nomenclaturas de la Contraloría General de la República de Panamá, en el año 2003 hubo un total de 7,675 detenciones. Las principales faltas o delitos fueron los cometidos contra la vida y la integridad personal, por lo cual se encontraban internas 2,566 mujeres, lo cual representaba el 33.4%. De los motivos por los cuales estaban privadas de libertad se destacan en esta misma área: las riñas (1,427), la agresión (490), provocaciones y amenazas (367), escándalo (130),

CUADRO 11. 3 MUJERES DETENIDAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ SEGÚN DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL: AÑO 2003

FALTA O DELITO	TOTAL	%
Abandono de niños u otras personas incapaces de velar por su seguridad o salud	6	0.2%
Aborto provocado	11	0.4%
Agresión	490	19.09%
Escándalo	130	5.0%
Homicidio	33	1.3%
Homicidio por imprudencia	1	0.04%
Lesiones personales	85	3.3%
Lesiones por imprudencia	1	0.04%
Provocaciones y amenazas	367	14.3%
Riñas	1427	55.0%
Tentativa de homicidio	4	0.15%
Tentativa de suicidio	5	0.17%
Otros	6	0.2%
Total	2566	100%

Fuente: Contraloría General de la República. Situación Política, Administrativa y Justicia. Volumen I, Estadísticas de Detenciones y Penitenciarias. Estadística Panameña.

lesiones personales (85), homicidio (33), aborto provocado (11), abandono de niños/as u otras personas (6), tentativa de suicidio (5), tentativa de homicidio (4), otros (6) y de homicidio por imprudencia (1).

Para este mismo año aparecen 1,331 privadas de libertad por delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil; y 1,130 privadas de libertad por delitos contra el patrimonio.

En el año 2003, la falta o delito contra la seguridad colectiva implicó la detención de 289 mujeres, 249 por posesión de drogas, 34 por tráfico de drogas, 2 por ventas de alimentos o medicinas dañadas, 2 por incendio, 1 por seguridad de los medios de transporte o comunicación, y 1 por otras causas no especificadas.

En cuanto a su situación jurídica, 3,826 hombres estaban condenados a órdenes del Sistema Penitenciario y 409 condenados a órdenes del Sistema Administrativo. En el caso de las mujeres, estaban condenadas 287 a órdenes del Sistema Penitenciario y 2 a órdenes del Sistema Administrativo. Esto indica que un 39% de la población masculina reclusa en los centros penitenciarios ya habían sido con-

CUADRO 11.4 SITUACIÓN JURÍDICA DE HOMBRES Y MUJERES PRIVADOS/AS DE LIBERTAD: AL 17 DE DICIEMBRE DE 2007

Situación jurídica	H	%	M	%	Total
Condenados a órdenes del Sistema Penitenciario	3,826	93	287	7	4,113
Condenados a órdenes del Sistema Administrativo	409	99	2	1	411
En proceso	6,511	93	472	7	6,983

Fuente: Ministerio de Gobierno y Justicia. Departamento de Estadística. Dirección Administrativa.

denados en comparación con un 38% de las mujeres internas que a esa fecha ya habían sido condenadas. El resto de la población reclusa en los centros penitenciarios está en proceso, ya sea en etapa sumarial, 3,020 hombres y 221 mujeres; en etapa plenaria 2,895 hombres y 205 mujeres y en otras etapas del proceso 632 hombres y 46 mujeres.

CUADRO 11.5 POBLACIÓN DETENIDA, POR SEXO, SEGÚN ETAPA DEL PROCESO: AL 17 DE DIC. DE 2007

Etapa del proceso	H	%	M	%	TOTAL
Etapa sumarial	3,020	93	221	7	3,241
Etapa plenaria	2,895	93	205	7	3,100
Otras Etapas del Proceso	632	93	46	7	678

Fuente: Departamento de Estadísticas del Ministerio de Gobierno y Justicia. Dirección Administrativa.

En cuanto a la situación jurídica de hombres y mujeres privados/as de libertad, no se encuentran mayores diferencias.

11.2 SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

De acuerdo con información suministrada por el Departamento de Estadísticas de la Dirección Administrativa del Ministerio de Gobierno y Justicia, la población femenina detenida, la cual al 17 de diciembre de 2007 ascendía a 761, se encuentra distribuida en siete centros de reclusión exclusivos para mujeres y dos centros carcelarios mixtos.

Para obtener valiosa información con relación a los aspectos generales de las internas (edad, nacionalidad, estado civil, núme-

CUADRO 11. 6 POBLACIÓN FEMENINA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN CENTRO PENITENCIARIO: AL 17 DE DICIEMBRE DE 2007

CENTRO PENITENCIARIO	TOTAL	%
Cárcel de Changuinola en Bocas del Toro (mixto)	15	2.0
Cárcel de Natá en Coclé	40	5.2
Centro Femenino Nueva Esperanza en Colón	64	8.0
Centro Femenino Los Algarrobos en Chiriquí	80	11.0
Cárcel de Parita en Herrera	1	0.1
Cárcel de Guararé en Los Santos	6	0.8
Centro Femenino Cecilia O. de Chiari en Panamá	548	72.0
Sistema Carcelario de la Policía Técnica Judicial (mixto)	3	0.4
Cárcel de la Palma en Darién	4	0.5
TOTAL	761	100

Fuente: Ministerio de Gobierno y Justicia. Departamento de Estadísticas. Dirección Administrativa.

ro de hijos/as, nivel educativo y su condición laboral anterior), así como su percepción acerca de las condiciones de los Centros Femeninos de Rehabilitación, su situación de salud, servicios de infraestructura y medidas de resocialización y de su situación procesal, se procedió a aplicar una encuesta aleatoria a 179 internas de los Centros Femeninos de Rehabilitación durante los días 4 y 5 de noviembre y 10 diciembre de 2007, distribuidas de la siguiente manera: 93 en Panamá, 44 en Colón y 42 en Chiriquí. De igual manera, realizamos entrevistas que, además de orientarnos, nos facilitaron documentación con información cualitativa y cuantitativa sobre el tema en estudio.

Entre los datos suministrados, podemos destacar que el **Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá**, denominado Doña

Cecilia Orillac de Chiari, posee una población de 548 internas. En este centro se cuenta con un área preventiva de 16 celdas de ingreso transitorio, más bien de adaptación e inicio de evaluaciones técnicas; 9 hogares en el área de seguridad; de los cuales algunos tienen capacidad para 50 internas, otros para 60 internas y un patio interno techado con capacidad para 80 privadas de libertad. Además, se cuenta con un área de aislamiento que tiene 8 celdas donde se ubican a las internas que violan los reglamentos. También tiene una clínica, biblioteca, salón de actos, capilla, guardería, taller de costura, patio, canchas de juegos y un kiosco, el cual se mantiene cerrado.

El **Centro Femenino de Rehabilitación de Colón**, con capacidad para 76 internas, alberga una población de 65 privadas en 15 galerías o celdas dentro de un mismo pabellón. Hay unas con capacidad para cuatro camas y otras para cinco. No poseen área o celda de castigo. Las internas cuentan con baños y servicios dentro de sus celdas o galerías. Además, hay un área religiosa, un pequeño patio y una cancha de voleibol. Hay que destacar que el 2 de abril de 2002 este centro pasó a formar parte del Complejo Penitenciario Nueva Esperanza. Este centro actualmente se encuentra localizado en un edificio al lado de la cárcel de varones, cuyas instalaciones no fueron diseñadas para este fin, razón por la cual es considerada una cárcel de mínima seguridad. Haciendo una comparación con el III Informe Nacional Clara González, las condiciones de espacio han mejorado; sin embargo, las de salubridad son mínimas.

El **Centro Femenino de Rehabilitación de Chiriquí** tiene una población de 78 inter-

nas, las cuales están ubicadas en cinco hogares además del área de la preventiva. Hay hogares que albergan hasta 20 internas, otros 13 y menos, pero no están hacinadas. Tienen en su dormitorio buena ventilación e iluminación. Cada hogar tiene su propio baño e inodoro. Además, cuentan con un rancho, una capilla, patio y talleres para capacitación así como un área de odontología y enfermería completa. En general las condiciones de salubridad son aceptables.

CUADRO 11.7 POBLACIÓN FEMENINA PRIVADA DE LIBERTAD, SEGÚN LOS TRES PRINCIPALES CENTROS FEMENINOS DE REHABILITACIÓN: AL 5 DE DICIEMBRE DE 2007

CENTROS	POBLACIÓN	%
Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá (Doña Cecilia Orillac de Chiari)	548	79
Centro Femenino Nueva Esperanza de Colón	65	10
Centro Femenino Los Algarrobos de Chiriquí	78	11
Total	687	100

Fuente: Información suministrada por las Directoras de los Centros Femeninos de Rehabilitación de Panamá, Colón y Chiriquí.

En términos generales, la población penitenciaria aumentó en los centros femeninos de rehabilitación visitados. El caso más significativo es el de Chiriquí con un aumento de 20 internas más que el registrado en el anterior Informe Nacional Clara González.

11.2.1 Datos y cifras generales sobre las privadas de libertad

Según encuesta aplicada a internas de los centros femeninos de rehabilitación de las pro-

vincias de Panamá, Chiriquí y Colón durante los meses de noviembre y diciembre de 2007.

Rango de Edad

En el **Centro Femenino de Rehabilitación de la provincia de Panamá**, el 33% de las internas encuestadas se encuentra en un rango de edad entre los 20 y 29 años; el 24% corresponde al rango de 30 a 39 años; el 29% de 40 a 49 años; el 11% de 50 a 59 años; un 1% en el rango de 60 a 69 años, y un 2% no respondió.

En el caso del **Centro Femenino de Rehabilitación de Chiriquí**, el rango predominante de la edad de las internas es el que va de 19 a 29 años, con un 46%; seguido de las mujeres de 30 a 39 años, con un 28%; las de 40 a 49, con un 24%, y un 2% para las mujeres de 50 años y más.

En el **Centro Femenino de Rehabilitación de Colón**, al igual que en el de la provincia de Chiriquí, el 57% de las internas está entre 18 y 29 años de edad. Las de 30 a 39 años representan un 20%; de 40 a 49 años, un 16%, y un 7% en edades de 50 a 59 años.

La población femenina más vulnerable en este sentido la representan las mujeres jóvenes de 18 a 29 años de edad. Este rango de edad se ha ampliado, ya que en el anterior Informe Nacional Clara González era de 25 a 29 años de edad.

Nacionalidad

Con relación a la nacionalidad de las encuestadas en el **Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá**, el 87% resultó ser panameñas, un 6% colombianas, un 2% dominicanas,

un 1% holandesas, un 1% españolas, un 1% estadounidenses y un 2% no respondió. Característica muy parecida se presenta en los casos de Chiriquí y Colón, donde la nacionalidad de las internas resultó ser predominantemente panameña (83% y 93.1%, respectivamente).

En el caso del CFR de Chiriquí, las nicaragüenses representaron un 7%, las mexicanas un 5%, las guatemaltecas y las colombianas un 2% cada una, y el 1 % no contestó. En el CFR de Colón, las puertorriqueñas y las colombianas representaban el 2.3% cada una del total de las encuestadas, y un 2.3% no respondió.

CUADRO 11.8 ESTADO CIVIL DE LAS INTERNAS ENCUESTADAS, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACION: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007

Estado civil	CFR Panamá	CFR Colón	CFR Chiriquí
Soltera	57%	41%	62%
Casada	13%	11%	0%
Unida	15%	39%	26%
Divorciada	10%	5%	5%
Viuda	4%	2%	2%
No respondió	1%	2%	5%

Fuente: Encuesta aplicada en los Centros Femeninos de Rehabilitación objeto de estudio

Estado civil

En cuanto al estado civil de las internas entrevistadas, en los tres CFR, la mayoría son solteras: 57% en Panamá, 62% en Chiriquí y 41% en Colón.

Número de hijos e hijas

Referente al número de hijos e hijas de las internas del **Centro Femenino de Rehabili-**

tación de Panamá, un 11% manifestó no tener hijos o hijas, un 8% no respondió, y el 81% restante tiene un promedio de tres hijos e hijas, que dan un total de 213, de los cuales 107 son varones y 106 mujeres. El 23% de los hijos e hijas tiene 19 años y más; con un 19% están los de 6 a 10 años, seguidos de los de 11 a 15 años, con un 14%, de 1 a 5 años (13%), de 16 a 18 años (11%), de 0 a 12 meses (4%), y una embarazada. No se declaró la edad de un 16% de los hijos e hijas de las internas del CFR de Panamá.

El promedio de hijos e hijas de las internas del CFR de Chiriquí es de tres igual que el de la Provincia de Panamá; y en el caso del CFR de Colón, es de 2.4 hijos e hijas por interna.

Tan sólo un 7% de las internas en el CFR de Chiriquí manifestó no tener hijos o hijas, y un 9% en el CFR de Colón.

Cuidado de los hijos e hijas

En el CFR de Panamá, los hijos e hijas que están a cargo del padre representan un 13%; un 19% a cargo de los abuelas o abuelos paternos; la mayoría, es decir, un 38%, está a cargo de abuelas o abuelos maternos; los tíos o tías paternos tienen a su cargo un 6%; los tíos o tías maternos tienen a su cargo un 11%; los vecinos o vecinas a un 3%, y un 10% convive con hermanos o hermanas mayores de edad o personas adultas responsables de sí mismas; y algunos/as viven solos/as y sus edades oscilan entre los 10 y 17 años.

Continúan las similitudes, ya que en el caso de las internas del CFR de Chiriquí el 38% de los hijos e hijas están a cargo de los abuelos o abuelas de la línea materna; lo que

en el caso de Colón alcanza un 39%. Esta situación evidencia el sesgo sexista de que aún en estas circunstancias adversas es la madre o los parientes relacionados con ella quienes deben asumir la responsabilidad por los hijos e hijas que éstas no pueden atender por estar privadas de libertad.

Educación

Sobre el nivel educativo, el 7.5% de las internas encuestadas del **Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá** tiene primaria incompleta, un 6.5% primaria completa, un 15% primer ciclo incompleto, un 7.5% primer ciclo completo, un 8.6% segundo ciclo incompleto, un 19.4% segundo ciclo completo; y un 1.1% un técnico medio incompleto, un 3.2% el técnico medio completo, un 4.2% un técnico universitario incompleto, un 5.4% un técnico universitario completo en carreras tales como: seguridad industrial, locución, medicina homeopática, administración, ingeniería de sistemas, administración de empresas, diseño de modas, banca y finanzas, hotelería y turismo e informática. Un 4.3% tiene licenciatura incompleta, un 13% licenciatura completa, un 3.2% postgrados, y 1.1% no respondió.

Con estudios de licenciatura, sin definir si era completa o incompleta aparecen carreras como: psicología, administración pública, administración de empresas, economía, licenciatura en banca y finanzas, bacteriología y laboratorio clínico, contabilidad, ingeniería industrial, relaciones humanas y mercadeo. Otras internas indicaron tener postgrados y maestrías.

CUADRO 11.9 NIVEL EDUCATIVO DE LAS INTERNAS, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007

Nivel educativo	CFR Panamá	CFR Colón	CFR Chiriquí
No sabe leer ni escribir	0.0%	0.0%	0.0%
Primaria incompleta	7.5%	7.0%	12.0%
Primaria completa	6.5%	0.0%	19.0%
Primer ciclo incompleto	15.0%	38.0%	22.0%
Primer ciclo completo	7.5%	4.0%	10.0%
Segundo ciclo incompleto	8.6%	18.0%	14.0%
Segundo ciclo completo	19.4%	0.0%	7.0%
Técnico medio incompleto	1.1%	9.0%	0.0%
Técnico medio completo	3.2%	4.0%	2.0%
Técnico universitario incompleto	4.2%	7.0%	5.0%
Técnico universitario completo	5.4%	2.0%	0.0%
Licenciatura incompleta	4.3%	7.0%	2.0%
Licenciatura completa	13.0%	0.0%	2.0%
Postgrado	3.2%	2.0%	0.0%
No respondió	1.1%	2.0%	5.0%

Fuente: Encuesta aplicada en los Centros Femeninos de Rehabilitación objeto de estudio

Al igual que en el caso anterior, las internas del CFR de Chiriquí con estudios universitarios completos o incompletos representan un 4% en el caso de las licenciaturas, y un 5% para el técnico universitario. En el caso de las internas del CFR de Colón, un 7% tiene estudios de licenciatura completa e incompleta y un 9% estudios de técnico universitario completo e incompleto.

Condición laboral

En el CFR de Panamá, el 25% de las encuestadas señaló ser administradora del hogar, y un 13% no respondió, lo que indica que un 62% mantenía algún tipo de ocupación.

La condición laboral de dichas internas, según las encuestas, es la siguiente: 40% desempleada, 47% empleada, 4% en otras sin especificar, y un 9% no respondió. El 30% indicó tener trabajo permanente, el 14% por contrato, el 13% otra categoría sin especificar; y un 43% no respondió o no respondió correctamente.

En el CFR de Chiriquí, el 47% de las internas indicó ser administradora del hogar; y un 39%, en el caso del CFR de Colón. Un 48% de las internas de Chiriquí indicó estar desempleadas antes de ingresar al centro, y un 50% indicó ser empleada, lo que contrasta con las internas de Colón, donde un 77% indicó estar desempleadas contra un 20% que tenía un empleo.

11.2.2 Condición de salud

La Ley N° 55 de 2003 establece que a todos los privados y privadas de libertad, sin excepción, se les proporcionará atención sanitaria

integral semejante al resto de la población. De igual manera, todo centro penitenciario debe contar con los servicios de salud, psicología, trabajo social, psiquiatría, odontología, farmacia, laboratorio, paramédicos y ambulancia y con el personal de salud necesario que debe ser coordinado por un personal médico, el cual deberá estar al cuidado de la salud de las privadas y privados de libertad por medio de clínicas penitenciarias.

De acuerdo con información suministrada por la Directora del Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá, se cuenta con un médico general que labora de lunes a viernes de 4:00 p.m. a 8:00 p.m.; una odontóloga y una ginecóloga que labora medio tiempo. En el CFR de Chiriquí, señaló su Directora que cuentan con dos paramédicos que laboran jornada completa, y una doctora de medicina general que presta atención médica una vez a la semana; y en el CFR de Colón tienen un médico, que labora en el centro. Este personal resulta insuficiente en consideración a la población de internas en los CFR visitados.

De las internas encuestadas en el CFR de Panamá, un 16% manifestó tener problemas de hipertensión; 3% drogadicción; 3% diabetes; 1% alcoholismo, y un 30% otros problemas generales: úlcera, asma, alergia, cálculos renales, cardiopatías, nefropatías, entre otros. Un 46% indicó no padecer ninguna enfermedad y un 8% no respondió.

Para efectos de los CFR de Chiriquí y Colón, la hipertensión ocupa un 21 y 23%, respectivamente, seguido por un 7% de drogadicción en cada una de estas instalaciones, y la diabetes como tercer padecimiento predominante. Se mantiene el mismo orden que en

CUADRO 11.10 PRINCIPALES PROBLEMAS DE SALUD MANIFESTADOS POR LAS INTERNAS, POR CENTROS FEMENINOS DE REHABILITACIÓN: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007

Problema de salud	CFR Panamá	CFR Colón	CFR Chiriquí
Hipertensión	16.0%	23.0%	21.0%
Drogadicción	3.0%	7.0%	7.0%
Diabetes	3.0%	4.5%	2.0%
Alcoholismo	1.0%	0.0%	0.0%
Otros problemas*	30.0%	30.0%	31.0%
Ninguno	46.0%	30.0%	32.0%
No respondió	8.0%	16.0%	7.0%

*Úlcera, asma, alergias, cálculos renales, cardiopatías, nefropatías, etc.
Fuente: Encuesta aplicada en los Centros Femeninos de Rehabilitación objeto de estudio.

Nota: El presente cuadro refleja respuestas múltiples.

el caso del CFR de Panamá. En los tres CFR la hipertensión resultó ser el principal padecimiento manifestado por las internas.

Asistencia médica

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establecen la importancia del examen médico de ingreso para los reclusos y las reclusas a fin de detectar problemas de salud que requieran tratamientos especiales, al igual que enfermedades contagiosas que puedan atentar contra la salud de otros/as internos/as.

Si bien en el CFR de Panamá, la Directora señaló que a las internas se les realizaba un examen médico al ingresar al centro, algunas de las encuestadas mencionaron no haber recibido ningún examen médico, y otras señalaron que al momento de su ingreso sólo se les practicó la prueba de embarazo.

En relación con la asistencia médica permanente que se brinda en el CFR de Panamá, un 69% manifestó haberla recibido, un 22% dijo que no, y un 9% no respondió. En el CFR de Chiriquí, el 95% indicó haber recibido algún tipo de asistencia médica, y un 68% en el caso de Colón, que muestra similitud con Panamá. La consulta predominante es la de medicina general, 83% en Chiriquí y 53% en Colón.

Dentro de las especialidades, la consulta ginecológica fue de un 43% en Chiriquí y 77% en Colón. Las consultas odontológicas también resultan relevantes; 48% en Chiriquí y 40% en Colón. Los tres CFR cuentan con médicos y paramédicos, y además reciben apoyo de los centros de salud y hospitales.

Procedimiento para obtener una cita médica

En el CFR de Panamá, las respuestas fueron muy variadas: un 15% dijo que hay que anotarse en una lista y “esperar a correr con suerte”; un 12% dijo que hay que pedir la cita y a veces esperar hasta seis meses; un 6% afirmó que hay que anotarse en la clínica, otras señalaron que van directamente a la clínica o informan a la custodia, y un 27% no respondió esta pregunta. Un 40% respondió de manera muy variada, por ejemplo: “los procedimientos son cambiantes, se debe establecer uno en general”; “por lo general nunca llaman”; “rogar a Dios para que se nos dé la cita”, entre otras. El mismo grado de generalidad e imprecisión en las respuestas se dieron en Chiriquí y en Colón; en este último, el 52% no respondió la pregunta.

En cuanto a los servicios de salud que se brindan en el CFR de Panamá, el 46% indicó que los mismos se brindan por solicitud de las internas, un 42% dijo que en caso de enfermedad, y un 5% afirmó que por programas de control de salud de las internas. De éstas últimas, un 11% indicó que son atendidas por embarazo y un 15% por ginecología. Los servicios de salud más solicitados durante el último año fueron odontología, con un 19%; ginecología, 16%; medicina general, 13%; otros servicios, 21%; el 26% no respondió, y un 5% dijo no haber consultado ningún servicio. En las respuestas a la encuesta en este punto, algunas internas seleccionaron más de una opción.

Esto pareciera indicar que no hay un procedimiento claramente definido o que por lo menos no es conocido por las internas.

Exámenes de laboratorio

En el CFR de Panamá, un 55% indicó que no se había hecho ningún tipo de examen advirtiendo que había mucha demora, que no tenían el material, que no las llevan ni a la CSS ni a los hospitales o que afortunadamente no tenían necesidad; un 34% si se realizó exámenes de laboratorio por problemas de alergias, anemias, controles de salud, enfermedad, descompensación por diabetes y por cirugías ambulatorias, entre otras; un 11% no respondió. Un 27% considera que estos exámenes no fueron realizados con suficiente prontitud o eficiencia, un 24% consideró que sí y un 49% no respondió.

En el caso de Chiriquí, un 57% de las internas tuvo acceso a algún tipo de examen de laboratorio contra un 36% que no lo tuvo, y un 7% no contestó. En el caso del CFR de Colón, la situación se invierte drásticamente, ya que un 70% no tuvo acceso al servicio de laboratorio al que sólo pudo acceder el 30% de las internas.

En el CFR de Panamá, la realización del examen del “papanicolaou” es voluntaria, y en cuanto al examen del VIH, se realiza a las internas cuando comienzan su atención médica. En el CFR de Colón, hay dos enfermas mentales y una interna con VIH. Para la realización de los exámenes ginecológicos a las internas, este centro recibe colaboración de ANCEC. En el CFR de Chiriquí, no hay internas que vivan con VIH ni enfermas mentales.

En términos generales, no se observó una política multisectorial que estableciera las competencias y obligaciones de los diferentes

entes encargados de la prestación de atención médica.⁴

11.2.3 Medidas de resocialización y servicios de infraestructura

Las *medidas de resocialización*, a la luz de nuestra legislación, incluyen la provisión de programas educativos, actividades recreativas y culturales y el establecimiento de programas diseñados para facilitar la reinserción de las personas privadas de libertad a la sociedad.

Dentro de las actividades de promoción y divulgación de los derechos humanos en materia de privadas de libertad, la educación representa un aspecto fundamental para lograr el cambio de actitud tanto de las reclusas como de las autoridades. Desde esta perspectiva, distintas instituciones gubernamentales han impulsado programas específicos, con talleres y capacitaciones, en las áreas de derechos humanos, autoestima, autocuidado de la salud, entre otras; así como la distribución de material informativo y educativo.

Actividades educativas

En el CFR de Panamá, un 35% de las internas encuestadas manifestó haber participado en algún seminario, un 9% en conferencias, un 4% en seminarios talleres, un 2% en otro tipo de actividades educativas, un 26% manifestó no haber participado en ningún tipo de actividad educativa y un 24% no respondió.

Con relación a los temas tratados, los principales fueron: campaña de cinta rosada del cáncer de mama (34%); seminario taller deno-

minado Camino a la Felicidad, dictado por el Despacho de la Primera Dama (11%), y droga y VIH (12%).

Estos temas se han mantenido en los Centros de Chiriquí y Colón, con un mayor nivel de participación de las internas en el caso de Chiriquí: 48% en seminarios, 14% en conferencias, 14% en seminarios talleres, 38% en la campaña de la cinta rosada y un 7% dijo no haber participado en ninguna actividad. En el CFR de Colón, 2% participó en conferencias, 7% en seminarios, 2% en seminarios talleres, 32% en otro tipo de actividad y un 18% no participó en ninguna actividad educativa. En cuanto a materiales educativos, los más distribuidos en los tres centros fueron volantes, panfletos y afiches. Alrededor de un 35% no recibió ningún tipo de material en estos centros.

Entre las organizaciones que han realizado capacitaciones para las internas de los distintos centros se encuentra el Despacho de la Primera Dama, la Defensoría del Pueblo, las graduandas de Enfermería de la Universidad de Panamá, la Universidad de Las Américas y el Ministerio de Salud.

Actividades recreativas

En los tres centros femeninos de rehabilitación la lectura ocupa un importante espacio recreativo con un 45%, seguida de hacer ejercicios y deportes, en especial baloncesto, voleibol y fútbol y otros, como participar en el coro de la iglesia, jugar barajas, coser, manualidades, bordar y compartir con sus compañeras en el patio, entre otros.

Instalaciones deportivas y recreativas

Las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* contemplan como parte de los derechos humanos que se les permita a las personas privadas de libertad que no participan en programas de trabajo al aire libre por lo menos una hora de ejercicio al día al aire libre.

En el CFR de Panamá, el 46% de las internas indicó que existen instalaciones deportivas e implementos para la realización de su actividad recreativa preferida, pero no están en adecuadas condiciones; un 40% considera que no existen y un 14% no contestó. En el caso de Chiriquí, 45% respondió que no existen instalaciones o implementos deportivos para su actividad recreativa favorita, un 33% indicó que sí existe y un 22% no respondió. La situación es más crítica en Colón, donde un 66% respondió que no hay instalaciones ni implementos y un 20% que sí existen, un 14% no respondió. Con relación al tiempo que le pueden dedicar a sus actividades deportivas o recreativas, las respuestas de la mayoría fueron muy variadas.

CUADRO 11.11 PROGRAMAS EN LOS QUE HAN PARTICIPADO LAS INTERNAS, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN

Programa	CFR Panamá	CFR Colón	CFR Chiriquí
Educación	45.0%	41.0%	60.0%
Trabajo	43.0%	30.0%	26.0%
Cultural	23.0%	32.0%	31.0%
Visita conyugal	0.0%	5.0%	2.0%
Otros	10.0%	0.0%	1.0%
No respondió	22.0%	17.0%	17.0%

Fuente: Encuesta aplicada en los Centros Femeninos de Rehabilitación objeto de estudio.

Nota: El presente cuadro refleja respuestas múltiples.

Sobre la infraestructura y medidas de resocialización

En el Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá, un 20% no respondió; un 2% indicó que las condiciones son buenas; un 1% que no están tan mal; un 1% que la comida ha mejorado; un 1% que la Primera Dama ha cambiado un poco la preventiva; un 75% tiene una evaluación negativa, es decir, quejas con relación a los techos y tuberías en mal estado, mala comida; un 16% habla de malas condiciones, y un 7% lo describe como mediocre, patético e inhumano. En el caso de Chiriquí, se mencionó la necesidad de arreglar baños porque están en mal estado y que la comida está mala, entre los más relevantes. Las internas del CFR de Colón señalaron (57%) no tener instalaciones recreativas y un 27% dijo que sí. Además del taller de coser, tienen el patio y la iglesia.

Resocialización

Puede señalarse que en los CFR visitados se mantienen constantes actividades de capacitación técnica y educativa, en las cuales pueden participar las internas de manera voluntaria. Contrario a lo plasmado en el anterior Informe Nacional Clara González, las labores que realizan las internas en los CFR de Colón y Chiriquí no son remuneradas con dinero, sino computadas como buena conducta. En el caso de Panamá, la Directora del CFR manifestó que a las internas que trabajan en el Taller de Costura o realizan diferentes manualidades, que venden a través de sus familiares, se les remunera con dinero en efectivo, del

cual el 50% es para la institución (Sistema Penitenciario), 10% para ahorro de la interna en la Caja de Ahorros, 20% para la interna y 20% para el familiar.

En tal sentido, algunas internas en el CFR de Panamá, a las cuales se les aplicaron las encuestas en el área del Taller de Costura, manifestaron su descontento con los programas de rehabilitación, toda vez que no se toma en cuenta su trabajo para la conmutación de penas.

Entre las proyecciones de los CFR se encuentran las siguientes: en el CFR de Panamá, la construcción de un salón auditorio bajo el auspicio del Despacho de la Primera Dama, y en el CFR de Chiriquí, la terminación de la construcción del Hogar Maternal, adquisición de equipo de rayos X, construcción de la casa conyugal y la implementación de la Licenciatura en Psicología con apoyo de profesores ad honorem de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI).

Instalaciones recreativas

En el CFR de Panamá, el 71% mencionó la biblioteca; un 11% que no cuenta con instalaciones recreativas; un 30% mencionó las canchas de baloncesto y voleibol indicando que son insuficientes; y un 15% no respondió. En el CFR de Chiriquí, el 69% señaló que cuenta con instalaciones recreativas: biblioteca, cancha de voleibol, rancho y televisión. En el CFR de Colón, señalaron que no hay comedor y que sólo tienen baño y dormitorio. En esta respuesta algunas internas seleccionaron más de una opción, razón por la cual los porcentajes exceden el 100%.

11.2.4 Otros aspectos generales

En el CFR de Panamá, un 72% manifestó tener acceso a la televisión, 68% a la radio, 55% a revistas, 11% a periódicos, y un 17% mencionó otros, como teléfono público, DVD y celulares. Una de las internas mencionó que los periódicos y celulares están prohibidos y que implican un castigo de 30 días; y un 10% no respondió. Igual respuesta obtuvimos en los otros dos Centros Femeninos de Rehabilitación, donde la televisión es el medio predominante; le siguen la radio y la revista. Con relación al horario, las respuestas también fueron muy variadas en el CFR de Panamá, donde un 22% indicó que tenía acceso durante todo el día; un 7% de 6:00 a.m. a 9:00 p.m. (televisión) y un 20% no respondió. En los demás centros, las respuestas fueron muy amplias, como, por ejemplo: “No es permitido tener celulares”. Pero las internas tienen celulares y los utilizan cuando desean; por lo general, las llamadas las realizan dentro de las celdas después de las 6:00 p.m., entre otras.

CUADRO 11.12 ACCESO DE LAS INTERNAS A MEDIOS DE COMUNICACIÓN, POR INSTALACIÓN: NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2007

Acceso a medios de comunicación	CFR Panamá	CFR Colón	CFR Chiriquí
Televisión	72%	77.0%	88.0%
Radio	68%	73.0%	55.0%
Revistas	55%	27.0%	48.0%
Periódicos	11%	14.0%	24.0%
Otros*	17%	11.0%	17.0%
No respondió	10%	11.0%	5.0%

*DVDs, celulares, teléfono público.

Fuente: Encuesta aplicadas en los Centros Femeninos de Rehabilitación objeto de estudio.

Nota: El presente cuadro refleja respuestas múltiples.

Permiso por estudio o trabajo

En el CFR de Panamá, tan sólo un 15% respondió que sí tiene permisos para estudio o trabajo; el 64% indicó que no. Los motivos que se aducen son: es difícil conseguir este beneficio, está en espera o todavía no ha sido condenada. El 12% no respondió. En el caso del CFR de Chiriquí, el 74% dijo que no, y un 14% dijo que sí. En Colón, 68% dijo que no y 23% dijo que sí.

Visitas conyugales

El 86% de las encuestadas en el CFR de Panamá respondió que no la reciben; y el 14% no respondió. Llama la atención que las internas del Centro de Chiriquí la presentaron como queja, aunque un 5% expresó tener visitas conyugales, lo que coincide en porcentaje con Colón. El 71% en Chiriquí dijo que no, y en Colón un 90% manifestó que no tiene acceso.

Al respecto, se mantiene la misma situación del informe anterior al no existir una política de visitas conyugales en los centros femeninos de rehabilitación, lo que indica una acción discriminatoria, ya que estas son permitidas en las cárceles para varones. Con relación a este punto, sería pertinente profundizar la investigación debido a que un porcentaje mínimo de internas de los CFR de Chiriquí y Colón señalaron en las encuestas aplicadas que sí tuvieron acceso a visitas conyugales.

De acuerdo con información suministrada por la Directora del CFR de Panamá, se adelanta una propuesta encaminada a un programa de visitas conyugales.

Área de acceso para amamantar a sus hijos e hijas

El 37% de las internas encuestadas en el CFR de Panamá, manifestó que tiene acceso a un área adecuada para amamantar a sus hijos/as; 22% dijo que no, porque en el área del parvulario la capacidad es pequeña; un 40% no respondió, y un 1% indicó que no tiene. En el CFR de Chiriquí, un 2% dijo que sí, y un 60% que no, porque la casa maternal no está terminada; y en el CFR de Colón, el 71% dijo que no, porque no hay privacidad, faltan infraestructuras y no hay horarios especiales.

En el CFR de Panamá, el área para amamantar está ubicada en una sección adecuada dentro de la guardería. En el CFR de Colón, se debe coordinar con la sala de guardia porque no poseen lugar para amamantar, a pesar de que en el anterior Informe Nacional Clara González se indicó que una vez se diera el traslado del centro se pondría en práctica el proyecto de la guardería infantil; y en Chiriquí no existe un área específica.

Al momento de aplicar las encuestas, se observó que en la guardería del CFR de Panamá, había la presencia de pocas madres y niños/as. De acuerdo con una de las internas, tal infraestructura es desaprovechada debido a muchos factores, entre los cuales se encuentra la falta de recursos económicos por parte de familiares y amigos/as de las internas para trasladar diariamente los/as niños/as a ese centro.

En relación con las internas embarazadas, las directoras de los tres centros manifestaron que reciben apoyo de diferentes instituciones de salud para atenderlas. Pero la

condición registrada en el anterior informe se mantiene en los CFR de Panamá y Colón: no existen instalaciones especiales para las internas embarazadas. Mientras, en el caso de Chiriquí esta regla mínima para el tratamiento de las reclusas (No.23) se cumple parcialmente, ya que la interna es ubicada en el Hogar 5, el cual alberga a las que están en el Programa de Libertad Controlada y tienen buena conducta.

Las encuestadas expresaron diversas opiniones en cuanto a las visitas familiares, algunas señalaron que no hay visitas con frecuencia pero son buenas; otras indicaron que son dos horas, pero dan 45 minutos; otras refirieron no tener visitas, y si las hay tienen mucho conflicto para entrar.

En el caso del CFR de Chiriquí, una de las limitaciones observadas es que no existe un área separada y adecuada para las visitas. Además, no hay calle de asfalto hasta el centro, y el área de espera para los familiares no está techada, lo que dificulta el acceso, sobre todo en temporada lluviosa.

11.2.5 Alimentación

La Ley N° 55 de 2003 establece que las internas e internos tienen derecho a recibir agua potable y una alimentación balanceada y nutritiva de buena calidad y bien preparada. Actualmente el servicio de alimentación es prestado por una empresa privada.

11.2.6 Situación procesal de las internas, asistencia legal y acceso a la justicia

En relación al delito por el cual fue detenida:

Contra la salud Pública

En el CFR de Panamá, el 46% está allí por tráfico de droga, el 10% por lavado de dinero, y 2% por robo con destreza y cómplice de violación. En Chiriquí, un 66% por droga, y un 61% en el caso de Colón, donde hay además un 2% por lavado de dinero.

Contra la vida y la integridad personal

En el CFR de Panamá, el homicidio representó un 13%, tentativa de homicidio 1%,

lesiones personales 2%, proxenetismo 1%; y en el caso de Chiriquí, el homicidio representó un 17%, y en Colón un 14%.

Contra el patrimonio

En el CFR de Panamá, un 4% por robo y 9% por estafa. En el caso de Chiriquí, un 5% está por hurto, 10% por robo y 2% por estafa; y en Colón, 9% por hurto y 7% por robo.

Contra la administración pública

En los CFR de Panamá y Colón, un 5% de las internas incurrió en este delito.

En relación con los delitos contra la salud pública, se destacan principalmente los relacionados con droga y mantienen la misma posición que la encontrada en el anterior Informe Nacional Clara González. Representan en la actualidad un 56% en el CFR de Panamá y un 66%, el mayor porcentaje, en el de Colón.

CUADRO 11.13 DELITO QUE MOTIVÓ LA DETENCIÓN, POR CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN

Delito que motivo la detención	CFR Panamá	CFR Colón	CFR Chiriquí
Tráfico de drogas	46.0%	61.0%	66.0%
Lavado de dinero	10.0%	2.0%	0.0%
Robo con destreza y cómplice de violación	2.0%	0.0%	0.0%
Homicidio	13.0%	14.0%	17.0%
Tentativa de homicidio	1.0%	0.0%	0.0%
Lesiones personales	2.0%	0.0%	0.0%
Proxenetismo	1.0%	0.0%	0.0%
Robo	4.0%	7.0%	10.0%
Estafa	9.0%	0.0%	2.0%
Hurto	0.0%	9.0%	5.0%
Contra la administración pública	5.0%	5.0%	0.0%
No Sabe	7.0%	2.0%	0.0%

Fuente: Encuesta aplicada en los centros femeninos de rehabilitación objeto de estudio.

Asistencia legal

En el CFR de Panamá, el 23% dijo que no cuenta con abogado/a; 60% señaló que sí; un 39% que tiene abogado o abogada particular; un 15% abogado o abogada de oficio, y un 9% no respondió. En el caso del CFR de Chiriquí, se presenta una mejor condición, ya que el 76% indicó que sí cuenta con abogado o abogada y sólo un 10% indicó que no. Predominan los abogados o abogadas de oficio en un 36% con relación a un 26% que tiene abogado o abogada particular. En el CFR de Colón, el 71% cuenta con abogado o abogada, el 20% no, el 43% tiene abogado o

abogada de oficio y un 27% abogado o abogada particular.

La comunicación con su abogado o abogada se da en un 40% a través del teléfono, como promedio, en los tres centros femeninos de rehabilitación. En el caso de Panamá, un 4% cuando viene al penal; un 11% por medio de sus familiares; un 1% por celular; un 2% dijo no tener mecanismo de comunicación con su abogado/a, y un 38% no respondió. En los casos de Chiriquí y Colón, el 14% indicó no tener mecanismo de comunicación con su abogado/a.

A partir de qué momento contó con asistencia legal

En el CFR de Panamá, el 59% señaló que desde el momento de su detención; el 4% dijo que durante el interrogatorio; el 11% previo al juicio; el 7% durante el juicio, y el 19% no respondió. En el CFR de Chiriquí, el 40% desde su detención, el 12% durante el interrogatorio, 12% previo al juicio, y 10% durante el juicio, y 26% no contestó. En el caso de Colón, 32% desde su detención, 14% durante el interrogatorio, 14% previo al juicio, 7% durante el juicio, y 33% no contestó.

Persiste la situación de que la mayoría de las internas cuenta con abogados/as de oficio, los cuales, como es sabido, están muchas veces recargados de casos y no mantienen una comunicación fluida con las privadas de libertad asignadas, lo que va en detrimento de la calidad de su defensa.

Situación procesal actual

En el CFR de Panamá, un 10% está en la fase de investigación, un 24% en la etapa procesal de audiencia preliminar, apelación de sentencia y en audiencia ordinaria; un 30% de las internas ya tiene condena, un 33% no contestó, y un 3% no sabe. En el CFR de Chiriquí, un 9% está en la fase de investigación y 30% está en la etapa procesal de audiencia preliminar, audiencia ordinaria, apelación de sentencia y casación; de las que están en proceso un 9% no sabe en cuál fase está; el 48% está condenada, y 2% no respondió. En el CFR de Colón, un 7% de las internas está en la etapa de investigación, un 22% en audiencia preliminar, en audiencia ordinaria y en apelación de sentencia. Un 59% está condenada.

CUADRO 11.14 SITUACIÓN PROCESAL ACTUAL DE LAS INTERNAS DE LOS CENTROS FEMENINOS DE REHABILITACIÓN: NOVIEMBRE - DICIEMBRE 2007

Situación procesal actual	CFR Panamá	CFR Colón	CFR Chiriquí
En investigación	10.0%	7.0%	9.0%
En proceso	24.0%	22.0%	30.0%
Condenadas	30.0%	59.0%	48.0%
No sabe	3.0%	7.0%	11.0%
No respondió	33.0%	5.0%	2.0%

Fuente: Encuesta aplicada en los centros femeninos de rehabilitación objeto de estudio.

Tiempo de condena

De las mujeres encuestadas en el CFR de Panamá, el 30% se encuentran condenadas. De éstas un 9% están condenadas entre 50 y 59 meses; un 5% entre 40 y 49 meses; un 4%

entre 30 y 39 meses; un 2% entre 20 y 29 meses; un 1% a 60 meses; un 3% de 80 meses a 89 meses; un 2% de 90 a 99 meses, un 2% a 20 años, y un 1% a 16 años.

La situación procesal en relación con las internas condenadas y en procesos mantiene los mismos parámetros del anterior Informe Nacional Clara González. Igualmente, el CFR de Panamá mantiene la mayor cantidad de mujeres privadas de libertad en proceso, lo que pudiera indicar una posible mora judicial, tal como lo han señalado algunas internas en las encuestas aplicadas en los CFR.

Mecanismos para presentar quejas a las autoridades

En el CFR de Panamá, el 39% manifestó que no existe; un 49% dijo que sí, y un 13% no contestó. Un 29% de las internas encuestadas no conoce el reglamento interno; un 47% dijo que lo conoce. En el caso de Chiriquí, un 69% dijo que sí existía un mecanismo, un 31% expresó que no y un 31% indicó que el mecanismo es el buzón de quejas. En el CFR de Colón, la situación es parecida a la de Panamá, ya que un 59% expresó que no hay mecanismo para presentar quejas, un 30% dijo que sí, a través de cartas, teléfonos, informes y de la Defensoría del Pueblo, que a través del Programa de Supervisión de las Personas Privadas de Libertad atiende quejas y peticiones presentadas.

En tal sentido, las Directoras de los CFR de Panamá y Colón manifestaron que las quejas son canalizadas mediante notas dirigidas a su persona, mientras que la Directora del CFR de Chiriquí hizo alusión a la implementación

de un buzón de quejas, en el cual las internas ingresan sus quejas y denuncias y cada viernes personal del Ministerio Público las retira, revisa y las remite al centro después para que se les dé respuesta.

Estas diferencias de procedimiento para la presentación de quejas de las internas es muestra de que no existe una política definida por las instancias superiores a este respecto, lo que puede afectar este importante derecho de las internas.

Entre las principales quejas señaladas por las internas de los tres centros se destaca:

- visitas conyugales
- mora judicial
- no se respetan sus derechos
- no hay transporte para movilización
- malas condiciones de las infraestructuras
- falta de atención médica

Dentro de los problemas fundamentales encontrados, están:

- La inexistencia de una política definida de parte de las autoridades competentes que determinen formas de acceso a los servicios de salud, en especial en casos por infección de VIH-SIDA, tuberculosis o enfermedades mentales.
- Ausencia de programas de resocialización estandarizados y con presupuestos definidos para actividades educativas integrales.
- Ausencia de un programa adecuado de visitas conyugales en los distintos centros.

CONCLUSIONES

- La visita conyugal en los centros femeninos de rehabilitación sigue siendo un tema pendiente, situación que no ha variado desde el último Informe Clara González, 2000 - 2001.
- Las condiciones de hacinamiento han mejorado en algunos CFR, como en el caso Colón; sin embargo, pese al traslado de las instalaciones, el nuevo centro no tiene buenas condiciones de salubridad.
- Existen deficiencias en materia de salud, y ningún CFR cuenta con instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas o en puerperio.
- La legislación panameña no regula la estadía de niños o niñas en los CFR, lo que dificulta el amamantamiento y por tanto que las privadas de libertad puedan compartir con sus hijos e hijas.
- No se cuenta con atención especializada para personas con enfermedades mentales.
- Las privadas de libertad no tienen claridad sobre los mecanismos de acceso a los servicios de salud, lo que indica que no hay una política clara de inducción al momento de ingresar al CFR.
- Las actividades de resocialización que se desarrollan en los centros femeninos de rehabilitación son insuficientes lo que indica que no existen programas integrales de esta naturaleza.
- De la población total de mujeres privadas de libertad hasta el 17 diciembre del año 2007 se destaca que el 62% de las mismas se encuentra en proceso pero no han sido condenadas.

- Panamá aprobó la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003 y su reglamento mediante Decreto Ejecutivo N° 393 de 2005 (sobre Organización Penitenciaria), lo cual representa un avance en el sentido de establecer una política penitenciaria en el país; no obstante, su implementación no ha sido lo suficientemente expedita como para analizar su impacto total en este momento.

NOTAS

1. Antony García, Carmen. Mujeres- Cuestiones Sociales y Morales. Las Mujeres Confinadas. Editorial Jurídica de Chile. Primera edición. Santiago de Chile. 2001. p.48
2. Mayhle, Timothy; Romero, María Luisa. Informe sobre las Cárceles en Panamá: "Del Portón para acá se acaban los derechos humanos". Clínica Internacional de Derechos Humanos del Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. Septiembre 2006 a febrero de 2008. Pág.31
3. Ibídem, pág.11
4. Ibídem, pág.65

BIBLIOGRAFÍA

- ANTONY GARCÍA, Carmen. (2005): *Estudios sobre Violencia de Género- Mujeres Transgresoras*. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá. 1ª edición. Imprenta de la Universidad de Panamá.
- _____. (2001) *Mujeres -Cuestiones Sociales y Morales. Las Mujeres Confinadas*. Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición. Santiago de Chile.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2003) Dirección de Estadística y Censo: Situación Política, Administrativa y Justicia. Volumen II. Estadísticas Penales Sindicados y Niñez y Adolescencia
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2004). Programa de Supervisión de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad. Panamá.
- INSTITUTO DE CRIMINOLOGÍA. (2004).Universidad de Panamá. Primera Propuesta de Política Criminológica presentada a la Nación.
- MAYHLE, THINOTHY, Romero, María Luisa. (2008) Informe sobre las Cárceles en Panamá: "Del Portón para acá se acaban los

derechos humanos". Clínica Internacional de Derechos Humanos del Programa de Derechos Humanos de la facultad de Derecho de la Universidad de Harvard.

MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. (2007). Dirección Administrativa. Departamento de Estadística. Estadísticas de la Población Penitenciaria de la República de Panamá por sexo y situación jurídica al 17 de diciembre.

PROGRAMA DE SEGURIDAD INSTITUCIONAL. (PROSI) 2006-2010. MIDES. Plan de Acción, Desarrollo Social Seguro, Prevención Social de la Violencia de, desde y entre adolescentes.

SANJUR OTERO, Agustín. (2007) Justicia Penal Juvenil. Responsabilidad Penal de los Adolescentes. La Nueva Legislación. Instrumentos Internacionales sobre los Menores. Universal Books, Panamá.

MUJERES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN



“La emisión e incorporación de una imagen digna de las mujeres en los medios de comunicación social, puede representar un adelanto en la superación de estereotipos tradicionales y contribuir a sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de adecuar los comportamientos y las estructuras sociales a la transformación del papel de las mujeres en la sociedad”.

Capítulo X. Medios de Comunicación Social. Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá”.

INTRODUCCIÓN

“Estamos en la Revolución de la Inteligencia caracterizada por la capacidad del ser humano para comunicarse, siendo la más grande revolución que haya conocido la humanidad hasta el momento”, ha señalado Cordeiro (1998) al referirse a la constante evolución del proceso comunicativo que vive el mundo moderno y en donde los medios de comunicación social, al igual que las nuevas tecnologías, permiten a los individuos de una sociedad tener acceso por igual a la información.

En el mundo actual, inmerso en sistemas mediáticos, instrumentos y mucha tecnología, se habla de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), que se aplican para facilitar y mejorar el proceso de información y comunicación. Estas comprenden todos los procesos e instrumentos que ayudan a mejorar la comunicación y los medios se valen de dichas tecnologías para evolucionar haciéndose más modernos y mejorando sus estándares de calidad en beneficio de la sociedad.

Pero, ¿de qué manera este adelanto en las comunicaciones ha incidido en los procesos sociales, muy especialmente en la participación de las mujeres en los medios de comunicación y en su acceso a las nuevas tecnologías? A través del siguiente documento, se presenta un resumen de la situación en Panamá con respecto al tema y de cómo el sector femenino ha participado y evolucionado tanto en los medios de comunicación como en las nuevas tecnologías de la información.

12.1 ASPECTOS GENERALES

Los medios de comunicación se han convertido en uno de los principales agentes modernizadores de la sociedad mediante la introducción de instrumentos tecnológicos que permiten que el proceso de intercambio de información sea más ágil y versátil y se realice a menores costos.

Esta revolución de las comunicaciones, así como las nuevas tecnologías, hacen que en estos momentos los medios de comunicación puedan contribuir al adelanto de las mujeres. Sin embargo, es lamentable que la prensa, la radio, la televisión y las nuevas tecnologías en nuestro país no ofrezcan una imagen equitativa de la diversidad en la vida de las mujeres y de la contribución de éstas al país. Lo anterior se ve reflejado en lo que presentan los medios, degradando y afectando negativamente la participación de las mujeres en la sociedad.

Es por esto que la Plataforma de Acción, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, considera una esfera de especial preocupación la constante proyección de imágenes negativas y degradantes de las mujeres, así como su desigualdad en el acceso a la tecnología en la información.

La situación se hace preocupante para las mujeres panameñas, que a pesar de que en los últimos años se han ido integrando masivamente a los medios de comunicación, esto no ha significado un cambio en el enfoque de su imagen con respecto a la del hombre y mucho menos ha surgido una propuesta integral que se preocupe por mejorar

el contenido y calidad de los mensajes que se transmiten.

Al hablar de las TICs, las cuales se encargan del estudio, desarrollo, implementación, almacenamiento y distribución de la información mediante la utilización de hardware y software como medio del sistema informativo, se tiene, necesariamente, que mencionar al fenómeno Internet ya que éste adquiere un valor protagónico porque facilita la comunicación entre las personas desde cualquier punto del mundo a través de redes informáticas en computadoras que se encuentren interconectadas. Este medio, que inició en la década del setenta como una red de soporte de informaciones para uso militar, es un conveniente canal de información que ha ido evolucionando y se está convirtiendo en el más poderoso medio que ha registrado la historia. Se habla, entonces, de la Sociedad de la Información, ya que en el mundo moderno todos y todas las que tienen acceso al Internet pueden disponer de abundante información sobre el tema que deseen en el momento que la necesiten.

La globalización, que viene acompañada de un mayor intercambio entre las sociedades, ha incrementado las diferencias y las desigualdades. La disponibilidad y el acceso a la tecnología siguen determinados por factores económicos, lo que en esta sociedad da pie a la denominada *brecha digital*. Esta podría sintetizarse como la distancia entre diferentes grupos para tener acceso a la revolución de la información y el conocimiento, enmarcada en la era digital.

Esta brecha afecta negativamente a los sectores con menos recursos y a su vez se reproduce en las sociedades por causa de género. En

este sentido, las mujeres podrían encontrar más dificultades de acceso que los hombres ya que la adquisición y uso de las nuevas tecnologías depende también del ingreso económico, y es un hecho que la brecha salarial entre hombres y mujeres no se ha superado en un mundo que debe ser totalmente igualitario.

Ante todo el panorama mediático y cibernético que vive el mundo, se debe ver la red como una oportunidad para que las mujeres hagan sentir su realidad. *"Las mujeres siempre hemos compartido nuestro conocimiento. Pero casi nunca hemos compartido su desarrollo. En realidad miramos cómo otros desarrollan nuestros conocimientos con otros lineamientos y con otros propósitos"* (Informe de la discusión en línea sobre Mujer y Medios de Comunicación. Sección J de la Plataforma de Acción de Beijing: del 8 al 17 de diciembre de 1999, sitio www.women-action.org).

12.2 PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

La mujer panameña desempeña un papel importante en el desarrollo social, económico, político y cultural. Ella ha formado parte de todos los movimientos y ha quedado inmersa en el legado histórico de la nación. Sin embargo, le ha sido difícil consolidar su integración en todos los procesos por una serie de factores relativos al género.

Con respecto a la Comunicación Social, en la sección J de la Plataforma de Acción de

Beijing (PBA) adoptada por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 1995, se describen los problemas con relación a las mujeres, los medios y el desarrollo y señala estrategias y acciones que se consideran primordiales para encarar las preocupaciones de las mujeres con relación a los medios de comunicación. Sin embargo, aún persiste una imagen no equitativa de género en los medios de comunicación social tradicionales, integrados por la prensa, radio, televisión y cine que menoscaba la enorme contribución hecha por las mujeres. Es notoria la cantidad de materiales violentos que presentan en donde se degrada la figura femenina afectando negativamente su contribución a la sociedad.

El rol de los medios de comunicación social en Panamá está establecido en nuestra Constitución Nacional, en el artículo 89, que señala textualmente: “Los medios de comunicación social son instrumentos de difusión, educación, recreación y difusión cultural y científica. Cuando sean usados para la publicidad o la difusión de propagandas, éstas no deben ser contrarias a la salud, la moral, la educación, la formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional. La ley reglamentará su funcionamiento”. Otras disposiciones de tipo legal como el Código de la Familia define en el artículo 485 que “los medios de comunicación evitarán la difusión de programas, mensajes o propagandas que contengan pornografía, violencia gráfica y mutilación”. Por otra parte, los Códigos Civil, Penal y Administrativo, así como resueltos, decretos y reglamentos han intentado regular a los medios de comunicación e incluso ellos

mismos se han autorregulado a través de diversos acuerdos, tales como los de autorregulación de las empresas de radiodifusión, televisión y publicidad.

A pesar de ese conjunto tan extenso de regulaciones con el fin de que los medios cumplan con su misión informativa, orientadora y generadora de opinión, la imagen de las mujeres en los medios no ha variado mucho de la tradicional, a pesar de que en Panamá, al igual que en el resto de Latinoamérica, las mujeres han avanzado cada vez más, ocupando puestos públicos que van desde presidentas hasta ministras y cargos directivos relevantes.

Las carreras universitarias de periodismo, publicidad y producción audiovisual cuentan con más mujeres matriculadas, sin embargo, las investigaciones indican que no existe un real posicionamiento de ellas, incluyendo los medios publicitarios en donde su imagen no logra superar el papel tradicional de belleza, objeto sexual, responsable del hogar, cuidadora de otros, de violencia erótica, de madre, entre otras.

Laura Esther García y otras autoras en la obra Sociedad de la Información, Educación para la Paz y Equidad de Género (2007), señalan que, “la mayoría de las situaciones que se presentan en la publicidad, no corresponden a la realidad, lo que es inaceptable debido a que se fomentan valores inexistentes o en declive, simplemente, porque es lo que interesa”.

En las décadas del ochenta y noventa, se difundieron en Panamá varios programas de televisión y de radio con perspectiva de género. Sin embargo, en los últimos tres años,

son pocos los medios de comunicación que incorporan en sus programas o mensajes la perspectiva de género, a pesar de que desde la celebración de la Conferencia de Beijing, las mujeres han ocupado cargos de alto nivel en los medios de comunicación de diversos países.

Según el documento, “Agenda de la Comunicación del 2007” nuestro país cuenta con 7 diarios de circulación nacional, 14 diarios nacionales y publicaciones periódicas, así como alrededor de 17 publicaciones de periodismo digital y alternativo. Por su parte, la radiodifusión tiene un total de 156 emisoras con frecuencia de amplitud modulada y frecuencia modulada; y en televisión existen 15 estaciones de televisión y 4 empresas de televisión por cable.

Los medios de comunicación social en Panamá pertenecen mayormente al sector privado. Así, de 15 canales de televisión, tres son propiedad de una fundación religiosa y sólo uno del Estado. De los periódicos de circulación nacional ninguno es del Estado y de las emisoras, sólo una responde al Estado.

Los medios de comunicación social de Panamá, en lo referente a la imagen de las mujeres, se caracterizan por:

- Promover el consumo.
- Ausencia de una programación que integre temas con manejo adecuado de la perspectiva de género.
- Imagen estereotipada de las mujeres con aumento de imágenes violentas y pornográficas.
- Poco acceso de las mujeres a la dirección de los medios de comunicación y sus juntas directivas.

En Panamá, así como en el resto de América Latina, se han logrado grandes avances con respecto a la inserción laboral de las mujeres en los medios de comunicación ya que, en esta década, en casi toda la región las carreras de Comunicación han atraído una importante matrícula femenina. Muchas son directoras de noticias, productoras, conductoras de programas, jefas de redacción e incluso en Panamá, una mujer, Rosario Arias, preside uno de los más grandes consorcios periodísticos del país.

En el año 2007 en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá, se matricularon 1,244 mujeres y 703 hombres, fenómeno que se ha mantenido en los últimos cinco años. En esta misma universidad, luego de seis decanos que rigieron los destinos administrativos y académicos de la más grande y antigua facultad de comunicación del país por primera vez una mujer logró llegar a ser decana de dicha facultad entre los años 2004 y 2007.

Por otra parte, la profesionalización ha traído consigo aspectos positivos en el campo laboral cuando las mujeres, muy especialmente las jóvenes, han logrado realizar labores que antes estaban destinadas para los hombres. En los medios impresos laboran actualmente fotógrafas, diseñadoras gráficas, diagramadoras, periodistas, columnistas y analistas de información. En la radio, muchas se han dedicado a la labor de operadoras de sonido, editoras y operadoras de cabina. Sin embargo, se desconocen datos específicos con respecto a la equidad salarial y la distribución de asignaciones con relación a las mujeres y la población masculina.

En los últimos años, en el plano televisivo, las mujeres participan con mayor interés en las áreas tecnológicas y lo manifiestan a través de su continua capacitación y perfeccionamiento. Hay ahora, mujeres escenógrafas, luminotécnicas, editoras, ingenieras de video, especialistas en sonido y en otras labores antes realizadas exclusivamente por hombres. En el plano publicitario también se producen interesantes cambios cuando ahora muchas ejercen como creativas, diseñadoras gráficas y ejecutivas de cuentas.

A pesar de todo, aún es notoria la baja participación de las mujeres en los puestos de decisión dentro de los medios, sin que este factor determine la direccionalidad de la programación. Tres de los noticieros comerciales son dirigidos por periodistas mujeres lo que explica el crecido protagonismo del sector femenino en áreas que antes estaban dominadas por hombres. El trabajo de las que están en los medios ha contribuido a que la sociedad visualice a una nueva mujer comunicadora ya que ésta emite opinión, conduce programas, manipula una cámara o es reportera en situaciones potencialmente peligrosas, para señalar las actividades más sobresalientes. Esto conduce a que se perciba una imagen de la mujer que aporta en diversos campos del conocimiento humano.

12.2.1 Medios impresos

En Panamá existen, en la actualidad, siete diarios de circulación nacional, 14 periódicos de circulación reducida y otros 17 alternativos y digitales. Igualmente se publican 77 revistas de diversos temas tales como: turismo,

cocina, bienes raíces, financieras, agrícolas, de construcción, deportivas, científicas, variedades y sociales. Es en este último grupo se integran temas sobre las mujeres. Sin embargo, es evidente el hecho de que carecen de una visión de género y el sentido comercial es el que resalta en sus páginas. A pesar de que existen propuestas de nuevas revistas y suplementos dirigidos a las mujeres, y cuyas gerentes y directoras son mujeres, la mayoría de sus contenidos no ofrecen una alternativa social para mejorar la situación y condición de las mujeres. Si bien es cierto presentan temas sobre mujeres, sus necesidades y expectativas las colocan lejos de la realidad social y política que vive el país.

En los diarios y periódicos la imagen de la mujer sigue siendo la misma de hace diez años. La noticia que se recoge en los ellos, especialmente de formato tabloide, muestran una visión deformada de la mujer como víctima, objeto, sexo débil y dominada. La violencia contra las mujeres constituye, en muchos casos, la mayor parte de las publicaciones en los periódicos amarillistas sin que se de una reflexión que llame a la sociedad a enmendar la imagen de la mujer. La mujer continúa siendo la protagonista de las coberturas sensacionalistas.

Igualmente aún persisten en el medio impreso, a través de lo gráfico, el manejo de la mujer como objeto sexual para atraer la atención del público masculino. Igualmente, se continúa en la práctica de recurrir a titulares en primera plana para “vender”, tales como “*Le metió 30 puñaladas...*”. Definitivamente que esto no responde a una valoración informativa adecuada para las mujeres guardando,

más bien, una relación con el manejo tradicional de los estereotipos. El aumento de la población laboral de las mujeres es alentador aunque este hecho no se ve reflejado en los contenidos de los medios impresos.

Por otra parte, cuando se analiza la participación laboral de la mujer en los diferentes cargos con respecto al año 2002, de acuerdo al Informe Clara González correspondiente a ese período, se presenta una reducción de las mujeres comunicadoras en el plano laboral de los periódicos panameños. Así, se encuentra que en el 2002 el diario La Prensa tenía 19 reporteras y redactoras, mientras que El Panamá América tenía 14, sumando un total de 33 periodistas mujeres para estos medios. En el cuadro 12.1 se observa que esos mismos medios tienen conjuntamente 35 redactoras y reporteras en el 2005, mientras que en el 2007 registraron la misma cantidad. Curiosamente, las mujeres no han lo-

grado incursionar todavía en funciones de caricaturistas, así como, pareciera ser que se les ha hecho difícil desempeñarse en actividades de mando, gerenciales, fotógrafas, corresponsales y en algunos casos, encargadas de sección, directoras y jefas de redacción. Definitivamente que su fortaleza se encuentra en la recolección de información y redacción. No hay un registro significativo de un avance importante de la mujer en el periodismo escrito, sólo como encargadas de sección en donde su participación ha elevado el nivel de cero participación para el 2005 a siete periodistas encargadas de sección para el 2007.

La participación de las mujeres comunicadoras en el plano impreso con respecto a los hombres marca diferencias significativas, por ejemplo, como reporteros se registran en La Prensa para el período analizado, la suma de 26 profesionales; sin embargo, el Panamá América contrató más mujeres que hombres

CUADRO 12.1 CARGOS DESEMPEÑADOS POR MUJERES EN LOS MEDIOS IMPRESOS: AÑOS 2005 Y 2007

Cargos	La Prensa		Panamá América		Crítica		La Estrella de Panamá		Siglo		Día a Día		Mi Diario	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007
Presidenta	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Gerente	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Directora	1	1		0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Editorialista	4	8	4	6	4	5	0	0	2	1	0	0	0	2
Jefas de Redacción	0	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Reporteras	17	17	18	18	8	7	0	8	6	5	0	3	7	2
Fotógrafas	1	1	0	1	0	2	0	0	0	0		0	0	1
Caricaturistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corresponsales	5	5	7	7	0	0	0	1	0	2	0	2	0	4
Encargadas de Sección	0	1	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2

Fuente: Gólcher, Ileana Agenda de Comunicación. 8ª. y 9ª. Edic. Panamá. 2005 - 2007.

en el mismo período. La actividad de caricaturista no ha mostrado un sólo registro de mujeres profesionales de ese arte, siendo esta exclusiva de los hombres. Aún son los hombres los que mayormente ocupan puestos de presidente, gerente, jefe de redacción, fotógrafo y editorialista en los medios de comunicación impresos.

12.2.2 Medios radiofónicos

La Agenda de la Comunicación registra que según datos de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General existen en Panamá un 83% (568.564) de viviendas con acceso a la radio (2007. p:8) lo que indica que este medio de comunicación es el de mayor acceso ya que ofrece mayor cobertura a precios más económicos. En la actualidad operan en el país alrededor de 156 estaciones de radio. Sin embargo, a diferencia de otros países latinoamericanos, aquí no existen emisoras de radio especializadas en mujeres y son pocas las emisoras que ofrecen una programación que brinde mensajes culturales o educativos dirigidas a orientar a las mujeres. Al igual que en los medios impresos, en sus noticieros prevalecen con más énfasis aquellas noticias sobre violencia doméstica sin que las mismas contengan información u orientación para la prevención de la misma.

La radio es uno de los medios más económicos no solamente para acceder sino también para producir materiales, las mujeres no parecen haber hecho uso de esta ventaja cuando la mayoría de sus programas no responden a los lineamientos de género que deben imperar en la sociedad. Hay una evidente ausencia de mu-

jes entrevistadas cuando se debaten temas de política y economía. Resulta pues, imperativo que se produzca un acercamiento entre los dueños, periodistas y mujeres organizadas a fin de establecer un código que permita tomar más en cuenta a las mujeres como participantes, no sólo de los temas sociales, sino también políticos y económicos que surjan en el país.

12.2.3 Medios televisivos

Aunque el medio televisivo no llega a tantos receptores como la radio ya que en Panamá, de acuerdo a la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría, un 77% (525.979) de viviendas poseen televisión (Gólcher, 2007), éste ha sido el más rico en información que se conoció antes de la llegada de las nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, especialistas están analizando sus efectos preocupándose por el poder de sus características formadoras y deformadoras ya que a través de la lente de una cámara se puede cambiar el mundo.

La imagen de la mujer en la televisión se ve más afectada que en cualquier otro medio. Por ejemplo, se presentan muchas noticias de violencia contra las mujeres en los programas que anteceden los noticieros de los canales televisivos en nuestro país. Sólo se les visibiliza cuando se tocan temas de moda, cine, espectáculo, consumo, belleza, papel maternal o víctimas. La proyección de las mujeres es estereotipada y no presenta una propuesta discursiva audiovisual con perspectiva de género, que incluya sus necesidades y derechos.

A la televisión también han llegado masiva y progresivamente las mujeres. Desde reporte-

ras, locutoras, presentadoras, productoras, programadoras e incluso directoras. El cambio no ha sido fácil. Las mujeres han tenido que superar el estereotipo laboral de redactoras de temas eminentemente ligados a la familia y a la cocina para emerger con alto profesionalismo ocupando los cargos de mayor responsabilidad dentro de los propios medios.

Todo este panorama se traduce en la apropiación de las nuevas tecnologías que han hecho las mujeres profesionales egresadas de las universidades. La esperanza es que produzcan un cambio profundo en el contenido y democratización de los medios incluyendo una visión de género no-sexista y democrática. Este cambio aún no se ha dado, lo que podría significar que existen serias carencias en los contenidos y planes de estudio con relación a la formación de género desde las universidades, que es donde se forman las nuevas generaciones de profesionales.

El cuadro 12.2 indica la presencia de las mujeres en la televisión comparada con las de los hombres. Se observa que hay un registro de 24 hombres en cargos directivos en el 2005, cifra que para 2007 disminuye a catorce. Sin embargo, con respecto a las mujeres

en esos mismos cargos, en el 2005 unas 12 ocupaban cargos directivos (50% menos que los hombres), cifra que no se alteró para el 2007. Esto indica que, con respecto a cargos directivos, hombres y mujeres están casi al mismo nivel por una diferencia poco significativa. Curiosamente, este fenómeno no se visibiliza en el tratamiento de la imagen de las mujeres ya que el mismo, sigue siendo discriminatorio porque persisten los roles tradicionales estereotipados en sus personajes. Tanto, los canales de TVN, como los de la corporación MEDCOM, tienen un equipo numeroso de presentadoras y reporteras. Igualmente en ambos canales tienen 4 productoras (aquellas que ejecutan los procesos de realización de los noticieros) y 4 en cargos directivos.

La telenovela es un género televisivo que podría ser utilizado como medio educativo y de reafirmación de la identidad cultural. Este tiene gran efectividad para llegar a las masas debido al concepto de la continuidad y la expectativa, pero prevalece en su aplicación el manejo de la imagen de la mujer en base a estereotipos sexistas que no están dirigidos a lograr igualdad de género.

CUADRO 12.2 CARGOS DESEMPEÑADOS EN LOS CANALES DE TELEVISIÓN, POR SEXO: AÑOS 2005 Y 2007

Canal	Productores, Presentadores, Periodistas				Cargos Directivos			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007
TVN-Canal 2	19	11	12	7	9	4	3	5
Canal 4	7	7	6	4	2	2	2	2
FETV-5	2	4	5	5	4	0	1	4
SERTV Canal II	7	7	8	6	2	4	4	0
Canal 13	13	10	4	14	7	4	2	1
Total	48	39	35	36	24	14	12	12

Fuente: Gólcher Ileana, Agenda de la Comunicación 7ª. y 9ª. Edición. Panamá 2005-2007. Información recogida en Canales de Televisión, 2007.

Es necesario que el género de la telenovela, tal como lo han experimentado otros países, ofrezca contenidos que trasciendan la tragicomedia y contribuyan a fortalecer los valores ciudadanos. En este sentido es importante que, como parte de las nuevas políticas de responsabilidad social empresarial, los anunciantes tomen conciencia de la necesidad de ofrecer a la tele audiencia panameña contenidos que le ayuden a mejorar su bagaje cultural y sensibilidad social. Esta es una asignatura pendiente del sector empresarial.

En Panamá, las telenovelas continúan ocupando los espacios de los horarios estelares “*primetime*” de los canales de televisión con más alto “*rating*” a pesar de una total ausencia de interés por inculcar valores. En este caso, TVN (Canal 2), Canal 13, Canal 21 le dedican aproximadamente 22 horas de su programación semanal a la emisión de estos materiales. En este aspecto, preocupa que muchas representaciones de este género televisivo se emiten a tempranas horas del día cuando

hay una gran cantidad de personas menores de edad viendo la televisión, además de que su mayor audiencia son mujeres con baja escolaridad. Por otra parte, cabe destacar que muchas representaciones de este género llenan los espacios de fines de semana, que es justamente cuando la familia se encuentra en casa. El cuadro 12.3 presenta una gran cantidad de estos materiales que se transmiten en horarios diurnos y vespertinos.

12.2.4 Publicidad: el espejismo de la sintonía

La misión de la publicidad es actuar como instrumento mediático para vender un producto. Por sus canales, se pretende anunciar un producto utilizando los mecanismos tecno-estéticos de la producción para medios de comunicación social, “*es un medio de difusión y de reproducción de ideas sexistas que afectan a las relaciones de pareja, a las relaciones laborales y a todo tipo de con-*

CUADRO 12.3 HORARIO DE TELENOVELAS, POR CANAL DE TELEVISION: NOVIEMBRE 2007

Horarios	TVN Canal 2	Canal 7	Telemetro Canal 13	Canal 21
11:00 am 12 m			La Mujer de mi Vida	
12 a 1 pm	Sinvergüenza		María la del barrio	Amor en custodia
1:00 a 2:00 pm		Carita de Angel		La vida en el espejo
2:00 a 3:00 pm			Bajo las riendas del amor	
3:00 a 4:00 pm	Mi gorda bella			
4:00 a 5:00 pm			La fea más bella	
5:00 a 6:00 pm				La Heredera
6:00 a 7:00 pm	Nadie es eterno			Besos robados
7:00 a 8:00 pm		Chiquitas		
8 :00 pm en adelante	-Madre Luna		-En los tacones de Eva	-Se busca un hombre
	-Dame chocolate		-Hasta que la plata nos separe	-La hija del Mariachi

Fuente: Vásquez V., Comparación de programación televisiva según datos de información recogida en emisión y programaciones de los canales de televisión Panamá. Nov. 2007

vencia privada y pública entre mujeres y hombres” (<http://www.cibersociedad.net/>).

La publicidad tal y como está concebida refuerza los roles tradicionales de los hombres y mujeres reforzando los estereotipos sexistas. La publicidad perpetúa el sistema transnacional de consumo a gran escala.

En nuestro país, el enfoque publicitario hacia las mujeres ha variado muy poco. Si bien es cierto muchos anuncios han adaptado la imagen de una nueva mujer con valores intelectuales aún siguen uniéndolos a su constante preocupación por la belleza y hacer creer que ésta es la clave para el éxito social y profesional.

El Código Panameño de Autorregulación Publicitaria firmado en el año 1999 por las agencias publicitarias que contiene 37 artículos, señala en una de sus partes que “la publicidad tiene una responsabilidad social que cumplir con el consumidor y la comunidad” y añade en el artículo 4 que “*no debe propiciar a la violencia en ninguna de sus manifestaciones*”. Sin embargo, en ninguno de los artículos define el manejo de la imagen de las mujeres. Por otra parte, en el año 1999 se firmó un acuerdo de autorregulación entre la Corporación MEDCOM, Televisora Nacional, Canal 2 y el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (hoy MIDES) que consta de diez artículos donde adquieren compromisos en función de orientar su programación con el fin de proteger la infancia, la juventud y demás sectores vulnerables con respecto a la violencia, discriminación, drogas y otros. Y, en abril 2002, la Asociación Panameña de Radiodifusión y la Cámara Nacional de Radio se comprometieron en cinco artículos a controlar su

programación. Todos estos esfuerzos, positivos en su momento, han sido débiles al momento de poner en ejecución algunos de sus artículos como el constante control por parte del Estado de dichos medios (Artículo 6º, 7º, 8º del acuerdo de televisión).

Cabe resaltar que, como parte de esta investigación, se analizaron durante dos días los anuncios de revistas, periódicos, emisiones radiales y televisivas y se pudo constatar que aún persiste, en la mayoría de los casos, el manejo discriminatorio de las mujeres en casi todos los anuncios publicitarios de licor, autos y repuestos, artículos de belleza, modas y hogar. Sin embargo, fue palpable el cambio de enfoque que dos grandes empresas del país, una cervecera y otra automovilística, han hecho en el manejo de los mensajes publicitarios muy especialmente en los últimos meses del año 2007. Sus directivos informaron que un nuevo enfoque de responsabilidad social ha sido incorporado al manejo de los mensajes para anunciar sus productos.

El cuadro 12.4 presenta cifras de la participación de las mujeres con cargos directivos en las agencias publicitarias, relaciones públicas y producción audiovisual. Como se puede observar, el sector de la publicidad está dominado por el género masculino que subió su registro laboral del 2005 al 2007 con respecto a las mujeres que en ese mismo período se vieron desfavorecidas en su participación en la industria publicitaria. Sin embargo, el fenómeno no fue igual para las empresas de relaciones públicas y comunicación corporativa ya que en las mismas, las mujeres tienen una mayor participación que los hombres. Con respecto a la producción audiovisual los registros encontrados

CUADRO 12.4 PARTICIPACIÓN EN CARGOS DE PUBLICIDAD, RELACIONES PÚBLICAS Y PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL, POR SEXO: AÑOS 2005 Y 2007

Cargos Directivos	Hombres		Mujeres		Total	
	05	07	05	07	Hombres	Mujeres
Agencias de Publicidad.	6	25	9	5	31	14
Relaciones Públicas, Comunicación Corporativa, Consultorías	2	6	4	7	8	11
Producción Audiovisual, Pre producción, producción y Postproducción digital, edición, video, cine.	35	18	7	3	53	10
Dirección de Relaciones Públicas, Información, Comunicación del Estado.	37	29	44	31	66	75
Total	80	78	64	46	158	110

Fuente: Gólcher, Ileana, Agenda de la Comunicación, 8ª y 9ª. Edición. Panamá 2005-2007

señalan que es este sector, en donde las mujeres participan con menos preponderancia. El panorama se muestra más alentador al revisar los datos de las Direcciones de Relaciones Públicas e Información del Estado que le han dado a las mujeres un rol más importante en esta materia. Curiosamente, siendo el sector publicitario el que carece de propuestas con respecto a una nueva perspectiva de género, podría pensarse que es, precisamente, esa falta de liderazgo de las mujeres en la publicidad la que ocasiona que el enfoque publicitario con respecto a las mujeres no cambie.

12.2.5 Preparación académica en Comunicación Social

En el campo de la educación superior, la Universidad de Panamá, Universidad Santa María la Antigua, Universidad Latina, Universidad Interamericana, Universidad del Istmo y la Universidad Autónoma de Chiriquí se encuentran en estos momentos formando profesionales en las áreas de la Comunicación Social tales como periodistas, publicistas, productores de radio y televisión, relacionis-

tas públicos y otras carreras afines. El cuadro 12.5 establece un análisis comparativo sobre la matrícula de estudiantes en carreras de comunicación social en varias de las universidades de la República en el año 2006. El fenómeno de la feminización en los estudios de comunicación social es claro con una matrícula de mujeres 81% (1,129 estudiantes) mayor de la de los hombres.

Al analizar una muestra de lo que ha sido la evolución de estas cifras, se distingue que en la Universidad de Panamá, en el año 2004 se matricularon 72,749 de las cuales el 67.4% fueron mujeres y un 32.6% hombres. Las cifras anteriores son una tendencia que ha que-

CUADRO 12.5 MATRICULA EN LAS CARRERAS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN UNIVERSIDAD: AÑO 2006

Universidad	Total	H.	M.
Universidad de Panamá	2,847.00	983	1,864
U. Santa Ma. La Antigua	106	17	89
Universidad Interamericana	520	216	304
U. Autónoma de Chiriquí	401	161	240
Totales	3,874	1,377	2,497

Fuente: Basado en datos de la Dirección de Estadística y Censo, Departamento de Estadística, Sección de Estadística Social y recogidos en las diversas universidades anotadas en el cuadro.

dado plasmada en la matrícula universitaria del país en todas las carreras.

El análisis de algunos planes de estudio de dichas carreras denota una carencia de perspectiva de género. Tampoco los contenidos temáticos de las asignaturas que se imparten en las carreras han incorporado el enfoque de género. Por ejemplo, en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Panamá, cinco profesoras señalaron que introducen en los contenidos de sus asignaturas la perspectiva de género, a pesar de que no está contemplado en el contenido programático del curso. En la actualidad las carreras de comunicación social de la universidad estatal están siendo transformadas para corregir esas limitaciones académicas. Serán precisamente las estudiantes del período de transformación quienes tendrán que fomentar, en su momento, que en los medios se de un proceso democratizador que reforme el mundo a favor del desarrollo humano.

Las estadísticas registran un elevado número de mujeres desenvolviéndose en el periodismo y la producción audiovisual muy especialmente. Sin embargo esa presencia tiene que ir de la mano con la formulación de políticas públicas y de códigos de ética y una real preocupación de los anunciantes y empresarios quienes pautan en los medios para promover que las mujeres que están allí, sean gestoras de una nueva realidad para que se respeten sus derechos.

Se hace necesario también que los medios, la publicidad, el periodismo acaten las nuevas corrientes de la responsabilidad social plasmada en los diez principios del Pacto Global de Naciones Unidas. Esta responsabilidad podría hacer cambiar el enfoque de los contenidos que se transmiten y respetar los derechos humanos de las mujeres. Algunas empresas de me-

dios, así como las grandes empresas que fomentan la publicidad ya lo han estado haciendo.

En una de las empresas cerveceras más grandes del país, Cervecería Nacional, se ha redactado el Manifiesto sobre Alcohol y Código de Autorregulación, Lourdes Ávila, Gerente de Responsabilidad Social de la empresa, destaca que para ponerlo en práctica se capacitó a todas las agencias de publicidad, relaciones públicas, proveedores, así como a todos los colaboradores de la empresa, “...*existe un comité de ética que revisa todas las pautas, comunicaciones y materiales de comunicación con el fin de analizar si están de acuerdo con este código, de lo contrario se rechazan*”. La licenciada Ávila resalta que “*el manifiesto incluye puntos como el respeto de los valores culturales, sentido de responsabilidad social basados en principios de justicia, estar conscientes de las sensibilidades relativas a la cultura, género, raza y religión, así como abstenerse de emplear temas, imágenes, símbolos o figuras que puedan considerarse ofensivos a los posibles receptores*”. Agrega que “*en el plano social/ sexual, la publicidad de los productos de la empresa no debe mostrar desnudez o sugerir que las bebidas alcohólicas pueden contribuir directamente al éxito sexual o de seducción*”.

12.3 NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN: EL DESAFÍO DE LA VIRTUALIDAD

Luego de doce años de la Conferencia en Beijing que propuso el acceso por igual a las

Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) ya que éstas representan un vínculo excelente para el empoderamiento de las mujeres, es palpable que se ha avanzado considerablemente a pesar de que aún sigue preocupando la violencia de género y otros problemas colaterales que acarrearán las nuevas tecnologías.

En el año 2003 se realizó en Ginebra la primera fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Allí, las mujeres lograron que la perspectiva de género fuera tomada en cuenta en el debate de los contenidos y se consideraran los derechos de las mujeres en la sociedad de la información. Este trabajo logró que se incluyera un párrafo que recoge que las mujeres han de ser protagonistas en la sociedad de la información con plena participación sobre bases de igualdad en la toma de decisiones. En la segunda fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información realizada en el 2005 en Túnez se reconoce que *“la brecha digital no distingue entre países desarrollados o en vías de desarrollo, sino entre ricos y pobres, generaciones y géneros dentro de cada país”* según Lola Pérez Curiacedo en la obra Educación, Sociedad y TICs (2007). Igualmente, se motiva a que se tomen acciones y medidas para integrar a las mujeres en los programas y proyectos relacionados con las nuevas tecnologías.

En ese mismo evento, las mujeres mostraron su preocupación por la construcción de sociedades de la información *equitativas, abiertas e inclusivas*. *“Las mujeres no nos podemos quedar fuera de estas nuevas sociedades ya que se corre el riesgo de que se puedan crear de nuevo sobre la base del*

patriarcado, y no es por ser pesimista, pero es desolador ver como se trata a la mujer en Internet, el aumento de la pornografía, del lenguaje sexista” (2007), añadieron.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación son una parte de las *tecnologías emergentes* que habitualmente suelen identificarse con las siglas TICs y que hacen referencia a la utilización de medios informáticos para almacenar, procesar y difundir todo tipo de información con diferentes finalidades (formación educativa, organización y gestión empresarial, toma de decisiones en general). http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas_de_la_informaci%C3%B3n_y_la_comunicaci%C3%B3n. Las mismas comprenden todos los procesos e instrumentos que ayudan a mejorar la comunicación facilitando a las mujeres la posibilidad de acceder a la información y comunicación desde cualquier lugar del mundo, sin embargo, esto no es así para la mayoría de la población mundial que se encuentra aislada de la revolución de la información. En este aspecto, millones de hombres y mujeres sufren brechas que se derivan de los diferentes patrones de desigualdad que existen en las sociedades: la brecha digital, la de género, de clase, generacional y la salarial. Sin embargo, los indicadores señalan que en el mundo, muy especialmente los países que tienen acceso a la tecnología, cada vez aumenta el número de mujeres conectadas. En nuestro país la Unión Internacional de Telecomunicaciones nos proporciona datos sobre el acceso a Internet informándonos que el mismo continúa bajo a razón de 3.9 por 1,000 habitantes (Agenda de la Comunicación, 2007).

En el caso de Panamá, ha existido una constante preocupación por llevar las nuevas tecnologías a todos los sectores del país; es así como el Ministerio de Educación ofrece, a partir del 2006, cifras estadísticas sobre la introducción de herramientas digitales en la Pre-Media y Media del país que demuestran esa preocupación, pero las cifras indican que aún falta mucho por hacer con el fin de que la brecha digital afecte en lo menos posible a nuestra población (cuadro 12.6). Preocupa, especialmente, que las escuelas oficiales de la Básica, Pre-Media y Media cuentan con menor número de equipos conectados a Internet en comparación al sector particular de la educación que tienen menos centros educativos y menos estudiantes, pero más computadoras, laboratorios de informática y acceso a la red.

Definitivamente las nuevas tecnologías han mejorado el nivel de vida de las mujeres, al brindarles nuevas oportunidades laborales. Así, se observa que las mujeres representan

mayoría en la fuerza laboral de los tele-operadores, denominados *call center*, que funcionan en el país. Sin embargo, estos pueden significar un nuevo elemento -discriminación e inequidad- al no proporcionar calidad de empleo, si se revisan algunos aspectos como la remuneración que ofrecen y las condiciones de la prestación del servicio.

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el informe sobre el empleo en el mundo (2001) sostiene que “*el trabajo en la economía de la información puede constituir una herramienta eficaz para promover la igualdad social y de género, pero sólo si media una intervención directa capaz de erradicar las disparidades existentes y se protegen las necesidades y los derechos de las trabajadoras afectadas*”. Sin embargo, en los sitios de foro en Internet (www.foros-panama.com/showthread.php?t=5785-115k-) se encuentran puntos interesantes durante un intercambio de opiniones respecto a los *call center* que funcionan en nuestro país cuando un joven al referirse a este tipo de empleo señala: “*el empleado de call center es como las aves migratorias tienen que ir de rama en rama*” y otro añade, “*en ese lugar el gerente ni sabe que existes, sólo sabe que eres el número 98 ó 99 y el día que 98 ó 99 no produjo nada sencillamente se borra o elimina*”.

Para Rosalía Rodríguez en la obra Sociedad de la Información, Educación para la Paz y Equidad de Género (2007),

CUADRO 12.6 DISTRIBUCIÓN DE LABORATORIOS DE INFORMÁTICA, COMPUTADORAS E INTERNET, POR SEXO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO: AÑO 2006

Nivel	Hombres	Mujeres	Laboratorios Informática	Computadoras	Internet
Básica Particular	22,562	23,853	228	4,060	177
Básica Oficial	203,517	187,013	287	3,282	63
Pre-Media y Media Particular	19,532	20,490	186	4,738	150
Pre-Media Oficial	106,491	110,865	169	3,368	31
Totales	352,102	342,221	870	15,448	421

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, Departamento de Estadística. Panamá. Año 2006.

“las TICs están dominadas por valores que sitúan el beneficio por encima del bienestar de las personas y prestan escasa atención a los objetivos de desarrollo humano y de desigualdad de género”. Sin embargo, las mismas han abierto a las mujeres la posibilidad de crear lazos a través de redes que favorecen el intercambio de ideas y experiencias. Es así como la red de internet se ha convertido en el canal por medio del cual se debaten temas inherentes a corrientes políticas feministas, luchas de mujeres y otros de interés para las mujeres. Fue uno de los objetivos en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995 al discutir por primera vez en un foro internacional, la importancia de la comunicación como herramienta fundamental para el desarrollo y empoderamiento de las mujeres.

A través de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información se le dio continuidad a lo planteado en Beijing cuando se subraya la función de las estrategias electrónicas nacionales como instrumentos claves y se recomienda la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y estrategias nacionales referidas a las TICs.

En nuestro país, de 35 organizaciones de mujeres formalmente establecidas, 19 indican explotar estas tecnologías como herramientas para la transformación social a través del correo electrónico, boletines digitales y servidores para buscar información, lo que ha contri-

buido en la comunicación de sus respectivas agendas a nivel global.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitan a las mujeres la posibilidad de acceder a la comunicación elaborada con menos rasgos sexistas. Esto puede facilitar el intercambio cultural pero también político y social.

12.3.1 Infoplazas

Otro de los mecanismos promovidos y subsidiados por el Estado Panameño, para combatir la brecha digital y que la población marginada tenga acceso a bajo costo, a las nuevas tecnologías son las *Infoplazas* o también los de capital privado denominados *café- Internet* o *ciber-café*. Dichos centros brindan servicio informático a un grupo socioeconómico medio y bajo en donde el más alto porcentaje son estudiantes y en donde, en el caso de los privados, su operación consiste en alquilar computadoras, por lo general con acceso a Internet, a precios que oscilan entre B/.0.25 centavos a un balboa por hora. Con este pago, la persona aprovecha utilizar las nuevas tecnologías de la información.

Las *infoplazas* y *café-Internet*, contribuyen a disminuir la brecha digital y por ende la brecha del conocimiento que para Manuel Castells en su obra *La Galería Internet* (2001) *“podría constituir la dimensión más*

CUADRO 12.7 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE MUJERES CON ACCESO A INTERNET

Organizaciones tema Mujer	Acceso a Internet	Páginas Web exclusivas y compartidas
35	27	16-8

Fuente: Vásquez V., Investigación telefónica. Diciembre 2007

importante de la divisoria digital que esta emergiendo en los albores de la Internet”.

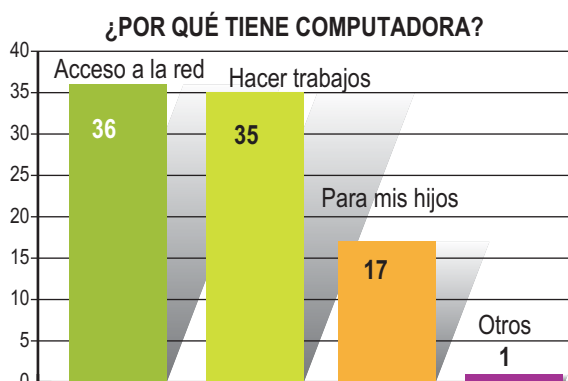
Norma Miller en la investigación “Estrategias de superación de la brecha digital: infoplazas en Panamá” (2003) suministrada por SENACYT, señala que el mayor usuario con un 57.6% corresponde a jóvenes entre 12 a 18 años de edad y, con respecto al sexo encontró que los hombres representan un 55.3% siendo los mayores usuarios de estos medios, y las mujeres 44.7%. La utilización de internet se situó con preferencia en el uso de las computadoras de las infoplazas en donde el correo electrónico, buscar información y “chatear” fueron los intereses mayormente presentados por sus usuarios/as.

En base a la anterior investigación, se realizó una encuesta con el fin de percibir las tendencias más importantes en materia de conexión a la red, así como en el uso de teléfonos móviles (celulares). Se trabajó con una muestra de 150 mujeres, estudiantes en su mayoría, así como docentes, empleadas bancarias, amas de casa y oficinistas. Como resultado de esa investigación se encontró que del total, un 50% utilizan la computadora con regularidad mientras que un 60% de los/as que la utilizan lo hacen diariamente y un 20% tres veces a la semana. Las encuestadas en un 34% señalaron tener un conocimiento bueno del sistema informático mientras que el 17% lo tiene excelente, el 25% regular y el 7% malo. En un 33% internet le sirve para mantenerse informada y en un 20% para comunicarse con su familia. Entre las razones más importantes que señalan por la que tienen una computadora, registran un 35% para acceder a internet y 35% para hacer trabajos. Es importante que se señale que, a pesar

de que un numeroso grupo de mujeres están participando en las nuevas tecnologías, estudios demuestran que la brecha digital afecta a los sectores con menos recursos y esto tiene su origen en una serie de factores interrelacionados tales como la pobreza o la falta de políticas adecuadas, el analfabetismo y los bajos niveles educativos.

En Panamá, la brecha digital se reproduce en el interior de nuestra sociedad por causas de género, edad, etnia y clase social. Es así como las mujeres jóvenes y las niñas, muy especialmente de las áreas rurales del país, no logran acceder a las nuevas tecnologías como lo hacen aquellas que se encuentran en los centros urbanos. Esto se evidencia en numerosos estudios a nivel mundial que identifican al usuario tipo de computadoras como *hombre, blanco, menor de 30 años, de nivel socioeconómico alto o medio, y alta o medianamente educado.*

GRÁFICA 12.1 RAZONES POR LAS CUALES LAS MUJERES POSEEN COMPUTADORES. 2007



Fuente: Vásquez, V. investigación realizada, Dic. 2007

Las cifras anteriores resultan interesantes si tomamos en cuenta que la muestra estuvo compuesta por mujeres estudiantes bajo los 30 años de edad y que es precisamente en este

grupo en donde se da la población con menor dificultad para el uso de las nuevas tecnologías lo que favorecerá el relevo generacional en el activismo y liderazgo en la lucha para las conquistas de las mujeres.

Con respecto a la comunicación inalámbrica, se estima que *“se están difundiendo por todo el mundo a una velocidad jamás registrada hasta la fecha por cualquier otra tecnología de la información y comunicación”* han señalado Manuel Castells y otros autores en la obra *“Comunicación Móvil y Sociedad”* (2007). Se trata de que las personas puedan acceder a su entorno desde cualquier lugar y a cualquier hora. Esto puede suceder a través de una computadora portátil, un teléfono móvil o celular o un sistema wireless que permite en un espacio determinado, acceder sin alambres (inalámbrica) a internet.

12.3.2 Telefonía móvil o celular: de la colectividad a la privacidad

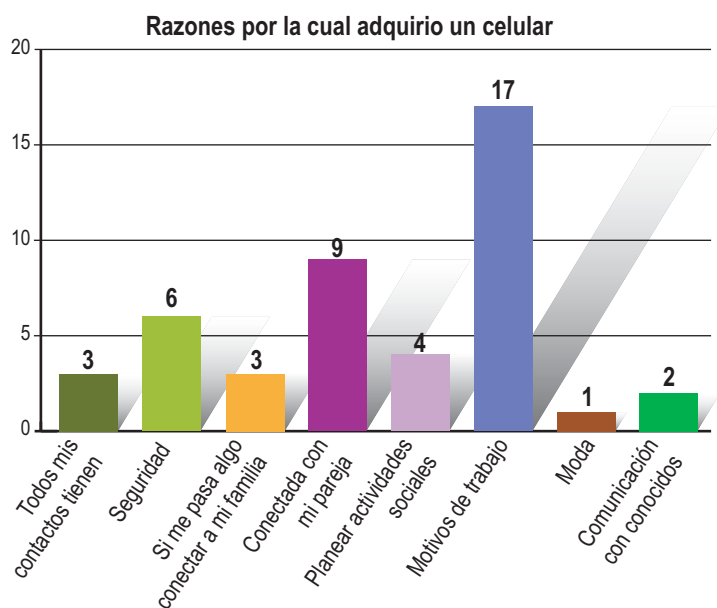
Añaden los autores citados anteriormente que, en el plazo de diez años sólo la telefonía celular ha pasado de ser una tecnología al alcance de unos cuantos privilegiados a convertirse en una tecnología dominante. Por ejemplo, datos informan sobre el fenómeno en latinoamérica donde en el 2003 los suscriptores de telefonía celular igualaron a los de telefonía fija, fenómeno que no ha cesado a pesar de la situación económica de los países latinoamericanos. En Panamá en los últimos años (2002-2003) el nivel de difusión de la telefonía celular estaría alcanzando al de la telefonía básica. Norma Miller en la investigación *“Estrategias de superación de la brecha*

digital: infoplazas en Panamá” encontró que un 61.5% de los encuestados señalaron tener teléfono fijo, mientras que esa misma cantidad, 61.5% indicaron poseer tener teléfonos celulares, fenómeno que está creciendo además a una tasa superior.

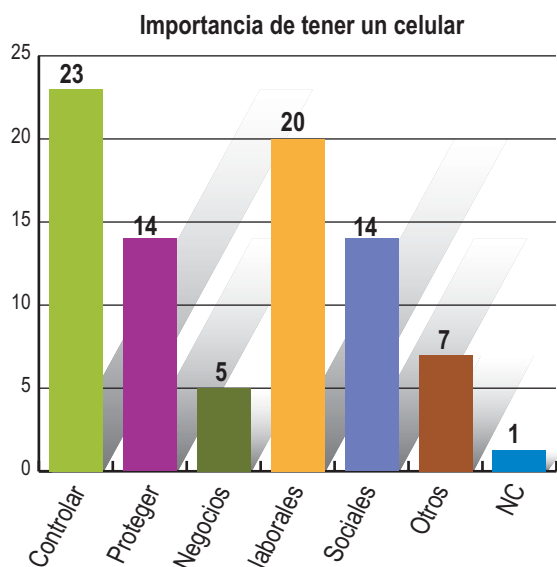
En el año 2002 la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos señaló que los teléfonos celulares activos en la República eran 525,845. Para el año 2004 la cifra aumentó a 1,259.948 teléfonos, la cual creció consistentemente en el año 2006 a 2,174.451 suscriptores/as en las dos empresas de telefonía móvil que sirven en el país Movistar y Cable and Wireless.

En la encuesta con el fin de percibir la tendencia en el uso de celulares y realizada a 150 mujeres con una muestra de estudiantes universitarias en su mayoría, seguidas de profesoras, empleadas bancarias, administrativas y amas de casa, se indica que una cifra de 70% tienen teléfono celular y aceptan que lo utilizan por motivos de seguridad. Por otro lado, un 37% lo recibieron como regalo de su pareja y otro 32% de su padre o madre para comunicarse.

Otro resultado que se repite es que las mujeres lo utilizan para mantener redes sociales y estar comunicadas con la casa y los hijos/as. Confirmando que el celular se utiliza también para perpetuar las desigualdades de género ya que, incluso, ayudan a desarrollar mejor su labor de madre a distancia, entre algunas de las funciones de su rol tradicional. Por otra parte, Castells y otros autores en la obra citada anteriormente, indican que este hecho aporta a un serio problema que enfrentan las mujeres de clase media de las zonas residenciales: seguridad y *desempeño de responsabilidades familiares* (2007).

GRÁFICA 12.2 MOTIVACIONES PARA ADQUIRIR TELÉFONO CELULAR

Fuente: Vásquez V., investigación realizada. Dic. 2007

GRÁFICA 12.3 RAZONES PARA TENER UN CELULAR

Fuente: Vásquez, V., investigación realizada en Dic. 2007

Se conversó con cinco vendedores de teléfonos celulares quienes explicaron que hay un gran número de mujeres que están comprando

celulares añadiendo que “para las mujeres este es un accesorio y tiene que tener diseño, así como un vestido o un par de zapatos”. Lo que si es cierto es que “el uso del teléfono celular permite a los hombres extender el alcance del mundo público a su vida personal, mientras que las mujeres, en su mayoría, lo utilizan para extender el alcance de sus vidas privadas al mundo público” señalan Castells en Comunicación Móvil y Sociedad (2007).

12.3.3 Internet inalámbrico

Hay diversas formas de acceder sin alambres a internet (teléfono celular, ordenadores portátiles, PDA y otros). La tecnología WIFI que es la que organiza el acceso inalámbrico a los datos digitales se presenta en este momento como uno de los más grandes potenciales para llevar internet a las comunidades pobres. Esta herramienta puede llevar el progreso tecnológico a millones de mujeres que, por razones de lejanía y discriminación se encuentran desprovista de ella, lo que permitiría que las diferencias de género también se reduzcan.

La aparición del teléfono fijo, permitió a las mujeres lidiar con el aislamiento y cumplir con sus papeles tradicionales. Sin embargo, las nuevas tecnologías de la comunicación móvil aportaron a esta discusión. Algunos consideran que son neutrales al género, otros encuentran formas de uso determinada por el género. Según Castells y otros autores en la obra Comunicación Móvil y sociedad (2007) se presentan tres

tendencias:

1. *"Diferencia clara del género en su uso y adquisición"*
2. *Desaparición de las barreras tradicionales de género en el uso o la no observación de diferencias de género.*
3. *Patrones de usos culturalmente específicos en función del género".*

Definitivamente que las nuevas tecnologías han reflejado los roles tradicionales. En el caso de la telefonía celular, ésta no es neutral en cuanto al género, sencillamente parece facilitar el desempeño de algunos roles tanto para hombres como mujeres. Es importante que se mida como difiere su uso de acuerdo al género.

12.3.4 Acceso a las nuevas tecnologías a través de la Educación Superior

Cabe señalar que las mujeres jóvenes empiezan a acercarse con especial interés a las carreras universitarias relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Cuadro 12.8).

CUADRO 12.8 MATRICULA EN LAS CARRERAS DE INFORMÁTICA, ELECTRÓNICA Y COMUNICACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR SEXO, SEGÚN UNIVERSIDAD: AÑO 2006

Universidad	Total	H.	M.
Universidad de Panamá	950	621	329
Universidad Santa María La Antigua	210	168	42
Universidad Tecnológica de Panamá	2,688	1,886	802
Universidad Autónoma de Chiriquí	93	32	61
Totales	3,941	2,707	1,234

Fuente: Basado en datos de la Dirección de Estadística y Censo, Departamento de Estadística, Sección de Estadística Social y recogidos en las diversas universidades anotadas en el cuadro.

CONCLUSIONES

- En el mundo de las comunicaciones, se están generando una serie de cambios permanentes y que junto a los procesos de la comunicación humana propician la evolución de la sociedad. Sin embargo, persisten las desigualdades ya que el acceso a los nuevos medios se basa en el factor económico, lo que trae consigo que sean los países desarrollados los que mejor beneficio obtengan de esa situación.
- En los medios impresos (periódicos y revistas), la imagen de las mujeres que se presenta sigue siendo la misma de hace diez años. Las noticias que publican los diarios y periódicos muestran una visión deformada de la mujer, como víctima, objeto, sexo débil, dominada o violentada, convirtiéndola siempre en la protagonista de las coberturas sensacionalistas. Aunque la población laboral femenina en estos medios es importante, esta situación aún no ha contribuido a mejorar la imagen de la mujer en sus contenidos.
- La mayor parte de la programación radial no ofrece programas culturales, educativos y orientadores hacia la mujer y la familia. En este medio, el manejo de la temática femenina continúa siendo tradicional. Además, existe una aparente invisibilidad de las mujeres como entrevistadas cuando se tratan de temas políticos y económicos que afecten al país.
- Es en el medio televisivo en donde la imagen de la mujer se ve más afectada. La sobre exposición de noticias violentas con mujeres como protagonistas, así

como el manejo de su imagen a través del género telenovela y la publicidad continúa ubicándose como uno de los puntos más preocupantes en el discurso televisivo sin enfoque de género. Sin embargo, contradictoriamente, es este medio uno de los que mayormente registra una amplia participación de las mujeres realizando labores que antes eran exclusivas de los hombres.

- La publicidad panameña, a través de sus mensajes, refuerza los roles tradicionales de hombres y mujeres que reafirman los estereotipos sexistas. A este sector han llegado también las mujeres ocupando cargos importantes que no se han visto, necesariamente, proyectados en un cambio hacia el enfoque de género. Sin embargo, algunas empresas a través de programas de Responsabilidad Social, están dando pasos importantes para cambiar la situación.
- Las mujeres se han incorporado a la fuerza laboral de los medios de comunicación con énfasis en la televisión como directivas, presentadoras, productoras e incluso su incorporación a labores antes realizadas por hombres es muy notoria.
- La mayor parte de las mujeres panameñas, en especial del sector rural, se encuentra aislada de la revolución de la información que ha sido promovida por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Esto es evidente al revisar que en la educación pública el número de laboratorios de informática, computadoras y sitios de internet es aún escaso para disminuir la brecha digital. Sin embargo,

las nuevas tecnologías le facilitan a las mujeres la posibilidad de tener acceso a la comunicación elaborada con menos rasgos sexistas, así como le ofrecen instrumentos claves para introducir la perspectiva de género en las políticas y estrategias nacionales referidas a las TICs. Esto podría facilitar el intercambio cultural, así como el político y social.

- Es importante que se promueva el desarrollo de investigaciones más integrales con carácter nacional que permitan responder de una manera científica a las interrogantes o vacíos existentes en materia de estereotipos sexistas, accesos a las nuevas tecnologías, situación laboral de las mujeres en los medios, así como otros aspectos de interés. Es urgente incorporar a las mujeres comunicadoras para que promuevan estas acciones ya que constituyen un sector importante en los medios de comunicación social y en el uso de las nuevas tecnologías.
- El Estado debe preocuparse por crear instancias de medición de los contenidos que emanan de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías con el fin de dar a la población medios formadores que la ayuden a crecer intelectualmente.
- Es importante que las mujeres de todos los sectores del país retomen la discusión de la imagen de la mujer a través de los mensajes que transmiten los medios de comunicación social, así como el manejo de las nuevas tecnologías de la información utilizando como herramienta de análisis el enfoque de género.
- Exhortar al Estado como a la empresa privada, a crear instancias que permitan

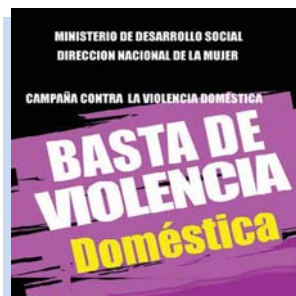
que tanto hombres como mujeres debatan sobre la acción de la nueva sociedad de la información y comunicación y su protagonismo en la formación de un nuevo ser humano.

- Se hace imperativo que se produzca un acercamiento entre los dueños de medios, periodistas y mujeres organizadas a fin de establecer un código que permita tomar más en cuenta al sector femenino como participantes, no sólo de los temas sociales, sino también políticos y económicos que surjan en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR Perera, Ma. Victoria y Farray Cuevas, Josefa (2007) (coordinadoras) *Sociedad de la Información, Educación para la Paz y Equidad de Género*. Barcelona, Editorial Netbibio.
- ALBERT P. y Tudesq, A-J (1996). *Histoire de la radio-télévision*. 5ª. edic. Paris.
- CASTELLS M., Fernández – Ardévol M, Linchuan Qiu, J., Sey A. (2007). *Comunicación Móvil y Sociedad, Una perspectiva global*. 2ª. edic. Barcelona Editorial Ariel, Colección Fundación Telefónica.
- CASTELLS, M. (1997). *La Era de la Información*, Vol. I y II. La Sociedad red. Madrid. Alianza Editorial
- _____. (1976). *La Cuestión Urbana*. Madrid. Siglo XXI.
- _____. (2001). *La Galaxia Internet*. Barcelona. Àrre
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2000). Dirección de Estadística y Censo. Censo Nacional de Población
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2006). Panamá en Cifras.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMA. 1972 y las reformas constitucionales de 2005.
- CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN DE LOS MEDIOS TELEVISIVOS. (1999) Panamá.
- CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN DE LOS MEDIOS RADIOFÓNICOS. (1999) Panamá.
- CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA. (1999). Panamá.
- CÓDIGO DE LA FAMILIA Y EL MENOR. (1994). Ley N° 3 de 17 de mayo de 1994. Publicada en la Gaceta Oficial N° 22.591 del 1 de agosto de 1994. Panamá.
- CORDEIRO, José Luis, Benesuela vs Venezuela. (1998). *El Combate Educativo del Siglo 1998* Caracas, Venezuela. Ediciones CEDICE, Caracas Venezuela
- CÓRDOBA, (1987) Eurindia. *El Periodismo Panameño y la Labor de la Mujer en los Medios de Comunicación*. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá, Facultad de Comunicación social.
- FRIEDMAN, Thomas L. (2005). *El mundo es plano*. Una breve historia del siglo XXI. Barcelona, Farrar Strauss & Giroux.
- GÓLCHER, Ileana. (2007). *Agenda de la Comunicación*. 9ª. Edic. Panamá. Editorial Letras Panameñas
- LEY No.4 del 29 de enero de 1999 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.
- MACEDA, Pío. (2007). *Educación y Libertad en la Sociedad de la Información*. Barcelona Editorial Alertes
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2006). Dirección nacional de Planeamiento educativo. Estadísticas educativas. Panamá.
- MILLER G., Morales M., Vásquez V. Zeballos L, Mejía R. (2000). *Comunicación a Medias, Discriminación de Género en la Comunicación, Estudio diagnóstico sobre el sexismo en Panamá*, CEFA, UEI.
- MOULIAN, Tomás. (1998). *El consumo me consume*. Chile. Libros del ciudadano.
- PORTUGAL A, Torres C. (1996). *Por todos los Medios, Comunicación y Género*. Santiago de Chile, Ediciones de las Mujeres. Isis Internacional.
- VARGAS LLOSA, Mario. (2007) *La civilización del espectáculo*. En: Revista Mosaico 244. Diario La Prensa. 17 de junio.
- INVESTIGACIONES**
- Miller Norma. Estrategias de superación de la brecha digital: Infoplazas en Panamá. Julio 2003.
- INTERNET**
- CASTELLS, Mercè; 2006. "Mujeres en Internet: ¿una discusión de género?", www.afrol.com/es/Categorias/Mujeres/especial_muj_internet.htm (Consulta en 17 noviembre 2007)
- "Mujeres y tecnología, atracción fatal", <http://www.baquia.com/noticias.php?id=1075502/06/2000>. (Consulta: 13 noviembre 2007)
- SILVA, Uca, "La invisibilidad de las mujeres, la ausencia de investigaciones sobre las TICS", Centro de Competencia en Comunicación para América Latina; <http://www.c3fes.net/docs/mujerestics1.p df>. (Consulta: 2 diciembre 2007).
- Díaz David, *El Medio Digital frente a los "Periódicos Impresos"*, la Radio y la Televisión. www.ull.es/publicaciones/latina. Revista Latinas de Comunicación social, Año III. No.31, Junio 2000. (Consulta: 28 noviembre 2007)
- FERRERO, Barbera, Marta. Internet y los Portales como nuevo espacio para los Medios de Comunicación. www.Las5w.com.ar Noviembre 2001. (Consulta 7 diciembre 2007).
- FLETCHER, Alma. Medios de Comunicación, mujer y algo más <http://bdigital.binal.ac.pa/DOC-MUJER/libros/comunicacion.pdf> (Consulta: 15 noviembre 2007).
- Morduchowicz, Roxana. Organización de Estados Iberoamericanos. Los medios de comunicación y la educación: un binomio posible. N° 26 Sociedad educadora Mayo - Agosto 2001 En: <http://www.rieoei.org/rie26a05.htm> (Consulta: 27 noviembre 2007).
- SUÁREZ, Juan C. Medios de Comunicación y diferencia de género. http://www.alterzoom.org/index.php?option=com_content&task=view&id=111&Itemid=58 (Consulta: 16 noviembre 2007).
- http://www.es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%A1-Das_de_la_informaci%C3%B3n_y_la_comunicaci%C3%B3n Consulta : 1 de abril 2008
- CIESPAL. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina. <http://www.-cibersociedad.net>. (Consulta: Febrero de 2008).
- Revista Chasqui www.ciespal.net/chasqui.htm www.agendadelas-mujeres.com.or
- <http://www.forospanama.com/showthread.php?t=5785-115k>
- <http://www.womenaction.org>. (Consulta: enero de 2008).
- ENTREVISTAS**
- Lourdes Avila y Sap Milller. Cervecería Nacional. Asuntos Corporativos. Encargada del Programa de Responsabilidad Social. Costa del Este, Ciudad de Panamá. 3 diciembre 2007.
- Miller Norma. Estrategias de superación de la brecha digital. Secretaría Nacional para la Ciencia, Tecnología e Innovación. Infoplazas en Panamá. Julio 2003.

MUJERES Y VIOLENCIA: FENÓMENO SOCIAL VIGENTE



“Las mujeres representan poco más de la mitad de la población de América Latina y el Caribe. Y es una triste verdad que gran parte de estas mujeres son maltratadas en el hogar. Algo inminentemente claro es que la violencia doméstica no es un problema de las mujeres, sino que nos afecta a todos; debemos trabajar por erradicarla de nuestros países”.

Enrique V. Iglesias. Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.
El costo del silencio. Violencia doméstica en las Américas. 1999.

INTRODUCCIÓN

El III Informe Nacional “Clara González: Situación de la Mujer en Panamá 2000-2001” señala los aspectos de la violencia contra las mujeres, en el subtema Equidad de Género y Salud. Esta concepción limita la compleja dimensión de un problema que está presente en los diversos escenarios de la vida de las mujeres: económico, social, político, cultural y familiar.

El IV Informe Nacional Clara González es un avance en la conceptualización de la violencia contra las mujeres, ya que además de enfocarla como un problema de salud pública, la considera como un fenómeno social que afecta el desarrollo de las mujeres y viola sus derechos humanos.

Al respecto, el documento *Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: revisión de dos décadas*, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en 1997, aporta elementos adicionales sobre la dimensión del problema de la violencia en general y particularmente la violencia contra las mujeres, al incorporar elementos de poder y jerarquía.

Sobre el concepto de la violencia de género, dicho informe señala que: la diferencia de este tipo de violencia a otras formas de agresión y coerción es que el factor de riesgo o de vulnerabilidad lo constituye el hecho de ser mujer. El asumir la violencia de género significa un cambio relevante en la conceptualización de la violencia hacia la mujer, como también en la comprensión de los factores asociados a su ocurrencia. Esto implica repensar estrategias de intervención y el rol que le com-

pete al Estado en la prevención y erradicación de la violencia.

Del mismo modo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará), define la violencia contra la mujer como una forma de la violencia de género y establece los ámbitos en que puede ocurrir esta violencia.

La Convención de Belem Do Pará (1994) en su primer capítulo establece que la violencia contra la mujer es:

“Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual, o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.”

Además establece que la violencia contra la mujer ya sea física, sexual o psicológica puede ocurrir tanto en el espacio familiar como en la comunidad laboral, escolar, social, en general. Esto incluye la violencia perpetrada por los Estados o tolerada por los agentes que son llamados a velar por su cumplimiento. En este último caso, estaríamos frente a la violencia institucionalizada o la revictimización.

En cuanto a la metodología utilizada en este informe es importante destacar que se emplea la definición de la Convención de Belem Do Pará, ratificada por Panamá mediante Ley N° 12 de 20 abril de 1995, y se toma como referencia fuentes de información secundaria. De las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres, enfatizamos en la violencia doméstica (física, sexual, psicológica y económica); también nos referimos a la violencia en el ámbito público expresada en la explotación sexual, y sus otras formas de expresión como: la pornografía, la trata, tráfico de personas y el turismo sexual.

En este análisis consideramos las distintas etapas etáreas de la vida de las mujeres, es decir, que nos referimos a las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; enfatizando en aquellas edades de la mujer que, según los datos estadísticos, están en mayor riesgo social o vulnerabilidad.

Desde una perspectiva global del problema de discriminación contra las mujeres y de las violaciones a sus derechos, en razón de género, podemos señalar que el asunto que debate este informe ha sido motivo de atención permanente de las mujeres organizadas, tanto en Panamá como en la región latinoamericana, y en el mundo entero. Como resultado de estos esfuerzos se han creado políticas, leyes, programas y proyectos específicos.

En Panamá se cuenta con leyes especiales entre las que se destacan: la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, "Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres", la Ley N° 27 de junio de 1995, la Ley N° 38 de 10 de julio de 2001, sobre Violencia Doméstica y Maltrato y las recién aprobadas reformas al Código Penal y Procesal Penal (2007-2008); además de instrumentos tales como el Plan Institucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Formas de Convivencia Solidaria: "Comunidades Seguras en los Municipios Siglo XXI", MINSA (1996 - 1998) y el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004 - 2014). Es decir, hay avances a nivel normativo, no obstante, el problema de la violencia contra las mujeres está vigente y día a día aumenta el número de denuncias y las formas de agredir a las muje-

res cada vez son más gravosas; a tal grado que los casos terminan en lo que se ha denominado como femicidios.

Las estadísticas cada vez son más contundentes, las denuncias por violencia se han incrementado. Esto también deja demostrado que el trabajo de concienciación contra la violencia hacia las mujeres, realizado por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales ha sido significativo; de allí las respuestas de las mujeres ante las autoridades pertinentes.

El problema de la violencia en los ámbitos doméstico y social es afectado directamente por la relación entre las mujeres y el modelo económico que evidencia una desigualdad de género. Un modelo económico que entre otras, no reconoce el trabajo reproductivo; lo que profundiza la exclusión y discriminación de las mujeres al colocarlas en niveles de mayor dependencia en la interacción con los hombres. A ellas les recae el mayor peso de la pobreza, desempleo y bajos ingresos, situación que es acompañada por la falta de acceso a los servicios básicos. Las estadísticas formales e informales evidencian esta situación, lo que confirma que las inequidades económicas repercuten en el desarrollo social de las mujeres.

Las políticas económicas y sociales deben ser dirigidas a la gran mayoría de la población del país destacando a las mujeres que son la mitad de la población y que no poseen igualdad de oportunidades en la sociedad. Sobre el particular, *el Informe Mundial sobre Violencia y la Salud 2002* de la OPS, indica, según la *Carnegie Commission on Preventing Deaths*, diversos factores, entre otros, que colocan a los Estados en riesgo de conflictos violentos:

- La ausencia de procesos democráticos y la desigualdad en el acceso al poder.
- Las desigualdades sociales caracterizadas por grandes diferencias en la distribución y el acceso a los recursos.
- El control de los recursos naturales variados por parte de un solo grupo.

13.1 VIOLENCIA EN LA VIDA COTIDIANA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ

13.1.1 La violencia doméstica en la relación de pareja: la violencia física, sexual, patrimonial y psicológica.

Aspectos cuantitativos

Los datos estadísticos oficiales (2002-2007) sobre violencia doméstica emanan de distintas fuentes, tales como: las Fiscalías Especializadas en Asuntos de Familia y el Menor, la Dirección de Investigaciones Judiciales, DIJ (antes PTJ), el Hospital del Niño, la Contraloría General de la República, los medios de comunicación social, el Hospital Santo Tomás, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social.

Si bien Panamá aún no ha creado un sistema único de datos que permita un análisis más depurado en materia de violencia doméstica, es evidente el incremento de las denuncias. En ese sentido, en el periodo 2002-2007 tenemos lo siguiente:

En el caso de la Policía Técnica Judicial, (antigua PTJ) ahora Dirección de Investigación Judicial (DIJ), para el año 2002 se registró

un total de 1,920 denuncias; en el año 2003, 1,874 casos; en el 2004 la cantidad de 1,623 denuncias; para el año 2005 se registró un total de 1,811 denuncias de violencia doméstica y para el año 2006, se atendieron 1,555 casos. El segundo delito registrado a nivel nacional, en el 2007, fue el de Violencia Doméstica con 3,531 casos, superado sólo por el Hurto con 11,038 denuncias (ver cuadro 13.1).

CUADRO 13.1 DENUNCIAS REGISTRADAS POR LA POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL (PTJ): AÑOS 2002 -2007

Año	Denuncias de violencia doméstica
2002	1920
2003	1874
2004	1623
2005	1811
2006	1555
2007	3531

***Observación: informe preliminar

Fuente: Policía Técnica Judicial (PTJ) Elaborado por la Unidad de Análisis de Estadística Criminal, con base en información suministrada por la División de Homicidios; Agencias y Sub - Agencias.

Como podemos observar los casos por violencia doméstica aumentaron en el año 2007, lo que nos indica por un lado, que un mayor número de personas acuden a buscar orientación frente al problema; por otro lado, hay que destacar, que la población ha aumentado y por ende los problemas sociales se agudizan. Por ejemplo, la mayoría de los casos registrados en el año 2004 se dieron en la provincia de Panamá, en donde el mayor número de víctimas fueron mujeres con un total de 1,207, lo que representa el 74.37% del total de casos reportados. (DINAMU- 2008; en base a información de la Dirección de Investigación Judicial). Lo que si es claro es que cada vez es más visible la violencia que se

ejerce contra las mujeres sobre todo en el ámbito doméstico.

El Centro de Asistencia a Víctimas del Ministerio Público ha recibido un total de 1,228 denuncias para el 2004; en el 2005 se registran 1,513; para el año 2006 un total de 1,698 y 1,500 denuncias por violencia doméstica en el año 2007.

CUADRO 13.2 NÚMERO DE DENUNCIAS EN VIOLENCIA DOMÉSTICA, SEGÚN MES: AÑOS 2004 - 2007

MES	2004	2005	2006	2007
ENERO	84	128	205	153
FEBRERO	101	96	144	88
MARZO	108	144	169	121
ABRIL	97	120	166	151
MAYO	106	97	165	151
JUNIO	129	131	148	116
JULIO	130	113	138	158
AGOSTO	119	139	138	125
SEPTIEMBRE	97	135	129	138
OCTUBRE	98	138	129	129
NOVIEMBRE	84	151	97	99
DICIEMBRE	75	121	70	71

Fuente: Centro de Asistencia a Víctimas. Ministerio Público.

Por otro lado, según datos de la Contraloría General de la República, el mayor número de personas sindicadas al 2003 responden a investigaciones penales por delitos contra el orden jurídico y el estado civil, con un total de 512 casos (Cuadro 13.3).

Según esta misma fuente, en casos de violencia doméstica para el año 2003 se cuenta con un total de 2,175 sindicados y 515 sindicadas (Cuadros 13.4 y 13.5).

En el Órgano Judicial los casos ingresados por violencia doméstica contra mujeres

CUADRO 13.3 TIPOS DE DELITOS MÁS REPRESENTATIVOS

Contra el orden jurídico familiar y el estado civil.	512
Contra el patrimonio.	430
Contra la seguridad colectiva.	249
Contra la vida y la integridad personal.	170

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Estadísticas de Justicia, año 2003.

CUADRO 13.4 SINDICADOS, SEGÚN FALLO DEFINITIVO (MÁS REPRESENTATIVOS)

Tipo de delito	Número
Contra el patrimonio (hurto, robo, estafa y otros fraudes).	4134
Contra el orden jurídico familiar y el estado civil (maltrato a familias, pensión alimenticia, entre otros).	2175

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Estadísticas de Justicia, año 2003.

CUADRO 13.5 SINDICADAS, SEGÚN FALLO DEFINITIVO (MÁS REPRESENTATIVOS)

Tipo de delito	Número
Contra el orden jurídico familiar y el estado civil (violencia intrafamiliar, maltrato al menor, entre otros).	515
Contra el patrimonio (hurto, robo, estafa y otros fraudes).	430

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Estadísticas de Justicia, año 2003.

en el año 2005 suman un total de 4,714 de los cuales 3,371 fueron resueltos, es decir que el 80% de los casos fue resuelto. Para el 2006 se registraron 7,328 casos de los cuales 3,964 fueron resueltos lo que constituye el 82,0%. Las cifras obtenidas provienen de los Juzgados de Circuito Penal a nivel nacional, y del Centro de Estadísticas Judiciales del Órgano Judicial.

CUADRO 13.6 SINDICADOS POR PERIODO TRANSCURRIDO ENTRE LA COMISIÓN DE DELITO Y EL FALLO DEFINITIVO: AÑO 2003

Tipo de delito	TOTAL	%	menos de 4 meses	4 a menos de 6 meses	6 a menos de 1 año	1 a menos de 2 años	2 a menos de 3 años	3 años y más	no especificado
Violencia intrafamiliar	2955	22.30%	611	671	1673	1120	221	226	7

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Estadísticas de Justicia, año 2003.

Para el año 2006, la División de Delitos Sexuales de la Policía Técnica Judicial (hoy DIJ), tramitó 310 expedientes en la Fiscalía Auxiliar por delitos sexuales. Del mismo modo, se registraron un total de 848 casos relacionados con delitos sexuales en perjuicio de personas menores de edad. De la totalidad de delitos contra el pudor, la integridad y la libertad sexual que tramitó el Ministerio Público en 2006, un total de 306 de los casos recibieron sobreseimiento provisional y 22 sobreseimiento definitivo. Los otros casos continuaron los trámites.

En la Fiscalía Primera de Familia se atendieron un total de 5,012 casos por violencia doméstica. En 21 corregidurías de la capital se registraron 14 mil casos de denuncia por violencia doméstica.

En el Centro de Orientación y Atención Integral del Ministerio de Desarrollo Social se atendieron en el año 2007, 1,148 mujeres por situaciones de violencia doméstica y 283 hombres, para un total de 1,431 casos.

Cabe señalar que la Dirección Nacional de la Mujer desde el año 2003 hasta mediados del 2006 brindó atención y orientación a 839 per-

CUADRO 13.7 SITUACIONES DE VIOLENCIA DÓMESTICA ATENDIDAS EN EL COAI, POR SEXO Y TIPO, SEGÚN MES: AÑO 2007

MESES	TIPO DE VIOLENCIA POR SEXO					
	MUJER			HOMBRE		
	FÍSICA	PSICOLÓGICA	SEXUAL	FÍSICA	PSICOLÓGICA	SEXUAL
Enero	47	35	2	13	10	2
Febrero	32	56	5	9	19	1
Marzo	49	58	9	10	7	1
Abril	39	34	5	13	9	0
Mayo	37	33	9	10	14	0
Junio	40	38	28	10	13	2
Julio	73	55	4	12	20	1
Agosto	47	79	5	13	18	1
Septiembre	46	39	1	13	7	0
Octubre	44	57	6	13	15	0
Noviembre	34	52	6	13	8	0
Diciembre	16	27	1	4	2	0
TOTAL	504	563	81	133	142	8

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Centro de Orientación y Atención Integral, año 2007

sonas afectadas por violencia doméstica. A partir de agosto de 2006, este servicio lo brinda el Centro de Orientación y Atención Integral (COAI) del MIDES. Este Centro recibió alrededor de 345 casos de violencia doméstica, de agosto a diciembre de 2006.

La Policía Técnica Judicial, a través de su página web, registró hasta agosto del año 2007 los siguientes delitos sexuales: 209 actos libidinosos, 12 acoso sexual, 125 estupro, 5 incesto, 570 violación y 190 intentos de violación.

Es conveniente mencionar que el uso del término femicidio es un asunto que se debate recientemente a nivel conceptual entre las instituciones y el movimiento de mujeres. El *Primer Informe Regional: Situación y Análisis del Femicidio en la Región Centroamericana* (Ungo, 2006) presenta las reflexiones y recomendaciones sobre este tema.

- En Panamá entre los años 2000 a 2006 se registraron 2,362 homicidios, de los cuales 221 son homicidios de mujeres, lo que representa un 9.36 % del total.
- En esos años se observa además un crecimiento de la visibilidad y denuncia de la violencia contra las mujeres, en un contexto en el que se profundizaron las desigualdades sociales, la inequidad y la inseguridad. Así datos de la Policía Técnica Judicial (PTJ), refrendados por el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) informan que en el año 2001 hubo 1,326 denuncias de violencia contra las mujeres, en tanto en el año 2006 estas ascendieron a 5,033 y en el 2007 hasta 6,688 denuncias.

- De los 221 homicidios de mujeres ocurridos en el período de esta investigación se pudo acceder a información de 196, en los cuales se identificaron 133 femicidios, 8 sospechas de femicidio, 31 que no son femicidios, y en 24 no hubo información suficiente para una plena caracterización.

CUADRO 13.8 VÍCTIMAS DE HOMICIDIO REGISTRADOS POR LA POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ POR SEXO: AÑOS 2002-07

Año	Sexo			
	Total	Femenino	Masculino	N/E
2002	25	17	8	0
2003	18	9	9	0
2004	14	9	5	0
2005	16	12	4	0
2006	17	12	5	0
2007	10	6	4	0
TOTAL	100	65	35	0

N/E: Información No Especificada.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Análisis de Estadística Criminal, con base en información suministrada por la División de Homicidios, Agencias y Sub Agencias.

De gran preocupación es la violencia sexual y el maltrato contra niñas, niños y adolescentes. En este tema llama la atención que las estadísticas colocan a las niñas con mayor riesgo en cuanto al abuso y violencia sexual. Durante el periodo de 1998 al 2002 se registraron en el Hospital del Niño, 936 casos de violencia doméstica. Se presentaron más casos de violencia física contra niños. En cambio, el registro de casos por violencia sexual en las niñas, fue superior. Según indican los datos del Hospital del Niño la violencia doméstica aumenta contra las

niñas en la medida en que se incrementa su edad. En el 2004, se refirieron 335 casos a los Juzgados de Niñez y Adolescencia por maltrato contra la niñez.

En los Juzgados de Niñez y Adolescencia, según datos preliminares del año 2005, se registraron 5,213 casos. Las niñas fueron las

más afectadas por el abuso sexual. En el Ministerio de Salud, según datos del Departamento de Análisis de Situación y Tendencias de Salud, en cifras preliminares del año 2005, se reportaron 2,280 víctimas por sospecha de violencia doméstica y maltrato al menor. En el año 2006 se registró en todo el país 2,585

CUADRO 13.9 CASOS REFERIDOS A LOS JUZGADOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADOPCIONES Y FISCALÍA DE ADOLESCENCIA, POR MES: AÑO 2004

CLASE DE MALTRATO	TOTAL	En.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Agos	Sept	Oct	Nov	Dic.
Maltrato físico	140	10	11	22	2	18	7	5	7	13	27	12	6
Abuso sexual	97	4	7	18	5	14	5	7	6	10	13	4	4
Negligencia	63	1	7	9	4	5	4	4	3	3	7	3	13
Abandono	19	2	2	2	1	1	3	-	4	1	2	-	1
Intento asociado a maltrato	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Herida por arma (fuego y blanca)	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intoxicación por droga	5	2	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Identificación (cambio de nombre)	3	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-
Tutela	4	-	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Protección	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
TOTAL	335	20	31	54	14	39	19	17	20	27	50	19	25

Fuente: Hospital del Niño, Departamento de Trabajo Social, año 2006

CUADRO 13.10 CASOS REFERIDOS A LOS JUZGADOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADOPCIONES Y FISCALÍA DE ADOLESCENCIA POR MALTRATO, POR MES: AÑO 2006

CLASE DE MALTRATO	TOTAL	En.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Agos	Sept	Oct	Nov	Dic.
Maltrato físico	140	8	19	12	18	18	14	6	6	5	13	10	9
Abuso sexual	64	6	1	4	5	11	4	5	9	4	5	5	5
Negligencia	60	8	4	4	4	0	7	6	6	3	4	5	9
Abandono	14	2	0	1	1	5	0	0	1	2	1	1	0
Intento asociado a maltrato	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Herida por arma (fuego y blanca)	6	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Intoxicación por droga	5	0	1	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0
Identificación (cambio de nombre)	3	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Tutela	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Protección	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Autorización para tratamiento	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
TOTAL	300	27	26	22	28	35	28	18	22	19	25	27	23

Fuente: Hospital del Niño, Departamento de Trabajo Social, año 2006

informes por sospecha de violencia doméstica, 1,994 contra las mujeres y 577 contra los hombres. La cantidad mínima de 14 casos no se especificó.

Para el año 2006, en el Hospital del Niño se registraron 300 casos por maltrato.

La situación de la violencia contra las mujeres en sus diversos tipos (sexual, psicológica, física, patrimonial) tiene severas consecuencias en la vida personal de las mujeres y niñas tanto a nivel psicológico como en su

desarrollo social; de ahí que se habla de los costos sociales de la violencia de género. Sobre el particular, el informe *La Violencia en América Latina y el Caribe*, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1999), señala:

“La violencia doméstica también daña los prospectos para el desarrollo económico, no sólo las vidas de sus víctimas. El abuso afecta el desempeño de los niños en el colegio y, por lo tanto, su pro-

CUADRO 13.11 CASOS POR SOSPECHA DE MALTRATO A PERSONAS MENORES, POR GRUPO DE EDAD, SEGÚN TIPO: AÑO 2006

Tipo de maltrato		Grupo de Edad											
		TOTAL		1		3-4 años		5-9 años		10-14 años		15 y +	
		TOTAL	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Total	300	131	169	18	16	32	38	38	42	42	73	1	-
Negligencia	64	34	3	3	3	10	10	15	7	6	10	-	-
Abandono	16	8	8	6	7	1	1	-	-	1	-	-	-
Sexual	68	15	53	1	-	7	12	5	21	2	20	-	-
Físico	135	67	68	6	4	12	14	16	13	32	37	1	-
Protección	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Identificación	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autorización para tratamiento	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intento autolítico	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Intoxicación etílica	3	2	1	-	-	-	-	1	-	1	1	-	-
Intoxicación alcohólica*	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Intoxicación por cocaína	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Maltrato psicológico	4	2	2	-	-	1	-	1	-	-	2	-	-
Retiro sin autorización	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Difusión familiar	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Tutela	2	-	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Instrumentos de agresión													
Armas de fuego	1	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Proyectil	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Punzón cortante	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Fuegos artificiales	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Armas blancas	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bombitas	6	6	-	-	-	-	1	-	2	-	3	-	-

*Presión de grupo

Fuente: Hospital del Niño, Departamento de Registros Médicos y Estadística, año 2006.

ductividad futura y el rendimiento de la inversión nacional del Estado en educación. Las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo y esta baja en la productividad es una pérdida directa para la producción nacional.”

13.1.2 Las pensiones alimenticias: una forma de violencia patrimonial

El *Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana de Panamá* se refiere al problema de la violencia patrimonial o económica, la que incluye todas las medidas, acciones u omisiones tomadas por quien agrede que impliquen un daño, sustracción, retención o distracción de los bienes, derechos u objetos de la mujer o del hombre, ya sean de carácter personal u obtenidos mediante el esfuerzo común de la pareja; por ejemplo, utilizar bajo engaño el dinero o los bienes, no cumplir con las obligaciones del hogar, prohibición de trabajar, chantaje en cualquier aspecto económico. Es un delito tipificado por la legislación penal.

El incumplimiento de las pensiones alimenticias es una forma de violencia patrimonial y es un tema muy poco estudiado. Esto expresa la irresponsabilidad paterna al no garantizar afecto y bienes a los hijos e hijas. Este incumplimiento recarga moral y físicamente a las mujeres; implica doble y triple trabajo, ya que se ven obligadas a la manutención de la familia en condiciones adversas. Sólo en el año 2006, en las 21 corregidurías capitalinas, se emitieron 5,361 boletas de citación para pensiones alimenticias.

13.2 LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL: REVICTIMIZACIÓN DE LAS MUJERES EN PANAMÁ

La violencia institucional o revictimización se expresa en las situaciones en que la mujer ya afectada es víctima de la atención negligente e inoportuna, cuando solicita servicios sociales, legales, médicos, entre otros .

Sobre la violencia institucional *el Plan Nacional Contra la Violencia 2004-2014*, reconoce que la violencia contra la mujer se ve agravada por presiones sociales como: la vergüenza de denunciar, el escaso acceso a información, la falta de asistencia y protección jurídica y la falta de conocimiento y/o interés de las autoridades.

Al referirnos a las condenas por violencia doméstica, podemos señalar que en el año 2006 se registraron 79.1% sobreseimientos provisionales y definitivos del total de los casos atendidos en los Juzgados de Circuito Penal. Ello representa un porcentaje alto, si observamos que en la práctica diaria los casos de mujeres asesinadas y agredidas son muchos.

13.3 LA EXPLOTACIÓN SEXUAL CONTRA LAS MUJERES

13.3.1 La explotación sexual comercial contra las niñas y las adolescentes en Panamá

La explotación sexual contra las mujeres representa un problema que no se registra adecuadamente, ya que ocurre en la clandestinidad y es visto como una forma de "ayuda" económica, sobre todo por niñas y adolescentes que ven compensadas algunas necesidades y carencias que cubre el explotador/a. Existen varias clases de explotación sexual: pornografía, trata de personas, turismo sexual y explotación sexual comercial. Las mujeres suelen ser afectadas por más de una forma de explotación sexual a la vez.

Aunque existen registros de hombres adolescentes y jóvenes explotados, los estudios identifican las altas cifras en las mujeres. En Panamá, en los años 2000-2007, y hasta la fecha, se han llevado a cabo ciertas iniciativas, tanto del Gobierno como de la sociedad civil, para conocer más del problema y crear programas. Se cuenta con cuatro estudios (2000-2006), que se aproximan a los datos cualitativos y cuantitativos sobre la explotación sexual dirigida a las mujeres adultas, a las niñas y a las adolescentes en Panamá:

1. Inocencias mutiladas: La explotación sexual contra la niñez y la adolescencia (CEFA/UNICEF/Red Contra la Violencia, 2001-2002).

2. Tráfico de niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual (Casa Esperanza, 2001-2002).
3. La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá (IMUP/OIT/IPEC, 2001).
4. Percepción comunitaria hacia la acción: situación de la explotación sexual comercial en los corregimientos de Tocumen, Las Mañanitas y La 24 de Diciembre, distrito de Panamá (CEFA/MIDES/OIT/IPEC, 2007).

Estos estudios se centran en el hecho de que son las mujeres adolescentes y las jóvenes las más afectadas; que entre los factores de riesgo está la violencia intrafamiliar, la sexual, el incesto, la trata de personas; en síntesis, la violencia de género.

En todas las investigaciones se identificaron casos de explotación sexual, por ejemplo, de 100 casos estudiados se encontraron adolescentes y niñas explotadas sexualmente, en edades de 9 a 14 años. En cuanto al explotador, en su mayoría eran hombres panameños (85% panameños, 7% turistas extranjeros). Hay casos de intermediarios, lo que supone una red de servicios (IMUP/OIT/IPEC, 2001).

Sobre la explotación sexual comercial se concluye que se hace necesario estudiar el fenómeno en las escuelas debido a que algunos/as estudiantes conocían de casos de compañeras afectadas por esta situación (CEFA/UNICEF/Red contra la Violencia, 2002).

En el año 2006-2007, el Programa de Acción: Atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial en los corregimientos de Tocumen, las Mañani-

tas y La 24 de diciembre, ejecutado por el Centro de Estudios y Capacitación Familiar, CEFA y la Dirección de Niñez y Adopciones del Ministerio de Desarrollo Social, MIDES, identificó 57 casos de mujeres adolescentes víctimas y 10 casos en muy alto riesgo de ser explotadas, así como 38 casos en riesgo de ser explotadas, por contar con problemas de violencia sexual, violencia intrafamiliar, consumo de drogas y otros indicadores de alto riesgo psicosocial y económico.

13.3.2 La trata de mujeres y la migración

Otros tipos de explotación sexual, de los cuales se tienen muy pocos datos estadísticos son la trata y tráfico de mujeres, la pornografía y el turismo sexual; sin embargo, los estudios revelan que son problemas de violencia contra las mujeres y de violencia de género.

La trata de personas es un delito que consiste en que alguna persona, grupo u organización promueva el hecho de que otras personas entren o salgan de un país ya sea para ejercer la prostitución, para mantenerlas en servidumbre sexual o para obligarlas a trabajar. La pornografía se explica en el artículo denominado *La trata de personas: un negocio*, así: una víctima traficada en situación de trata se diferencia de un inmigrante ilegal en varios aspectos: en primer lugar, la víctima de la trata está en una situación de explotación, es víctima de violencia y manipulación criminal (Elva Marcia, 2003).

Abordar este asunto nos lleva al tema de las migraciones internas y externas en un determinado país. Al respecto, la Comisión Interamericana de Mujeres, en coordinación con

otras instituciones de derechos humanos (CIM/OEA/ILANUD, ICCLR), elaboraron el documento, *Programas nacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en la región centroamericana, 2000*. El informe indica con mayor precisión las limitantes que se presentan para conocer el problema: la falta de datos sistematizados y la inexistencia de diagnósticos y estudios sobre las transnacionales de violencia contra la mujer en la región el tráfico y la prostitución y sus redes, dificulta valorar la naturaleza del problema en todas sus dimensiones.

El tráfico de personas es un problema que ocupa el tercer lugar en la lista de crímenes transnacionales, después del tráfico de drogas y el de armas, según lo señala la Comisión Interamericana de Mujeres CIM, la que en coordinación con el Instituto del Niño elaboró una investigación al respecto. Las estimaciones señalan que en esta década la trata de personas va a subir al primer lugar por las increíbles ganancias y los beneficios económicos del negocio. (E. Narcia, BBC Mundo: La trata de personas, un gran negocio, 18 de octubre 2003).

La misma fuente expresa que las mujeres caen en las redes de explotación sexual comercial y los/as menores en la pornografía, explotación laboral, mendicidad o en adopciones ilegales. Panamá por ser un país de tránsito es considerado de alto riesgo y un centro conveniente para el tráfico y trata de personas, según lo indican informes al respecto. El boletín de prensa publicado en la página web por la Embajada de los Estados Unidos de América, 2007, expresa:

“Panamá es un país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y niños

que son objeto de la trata de personas para propósitos de trabajo y explotación sexual. Las mujeres y los niños son principalmente comercializados dentro de Panamá para la explotación sexual. Sin embargo, existen informes creíbles sobre mujeres y niños traficados desde Colombia hacia Panamá para la explotación sexual. Las mujeres también son objeto de la trata, provenientes de Colombia, República Dominicana hacia Panamá, Costa Rica, Estados Unidos (a través de América Central y Europa)”.

En efecto, el *Informe de balance de las migraciones actuales en América Latina* (Santillo, Mario, 2007) indica que uno de los problemas que se encuentran cuando se desea recabar datos acerca de los movimientos migratorios en los diferentes países es la confiabilidad de la estadística. Además, explica en cuanto a la migración en la región:

“Uno de los problemas pendientes que tiene América Latina es la situación irregular de muchos inmigrantes, que se ven afectados por las políticas restrictivas de los diversos países de la región. Ello conlleva a una creciente explotación y abuso de sus derechos fundamentales. La imposibilidad de reencontrarse con sus familias y la de vivir en el temor de la clandestinidad hace que se aíslen y alejen de los propios familiares que residen en sus países de origen”.

La Pastoral Social Cáritas de Panamá participó de el Seminario de Movilidad: Migraciones, Trata de Personas y Desplazados realizado en Ecuador en el 2007, que convo-

ca a agentes de pastoral, indicando en el informe final que:

Es motivo de gran preocupación el aumento del tráfico de migrantes y la trata de personas en Latinoamérica y el Caribe. Hay menores de edad, niños, niñas, jóvenes y mujeres destinados al comercio y turismo sexual, víctimas de redes internacionales que usan internet o las promesas engañosas de empleo fácil y rentable como estrategias de reclutamiento. Entre los efectos negativos de la acción de estas redes de traficantes humanos, denunciamos el desaparecimiento de personas, la muerte de las víctimas, los daños psicológicos y la desesperación de sus familiares.

La publicación *Mujeres más allá de la marginación* (IMUP, 1999) aborda el tema de la migración de las mujeres y la violencia. En ella se ilustra, de manera cualitativa, la realidad de las mujeres migrantes que residen en Panamá y que son víctimas de violencia de parte de las instituciones, así como de sus parejas.

El estudio sobre el *Tráfico de niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual comercial 2001-2002*, ya citado en este informe, concluye, en cuanto al conocimiento del problema, lo siguiente:

“La revisión bibliográfica relativa a estudios sobre el tráfico de mujeres y niñas para la explotación sexual comercial es escasa en Panamá; sin embargo, se cuenta con algunos estudios valiosos sobre el comercio sexual de mujeres, niñas y adolescentes que permiten acercarse al problema y derivar algunas hipótesis sobre posible tráfico de mujeres para la explotación sexual comercial. Ciertos testimonios de

mujeres y de informantes claves vinculados al mundo de la prostitución dan cuenta de redes y otros mecanismos relacionados con el tráfico”.

Existen factores de alto riesgo que influyen directa e indirectamente en el hecho de que mujeres, adolescentes y niñas se conviertan en sujetas fáciles de ser explotadas sexualmente: la violencia sexual, la violencia intrafamiliar/doméstica, la pobreza, el desempleo y los bajos ingresos, las deformaciones y estereotipos contra las mujeres en los medios de comunicación, la violencia institucional, todas las formas de violencia contra las mujeres.

La tecnología de redes de comunicación facilita a las organizaciones nacionales e internacionales la captación de niñas y adolescentes por la libertad con que operan los/as usuarios/as y lo limitado del control que existe. Ello también dificulta el procesamiento de datos sobre este delito.

13.4 ASPECTOS LEGALES BÁSICOS

13.4.1 Ley N° 4 de 29 de enero de 1999 y el Decreto Ejecutivo N° 53 del 25 de junio de 2002

La Ley N° 4, “Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, se refiere al tema de la violencia en el Capítulo VI. El artículo 12 de esta Ley establece la política que el Estado panameño promoverá en materia de violencia de género, que comprende, entre otros:

- 1- Promover investigaciones que permitan conocer el grado de los temas menos estudiados: prostitución, incesto, acoso sexual, niñas en la calle, embarazo por incesto, agresión psíquica, condiciones de trabajo en las maquilas, trabajo doméstico y trabajo a domicilio, entre otros.
- 2- Elaborar propuestas para incorporar en los programas de estudios, el tema de la educación sin violencia, particularmente las formas más comunes: maltrato físico, violación e incesto.
- 3- Vigilar y dar seguimiento a las medidas propuestas para garantizar la eliminación de la violencia en la vida de las mujeres en la sociedad.

13.4.2 Ley N° 38 de 10 de julio del 2001 sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente

Esta Ley señala, en su Artículo 1, lo siguiente:

“Las disposiciones de la presente Ley tienen como objetivo proteger de las diversas manifestaciones de la violencia doméstica y del maltrato al niño, niña, adolescentes y a todas las personas vinculadas con situaciones descritas en el artículo 3 de esta Ley, de acuerdo con los principios rectores de la Constitución Política, el Código de la Familia y los tratados y convenios internacionales de los que la República de Panamá es signataria”.

Particularmente esta ley establece quienes estarán protegidas por la misma y señala las medidas de protección que se deben aplicar en los casos de violencia domésti-

ca. Además establece las responsabilidades de las distintas instancias que trabajan en este tema.

13.4.3 Ley N° 31 del 28 de mayo 1998, de Protección a las Víctimas del Delito

Esta ley señala en su artículo primero que se considerará como víctima:

“A la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños, incluidas las lesiones físicas o mentales, el sufrimiento emocional, la pérdida financiera o el menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acción u omisión que viole la legislación penal vigente,...”.

13.4.4 Ley N° 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante la Ley N° 15 de 1990, Panamá viene fortaleciendo su legislación en esta materia. También, aprueba mediante la Ley N° 47 de 2000, el Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía; la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004); el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (2004); la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, aprobada mediante la

Ley N° 37 de 1998; y, la Convención para la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de las Naciones Unidas, ratificada mediante la Ley N° 4 de 1981.

13.4.5 Ley N°14 de 18 de mayo de 2007, que adopta el Código Penal

Durante el año 2007, se llevaron a cabo discusiones y propuestas para la reformulación del Código Penal. En este proceso, tanto las instituciones de gobierno competentes en esta materia, entre otras, DINAMU (Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social) y la sociedad civil organizada, por ejemplo, la Alianza de Mujeres, presentaron propuestas para ser incluidas en el Código.

Así, la Ley N° 14 de 2007 adopta el nuevo Código Penal y deroga el Código Penal de 1982, con sus reformas y adiciones.

Actualmente se aprobó en tercer debate el Código Procesal Penal, en el que el MIDES y la Alianza de Mujeres elaboraron importantes recomendaciones en algunos asuntos tales como las medidas de protección para víctimas de violencia doméstica, y lo relativo a las formas alternas de resolución de conflicto como la conciliación y la mediación, las cuales no se podrán aplicar en estos casos.

Las modificaciones más relevantes contenidas en las reformas del Código Penal que deberán influir de manera favorable en las mujeres y las familias en los casos de violencia de género se observan en el cuadro 13.12.

CUADRO 13.12 MODIFICACIONES MÁS RELEVANTES CONTENIDAS EN LAS REFORMAS AL CÓDIGO PENAL

CÓDIGO PENAL DEROGADO	CÓDIGO PENAL VIGENTE
La prisión domiciliaria de mujer recién dada a luz se mantiene hasta que el o la menor cumpla seis meses.	La prisión domiciliaria se mantendrá hasta que el o la menor haya cumplido un año.
En los homicidios se sancionará al agresor con pena de hasta 20 años de prisión cuando el agresor o agresora es pariente cercano de la víctima.	Agravante de la pena de prisión, hasta 30 años de prisión, al que cometa homicidio como consecuencia de un acto de violencia doméstica. Igualmente, cuando un agresor o agresora cause una lesión a otra, la pena se aumenta si se trata de un acto de violencia doméstica.
En el delito de violación sexual, la pena de prisión es de 3 a 10 años. La violación agravada es de 5 a 10 años.	La violación simple es de 5 a 10 años. La violación agravada es de 8 a 12 años de prisión.
El delito de violación de persona menor de edad, violación de persona privada de razón o de sentido y violación con abuso de poder la pena de prisión es de 5 a 10 años.	El delito de violación de persona menor de 14 años, violación de persona privada de razón o de sentido y violación con abuso de poder la pena de prisión es de 10 a 15 años.
	En los casos de violación sexual, tanto de personas menores o mayores de edad, la pena de prisión aumenta cuando la conducta sea resultado de un acto de violencia doméstica. Se podrá llamar a juicio por violación sexual dentro del matrimonio, relaciones de hecho. En el delito de violación se aumenta la pena de prisión si como resultado del delito la persona menor de edad abandona la escuela o si se produce un embarazo.
El delito de estupro necesita que la persona menor de edad sea “doncella”.	El delito de estupro NO requiere que la persona menor de edad sea “doncella”.
El tener relaciones sexuales con una persona menor de 18 años y mayor de 14 años, aunque exista “consentimiento”, es un delito sancionado de 1 a 3 años de pena de prisión.	El tener relaciones sexuales con una persona menor de 18 años y mayor de 14 años, aunque exista “consentimiento”, es un delito sancionado de 2 a 4 años de pena de prisión. No se aplicará la sanción cuando entre la menor y el agente exista una relación de pareja debidamente comprobada y la diferencia de edad no supere los cinco (5) años.
El delito de violencia doméstica es castigado con 1 a 3 años de prisión. Con agravante de 2 a 4 años.	El delito de violencia doméstica es castigado con 2 a 4 años de prisión. Puede llegar a sancionarse con pena de 3 a 6 años cuando el agresor sea ascendiente o pariente cercano de la víctima.
La pena de prisión por el delito de violencia doméstica puede ser cambiada por un tratamiento terapéutico.	La pena de prisión por el delito de violencia doméstica puede ser de arresto de fin de semana y tratamiento terapéutico. El agresor(a) que incumpla su tratamiento terapéutico, inmediatamente se le aplicará la pena de prisión.
El no pago de pensión alimenticia es condenado a pena de prisión de 6 meses a 1 año.	El no pago de pensión alimenticia es condenado a pena de prisión de 1 a 3 años. Si el obligado a dar la pensión alimenticia realiza acciones tendientes a ocultar o disminuir su patrimonio para obstaculizar la efectividad de sus obligaciones se le agravará la pena de un tercio a una sexta parte.

Fuente: Material preparado por la Dirección Nacional de la Mujer, Ministerio de Desarrollo Social, junio 2008.

CUADRO 13.13 LEGISLACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Nombre	No.	Fecha
Ley que tipifica los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores, ordena el establecimiento de dependencias para la atención de las víctimas de estos delitos.	27	16 de junio de 1995
Ley que dicta normas para regularizar y moderniza las relaciones laborales.	44	12 de agosto de 1995
Ley de Protección a las víctimas de delitos.	31	28 de mayo de 1998
Ley de igualdad de oportunidad para las mujeres.	4	29 de enero de 1999
Ley que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescencia; además, tipifica el delito de acoso sexual.	38	10 de julio 2001
Ley que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada.	29	13 de junio de 2002
Ley que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual.	16	31 marzo 2004
Ley que estable el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares.	6	4 de mayo de 2000
Código Penal.	14	18 de mayo 2007
Código Procesal Penal (Aprobado en Tercer. Debate por la Asamblea Nacional de Diputados).	Proyecto de Ley 256	5 de junio de 2008

13.5 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

13.5.1 Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana 2004-2014

El Plan fue elaborado en el año 2004 por la Dirección Nacional de la Mujer a través la Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana, creada mediante el Decreto 99 del 20 de noviembre de 2000. El propósito fue el de orientar la lucha para disminuir la violencia doméstica y sus consecuencias, así como establecer una

política nacional integral para la atención del problema. En la siguiente página se presenta los avances en la ejecución del Plan.

Desde el enfoque de la prevención, la Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), han venido desarrollando el Programa H, que promueve la participación de los jóvenes desde tempranas edades en la discusión de temas de género, salud sexual y reproductiva, paternidad, liderazgo, prevención del embarazo, prevención de la violencia de género, desarrollo de la afectividad cuyos principales beneficiarios son procedentes de las provincias de Chiriquí, Coclé, Veraguas, la comarca Ngöbe Buglé y Panamá. Uno de los resultados ha sido la participación de los jóvenes en campañas nacionales contra el VIH/SIDA.

CUADRO 13.14 AVANCES EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y POLÍTICAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA EN PANAMÁ. AÑO 2004-2007

Periodo de 2004-2007
Se cuenta con tres herramientas para abordar la violencia de género: Decálogo de Bolsillo de Actuación Policial con Víctimas de Violencia de Género, Manual de Consulta Jurídica en Materia de Violencia de Género, Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, Carta de Derechos y Deberes de las Víctimas de Violencia de Género (versión preliminar).
En la actualidad hay ocho redes locales contra la violencia doméstica instaladas que funcionan en los distritos de San Miguelito, La Chorrera, Arraiján, Chepo, Las Minas, Las Tablas, Colón y Soná.
Actualización de indicadores del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA).
Formulación y ejecución de las campañas “BASTA YA” en el año 2006 y “SI LE PEGAS A UNA, NOS PEGAS A TODAS” en el 2007, por el MIDES.
Instalación y divulgación de la línea 147 del MIDES y el número 800-0014 del Ministerio Público, como servicios de recepción gratuita y confidencial de denuncias de violencia.
La creación de la Oficina de Servicios contra la Violencia Familiar en la Policía Nacional.
El otorgamiento de subsidios al Centro para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) y al Centro para el Apoyo y la Promoción de la Convivencia Ciudadana con Cultura de Paz (SONARE), organizaciones no gubernamentales que prestan el servicio de capacitación, sensibilización, orientación y atención de víctimas de violencia.
La capacitación a más de 5,000 personas de organizaciones no gubernamentales, docentes, estudiantes, corregidores/as, autoridades locales, instituciones públicas, policiales y judiciales a nivel nacional.
Capacitación sobre la atención de la violencia doméstica a representantes de 82 organizaciones no gubernamentales subsidiadas por el MIDES, las cuales firmaron un convenio para difundir la campaña contra la violencia.
Administración directa del Albergue Nueva Vida, en la ciudad de Panamá.
Creación de la Casa de la Mujer, para víctimas de violencia doméstica y jóvenes embarazadas o en riesgo social, en la provincia de Chiriquí.
Inicio del Proyecto Barrio Seguro en Curundú, como parte del Programa de Seguridad Integral (PROSI), que desarrolla a su vez un componente de prevención de la violencia doméstica.
Difusión y capacitación para la implementación efectiva de las Leyes N° 38 contra la violencia doméstica y maltrato del niño, niña y adolescente, así como de la Ley N° 16 de explotación sexual.

13.5.2 Programa de Acción contra la explotación sexual comercial

En el año 2007, conjuntamente el Ministerio de Desarrollo Social, el Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA), con la asistencia técnica y económica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT/IPEC), se desarrolló una primera experiencia con el objetivo de contribuir con la erradicación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en la

provincia de Panamá (Corregimiento de Tocumen, la 24 de Diciembre y Las Mañanitas). Se planteó atender directamente a 115 personas menores de edad y sus familias.

Entre los resultados obtenidos por el Programa se encuentran: un protocolo de atención a personas menores de edad víctimas de explotación sexual comercial, un diagnóstico comunitario sobre el problema de la explotación sexual comercial, la ejecución de 24 talleres de capacitación y sensibilización a las madres y sus hijos e hijas afectados por vio-

lencia y la denuncia ante las autoridades pertinentes de 27 casos de explotación sexual comercial. El Programa continúa en su segunda fase, y a esta se ha incorporado a la organización Casa Esperanza.

En el mes de agosto del año 2005, cumpliendo con lo establecido en la Ley N° 16 sobre explotación sexual, se creó la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), como un organismo técnico-administrativo para el estudio de los mecanismos tendientes a la prevención y erradicación de los delitos de explotación sexual. CONAPREDES ha definido estrategias de corto, mediano y largo plazo, en los que se destacan contar con un programa especializado de atención a víctimas de explotación sexual con un enfoque de derechos humanos. Al cierre de este Informe CONAPREDES presentó el Plan Nacional para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 2008-2010.

13.5.3 Programas académicos de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres contra la violencia y el rol del Estado

Las organizaciones no gubernamentales, en particular las ONG's para el desarrollo de las mujeres, desarrollan proyectos e iniciativas de incidencia política para aportar a la solución, tales como leyes, creación de programas, campañas y, lo más importante, brindan seguimiento a los acuerdos y convenios en pro de la igualdad de oportunidades para las mujeres.

A nivel académico, es relevante anotar que la Universidad de Panamá, por medio del Instituto de la Mujer (IMUP), ha creado el programa de postgrado “Especialización en Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar con Enfoque de Género en el año 1999” y la “Maestría de Violencia Intrafamiliar con Enfoque de Género en 2005”.

CONCLUSIONES

- Estamos ante grandes desafíos para erradicar o por lo menos disminuir la violencia de género, particularmente, la violencia doméstica, la explotación sexual, la violencia económica y la violencia institucional.
- Los datos estadísticos evidencian un incremento de las denuncias, sobre todo de casos de violencia doméstica ocurrida entre parejas o exparejas.
- La ejecución de políticas públicas y sociales asumidas por el Gobierno Nacional para enfrentar el problema, acompañada de la existencia de leyes sobre la materia ha representado un avance, sin embargo se debe involucrar a la empresa privada en este complejo problema que afecta a toda la sociedad.
- En materia legal se cuenta con importantes logros como: la Ley N° 16 de 25 de julio de 2004 sobre la explotación sexual, la Ley N° 31 de 1998 de protección a las víctimas de delitos, la Ley N° 38 de 2001 sobre violencia doméstica, y las recién aprobadas modificaciones en materia de violencia doméstica en el Código Penal y el Código Procesal Penal. No obstante se

requiere de la aplicación eficaz de estas normas y de la asignación de más personal calificado y sensible para desarrollar iniciativas que contrarresten la violencia contrarresten las mujeres.

- Se requiere de un sistema de monitoreo y de seguimiento sobre la efectividad de las oficinas de igualdad de oportunidades en el tema de violencia contra las mujeres.
- Se requiere la realización de investigaciones que aborden temas específicos como el de la violencia institucional y la violencia económica.
- Es necesario que las universidades promuevan una mayor cantidad de investigaciones sobre el tema de la violencia doméstica y se incorpore esta temática en los currículos y planes de estudio.
- La explotación sexual y la trata de mujeres son problemas que ameritan la implementación de un plan nacional elaborado y una efectiva coordinación de recursos y servicios institucionales gubernamentales y no gubernamentales. Si bien se cuenta con algunas iniciativas y programas, los problemas son de mayor magnitud y operan con mucha tecnología.
- Con todo el avance en materia de producción de documentos de referencia y de ejecución de actividades, uno de los principales retos es lo limitado del recurso humano y económico asignado para implementar a cabalidad las políticas requeridas en materia de violencia contra las mujeres.
- Se requiere de un mayor seguimiento sobre el cumplimiento de las leyes y de

los acuerdos internacionales suscritos por nuestro país para el logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres y el derecho a vivir una vida sin violencia.

- Instar a la movilización nacional y el fortalecimiento de las redes comunitarias para encarar de manera organizada e intersectorial este problema social.
- Programar campañas educativas sistémicas y permanentes del Estado y las instancias privadas en los medios de comunicación y así establecer mecanismos de seguimiento y regulación de programas de difusión que contienen y refuerzan estereotipos sexistas y de violencia. Este nivel del problema exige de campañas permanentes para que haya cambios efectivos en las prácticas sociales. Se requiere un enfoque de prevención que se incluya desde la familia, la escuela y se fortalezca luego desde los medios de comunicación social y de la sociedad en su conjunto.
- Aumentar la asignación de recursos humanos y económicos para garantizar la puesta en práctica de planes, programas y proyectos que se elaboran y se quedan sin ejecutar a cabalidad.
- Fortalecer de manera permanente la capacitación de los diferentes operadores/as de justicia y de los/as funcionarios/as en general que deben involucrarse en la elaboración, planificación y ejecución de programas y planes contra la violencia a las mujeres.
- Unificar los criterios en la interpretación y aplicación de los marcos legales relativos a la violencia contra las mujeres por

parte de los/as funcionarios/as y operadores/as de justicia.

- Se requiere fortalecer la legislación y políticas estatales sobre el tráfico y trata de mujeres, niñas y niños para la explotación sexual, la pornografía y el turismo sexual.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTONY CARMEN (2007). Protección de las víctimas sobrevivientes de la violencia intrafamiliar a la luz de lo dispuesto en la ley 31 sobre protección de las víctimas. Proyecto CEFA/PAN Promoción de los Derechos de las mujeres para una Ciudadanía sin violencia, Panamá.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999). La violencia en América Latina: un marco de referencia para la acción. Washington.
- _____. (1997). Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: Revisión de dos décadas de acción. Washington.
- CÁRITAS PANAMÁ (2007). Informe Seminario de movilidad: migraciones, trata de personas y desplazados, sept. 2007, Quito, Ecuador.
- COMITÉ LATINOAMERICANO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER (CLADEM) (2004). Documento sobre la violencia doméstica en América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES, INSTITUTO LATINOAMERICANO DE NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE, CENTRO INTERNACIONAL PARA LA REFORMA DEL DERECHO PENAL Y LA POLÍTICA EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL (2000). Programas nacionales para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la región centroamericana.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2007). Comunicado de Prensa 2007, Informe acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en países de las Américas. Washington.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dirección de Estadística y Censo, 2004 Movimientos internacionales de pasajeros. Situación demográfica, Panamá.
- _____. Situación política administrativa y justicia, estadística y censo. Panamá.
- CONSEJO CENTROAMERICANO DE PROCURADORES DE DERECHOS HUMANOS (2006). Primer informe regional: situación y análisis de femicidio en la región centroamericana, San José, Costa Rica.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA MUJER, COMUNIDAD DE MADRID (2003). Violencia en la pareja, traducción de Teresa Medina, Balenciaga, Madrid, España.
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS, boletín de prensa (2007). Web, sin número de boletín.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, CONSEJO CENTROAMERICANO DE PROCURADORES DE DERECHOS HUMANOS (2006). Primer informe regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana. San José, Costa Rica.
- INSTITUTO DE LA MUJER, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001). La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, Panamá.
- MILLER RAMÍREZ, GLADYS (2005) Ciudadanía Sin Violencia, Centro de Estudios y Capacitación Familiar, Panamá.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA, (2002). III Informe Nacional "Clara González" situación de la mujer en Panamá. Panamá.
- MINISTERIO DE SALUD (2002). Mujer, Género y Desarrollo, Género y Salud, serie número 3, Panamá.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2002). Informe Mundial sobre la violencia y la salud, Washington.
- _____. (1998). Ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en Panamá, programa Salud, Mujer y Desarrollo, Ministerio de Salud, Panamá.
- RED NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA (1998-1999). Ayudando a quién Ayuda, Panamá.
- _____. Inocencias Mutiladas (2001). Panamá.
- SIRIPORN SKROBANEK y otras (1999). Tráfico de Mujeres, Nancea, S.A. de Ediciones, Madrid, España.

LEGISLACIÓN

- Ley N° 4 del 29 de enero de 1999 sobre Igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Ley N° 38 sobre Violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente del 10 de julio 2001.
- Ley N° 31 del 28 de mayo 1998, Sobre las víctimas del delito.
- Ley N° 16 del 31 de marzo de 2004, Disposiciones para prevenir la explotación sexual comercial. CIM /OEA. Convención Belén Do Pará. 2000. Washington.

ANTECEDENTES Y PROYECCIONES DE LOS INFORMES NACIONALES CLARA GONZÁLEZ: SITUACIÓN DE LA MUJER EN PANAMÁ

Elaborado por Ileana Gólcher

El Informe Nacional Clara González: Situación de la mujer en Panamá se editó por primera vez en 1997; su objetivo es visibilizar ante la sociedad panameña e internacional la situación de las mujeres y a la vez contribuir a dar seguimiento al Plan Nacional Mujer y Desarrollo de Panamá y los diversos compromisos tanto nacionales como internacionales en particular, la Plataforma de Acción Beijing 1995 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Clara González fue la primera mujer panameña en obtener el título de licenciada en derecho. Su tesis de graduación La Mujer ante el derecho panameño, es uno de los primeros documentos que hacen análisis de la situación de discriminación de género y ofrece una visión histórica de la situación legal de las mujeres panameñas en aquella época.

En la actualidad, los Informes Nacionales Clara González situación de la Mujer en Panamá, llevan su nombre, como una proyección esperanzadora de las luchas y reivindicaciones de las mujeres panameñas por alcanzar la plena igualdad de oportunidades y alcanzar un nivel sobresaliente de la equidad social para la sociedad en su conjunto.

Los Informes Nacionales Clara González: Situación de la Mujer en Panamá es redactado periódicamente por un equipo de especialistas quienes trabajan, fundamentalmente, con información secundaria existente en las fuentes oficiales, las cuales son analizadas desde la perspectiva de género.

Se entiende esta valoración teórica como parte de la constatación de desigualdades entre hombres y mujeres y plantea modificar las relaciones de poder que afectan a las mujeres, mediante acciones positivas para fortalecer su participación sociopolítica, con un especial énfasis en la erradicación de toda forma de violencia basada en género, el acceso a los recursos, a los servicios de salud y de educación.

El cambio de la inequidad de género y de otros fenómenos semejantes mejorará la calidad de vida de mujeres y varones, fortalecerá la democracia y el desarrollo del país.

El Informe Clara González es asesorado y editado por el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Dirección Nacional de la Mujer. Por la naturaleza de sus motivaciones aspira

superar el recuento cuantitativo, señalar carencias, formular conclusiones dentro de contextos específicos y proponer nuevos retos y desafíos.

Su objetivo final es reflejar de manera integral en sus escenarios más cruciales para el desarrollo nacional la compleja y dinámica vida de las mujeres. Se requiere así de una visión integral en la que las políticas de igualdad de oportunidades y de equidad social sean capaces de movilizar una nueva lectura y marcos de acción que garantice avanzar sin tregua por la plena vigencia de los derechos de las mujeres que son en conjunto los de la sociedad.

Sus grandes propósitos responden a la necesidad de ofrecer una lectura interpretativa e integral de la condición de la mujer panameña en el contexto de los avances legislativos y sociales propios de cada área temática.

Divulgar en la sociedad panameña y regional la condición de la mujer panameña y visibilizar sus logros y avances.

Contribuir a ofrecer una lectura interpretativa e integral sobre la condición de la mujer en sus diferentes escenarios de la realidad nacional.

Ofrecer insumos conceptuales, estadísticos y sociales basados en la situación de la mujer panameña para la capacitación y concienciación de género en Panamá.

Contribuir a fortalecer la memoria histórica de la condición social de la mujer panameña como estrategia de educación y movilización ciudadana.

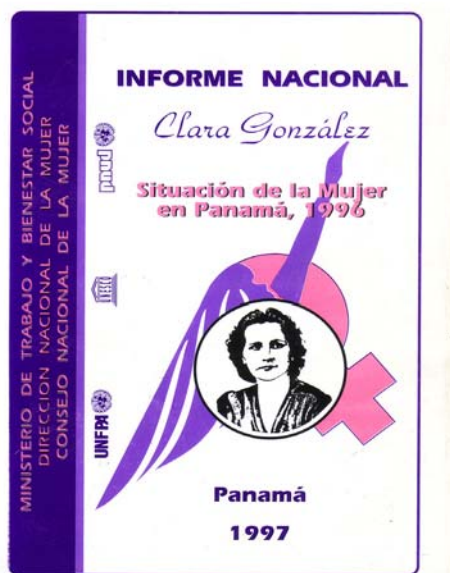
Este Informe se ha convertido en un instrumento de actualización sobre el estado de este importante sector social y constituye una referencia necesaria para la elaboración de proyectos de desarrollo humano con perspectiva de género. Este documento es, además un indicador por excelencia y la herramienta útil para todo tipo de instancias estatales, organizaciones no gubernamentales, estudiantes e investigadores vinculados con el tema, así como para la verificación de cumplimiento de los principales acuerdos y compromisos contractuales internacionales suscritos por la República de Panamá.

Estos temas, al igual que las aspiraciones femeninas han atravesado por varios años las rutas de la integración, de la búsqueda intensa de matices y acompañamientos desde las propias organizaciones de mujeres. Se trata de diagnósticos para saber las nuevas coordenadas que nos indica la historia y ante las que el movimiento organizado de mujeres siempre ha sabido responder y actuar.

Las mujeres panameñas nos tomamos el pulso para aprender a emprender juntas el desafío de ser mujer en un siglo que nos reclama libres, dignas pero sobre todo conscientes de nuestro compromiso histórico.

A continuación una síntesis de cada Informe publicado:

MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL. Dirección Nacional de la Mujer. PNUD. UNFPA. UNESCO. Panamá. 1997. 128 pág

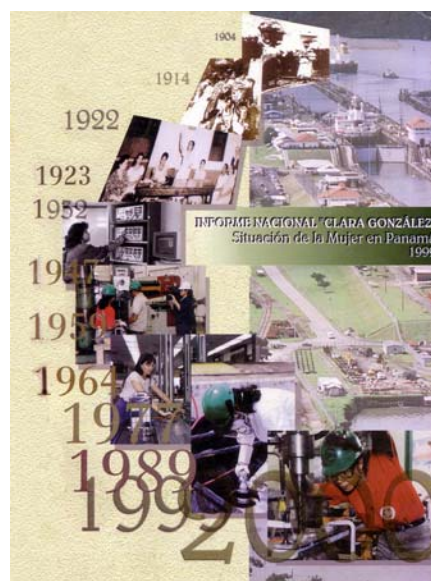


Áreas temáticas:

- La situación de las mujeres en Panamá
- Participación económica
- Educación, cultura y deportes
- Condiciones de salud
- Violencia contra la mujer
- Participación en los medios de comunicación
- Condición social de las niñas
- Condición social de las indígenas
- Condición social de las mujeres con discapacidad
- Situación jurídica y derecho de las humanas

- Mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres
- Las mujeres en Panamá: hacia la igualdad entre los géneros.

MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA. Dirección Nacional de la Mujer. Panamá. II Informe Nacional Clara González Situación de la Mujer en Panamá. 1999. 250 pág.

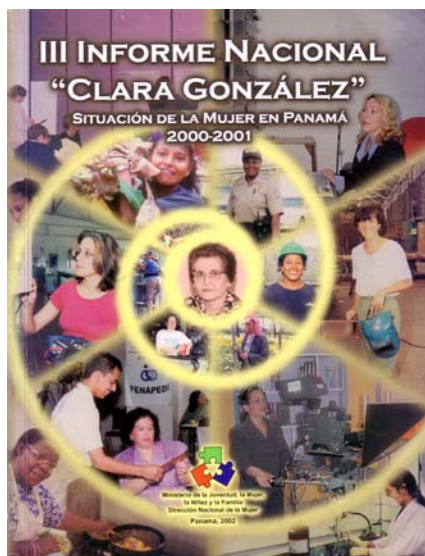


Áreas temáticas:

- Situación socioeconómica
- Educación, cultura y deporte
- Condiciones de salud
- Participación política y social
- Participación de la mujer en los medios de comunicación
- Avances legislativos en el proceso de igualdad de oportunidades
- Situación de los derechos humanos en grupos de mujeres de especial interés
- Las niñas

- Las adolescentes
- Las adultas mayores
- Las mujeres con discapacidad
- Mujeres rurales e indígenas
- Situación de los mecanismos gubernamentales para la igualdad de oportunidades de las mujeres
- Una situación desigual y contradictoria para la agenda de las mujeres en el siglo XXI.

MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA. Dirección Nacional de la mujer. Panamá. III Informe Nacional Clara González. Situación de la Mujer en Panamá. 2000- 2001. Panamá. 2002. 226 pág.

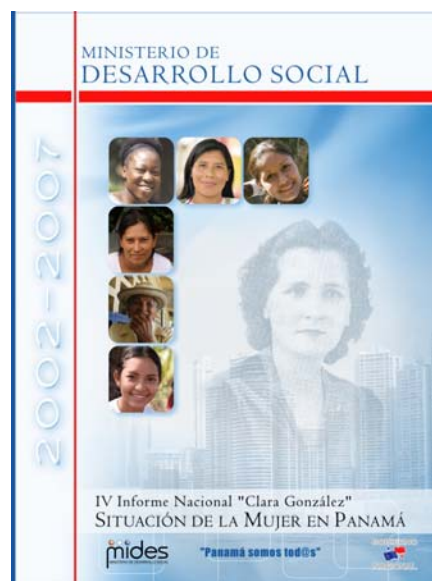


Áreas temáticas:

- Situación socio económica de las mujeres
- Equidad de género y salud
- Situación de las niñas y adolescentes
- Adultas mayores
- Mujeres con discapacidad

- Mujeres rurales y ambiente
- Mujeres indígenas y afrodescendientes
- Situación, condición y vigencia de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad
- Participación de la mujer en los medios de comunicación social: situación actual, logros y nuevos desafíos, mujeres, ciencia y tecnología
- Mujeres y participación política y social,
- Avances para la equidad jurídica
- Red de mecanismos gubernamentales para la igualdad de oportunidades

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, Dirección Nacional de la Mujer. Panamá. IV Informe Nacional Clara González Situación de la Mujer en Panamá. 2002- 2007. 300 pág.



Áreas temáticas del IV Informe:

- Economía y trabajo, educación
- Participación política y social

- Avances en la equidad jurídica
- Salud
- Niñas, adolescentes y jóvenes,
- Mujeres rurales y medioambiente
- Mujeres indígenas y afrodescendientes
- Mujeres con discapacidad
- Adultas mayores
- Mujeres privadas de libertad
- Tecnologías de información y comunicación y violencia y fenómenos sociales emergentes.

