

II. Aplicación ATENEA Panamá 2020

II.A Situación general de las mujeres panameñas antes del Covid-19

En Panamá se realiza desde 1996 el Informe Nacional Clara González,⁵ que permite conocer la situación de las mujeres con respecto a los hombres en el país, abordando dimensiones como la economía, el trabajo, la salud, la violencia contra las mujeres y la participación política, entre otras.

El último informe evaluó la situación de las mujeres en torno a la economía y el trabajo entre 2014 y 2016. En ese sentido señala que las mujeres cuentan con una mediana salarial inferior respecto a los varones. Las diferencias oscilaron entre los 7 y 15 dólares mensuales por el mismo trabajo. La participación en actividades económicas de las mujeres representaba el 41% versus el 59% de ocupación de los hombres y agrega que las actividades económicas desempeñadas por los varones y las mujeres estaban relacionadas con la división sexual de trabajo. Estas diferencias también se reflejan en la opción inmediata de ocupación en la categoría emprendedurismo, cuyas tasas establecidas para el 2016 fueron de 5.7 para los hombres versus 3.2 para las mujeres.

Para el ámbito de la salud de la mujer, el estudio establece la necesidad de contar con un sistema de salud sensible al género, que involucre los aspectos biopsicosociales de manera integral, para que se logre tener una visión interdisciplinaria de las soluciones, recomendando generar programas de educación sexual y reproductiva, que contengan elementos como la higiene sexual, la prevención del abuso y las prácticas sexuales responsables. Es importante hacer énfasis en la importancia del fortalecimiento de las políticas públicas para mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres en Panamá,

⁵ El último Informe Nacional Clara González, realizado en el 2016: "Situación de la mujer en Panamá 2014-2016", indica que: "Panamá presenta un índice de desigualdad de género elevado, lo que refleja menores oportunidades para las mujeres en materia económica y laboral." (Instituto Nacional de la Mujer, 2016, pág. 49), evidenciando el problema estructural que impacta a la población panameña, pero en particular a niñas, adolescentes y mujeres. Ver: <https://inamu.gob.pa/informe-nacional-clara-gonzalez/>

en virtud de lo que aportan los datos de la Encuesta Nacional de salud sexual y reproductiva 2014-2015, en donde se reflejó un retroceso en los aspectos de autonomía de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar, relacionado con el uso de métodos anticonceptivos modernos entre las mujeres casadas o unidas de 59.3% a 46.4%.⁶

El Informe Nacional Clara González 2016 indica además que para atender la violencia contra la mujer surge la necesidad de fortalecer la institucionalidad de género. Concretamente, elevar el Instituto Nacional de la Mujer al rango de ministerio, asignar presupuesto para concretar las acciones necesarias en función de ejecutar acciones masivas de prevención y atención de la violencia contra la mujer y fortalecer los servicios de salud mental con perspectiva de género, por ser un factor determinante para romper los ciclos de violencia.

Este informe, igualmente, destaca los avances en el reconocimiento formal de los derechos y la participación política de las mujeres; asimismo, observa que existen márgenes de distancia entre la aprobación de las leyes y la efectividad y los mecanismos que se establecen para su aplicación.

Otros datos relevantes surgen de la *Encuesta de ciudadanía y derechos 2019*, elaborada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales⁷ (CIEPS-Panamá), la cual realiza una lectura del contexto panameño desde la desigualdad en las cuestiones de género. Uno de los datos interesantes respecto a cómo está distribuida la tarea del cuidado en el país revela que el 70.6% de las mujeres que contestaron a esta pregunta afirmaron ser quienes se encargan del cuidado de niñas, niños, personas enfermas y personas mayores. La encuesta muestra otros hallazgos: que el 60.7% de las mujeres depende en términos económicos total o

⁶ ENASSER Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva Panamá, 2014-2015, publicada en 2018 por el UNPA y el Instituto Conmemorativo Gorgas. Ver: <https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ENASSER-2014-2015-WEB.pdf>

⁷ Ver: <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/04/EncuestaCIEPS2019-1.pdf>

parcialmente de otra persona. Estas mujeres se dedican a las actividades no remuneradas que tienen que ver con el mantenimiento de la casa y el cuidado de los miembros del hogar.

Por su parte, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe⁸ de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) suministra datos regionales tomando en cuenta 16 países de la región para medir el tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado⁹ de las personas mayores de 15 años, según el sexo de las personas en un promedio de horas semanales. Esta medición en Panamá se realizó con base a la Encuesta del Uso del Tiempo (2011).

Los resultados para Panamá se encuentran en el siguiente orden:

Cuadro 4
El tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado en horas semanales por sexo

Tiempo de trabajo remunerado	
-Mujeres-	23.3
-Hombres-	41.7
Tiempo de trabajo no remunerado	
-Mujeres-	31.1
-Hombres-	13.5

Fuente: Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL)

Es decir, en la actualidad persisten los roles asignados por razones de género entre mujeres y hombres, cargando casi exclusivamente las mujeres con las tareas asociadas,

⁸ Ver: <https://oig.cepal.org/es>

⁹ Tiempo de trabajo total es la suma del tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado. El trabajo remunerado se refiere al trabajo que se realiza para la producción de bienes o prestación de servicios para el mercado y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. El trabajo no remunerado se refiere al trabajo que se realiza sin pago alguno y se desarrolla mayoritariamente en la esfera privada. Se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica a trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remuneradas para el propio hogar o para apoyo a otros hogares.

sin remuneración económica y con una alta dependencia económica. Las desigualdades y prácticas asociadas a la violencia y la intolerancia contra las mujeres se vinculan a las barreras estructurales y discriminaciones, basadas en género que menoscaban su capacidad para desarrollarse con una plena participación política, económica y social, tal como señala el Informe Nacional Clara González en el 2016, al hacer referencia a la dependencia económica de las mujeres o que puede considerarse como unas de las causas de diversas desigualdades, una de ellas las prácticas y tolerancia a la violencia en contra de las mujeres, como ya señalaba también el Informe Nacional Clara González en el 2016, al referirse a la dependencia económica de las mujeres.

Situación general de las mujeres panameñas por el impacto del Covid-19

En el periodo de pandemia, causada por el Covid-19,¹⁰ las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Panamá publicaron el documento *Análisis socioeconómico del Impacto del Covid-19 en Panamá*, en el cual se indica que el contexto de crisis sanitaria agravó la situación de la vida cotidiana de las mujeres, profundizando lo que se había previsto en la Encuesta CIEPS ya citada, en términos de las desproporcionales cargas del cuidado que llevan las mujeres. Otro factor agravado fue la violencia contra las mujeres. Al referirse a ambos temas, lo describen de la siguiente manera:

“Se debe resaltar que la presencia de la pandemia y las cuarentenas obligatorias aumentan la carga de cuidados, principalmente para las mujeres dentro de los hogares por el cuidado de niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad. El aumento de los casos de violencia doméstica en el hogar, como consecuencia de la cuarentena, lo cual ha sido evidenciado en los medios, debe ser abordado también de manera urgente” (PNUD-Panamá, 2020, pág. 15).

¹⁰Se recomienda leer la publicación de la ONU MUJERES; *Panamá: Análisis preliminar sobre el impacto de la pandemia del Covid-19 en las mujeres. Diagnóstico y recomendaciones para la reactivación económica y social*. disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/06/panama-analisis-preliminar-impacto-covid-19>

Por su parte, el Ministerio Público de Panamá¹¹ contabilizó, desde enero hasta el 31 de octubre de 2020, 26 femicidios, 3 tentativas de femicidios y 15 muertes violentas. En términos comparativos con el año 2019, en el mismo período fueron 12 femicidios, 5 tentativas de femicidios y 20 muertes violentas.¹² Esto podría tener una relación directa con las medidas de cuarentena y aislamiento en los hogares.

Si bien es un nuevo desafío seguir documentando los obstáculos agravados que las mujeres enfrentan para el ejercicio sustantivo de todos sus derechos, los datos anteriores, en su conjunto, tomando en cuenta la realidad de las vidas de las mujeres antes la pandemia y el impacto de esta de manera diferenciada, son importantes ya que ponen en perspectiva los retos que en un futuro inmediato debe enfrentar el Estado panameño para cerrar las brechas aumentadas de desigualdad entre hombres y mujeres.

En ese sentido es importante mencionar que el impacto desigual que tuvo la pandemia por el Covid-19, a nivel de la actividad socioeconómica en el país, caracterizada por la pérdida de empleos, suspensión de contratos y aumento de las tareas de cuidado, significativamente afectó a las mujeres. Según datos de Mitradel, que aparecen en el informe del PNUD (2020),¹³ el 45% de los contratos suspendidos durante la pandemia fueron de mujeres; de igual forma, la reducción de horarios laborales y el teletrabajo con una desigual carga de trabajo compartida. En cuanto a la situación de violencia, se sospecha que no se realizaron mayor número de denuncias debido a la situación del confinamiento que obligó a muchas mujeres a convivir con sus agresores. Informes del Ministerio Público revelaban para abril de 2020 una reducción de 516 denuncias de violencia doméstica respecto del mismo período en 2019.¹⁴ Con relación a la participación de la mujer en la política, los estudios comparados indican que persiste la desigualdad en cuanto a la actividad de las mujeres en

¹¹Ver: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2020/09/Informe-Estadistico-Victimas-de-Femicidio-a-Nivel-Nacional-Agosto-2020.pdf>

¹² Muerte Violenta se refiere a todos los homicidios de personas del sexo femenino que no fueron consideradas como femicidios, según valoración del fiscal del caso y la aplicación de la Ley N° 82.

¹³ PNUD Panamá (2020). Impacto socioeconómico, estudio complementario: Covid-19 y género en Panamá, pág. 10.

¹⁴ ONU Mujeres (2020). Panamá: Análisis preliminar sobre el impacto de la pandemia del Covid-19 en las mujeres, pág. 11.

la arena política por diversas razones, muchas de ellas relacionados con lo anteriormente expuesto sobre las tareas asociadas al género, que limitan a las mujeres en su desarrollo en otras áreas de su vida pública. En reciente publicación de la Konrad Adenauer Stiftung (2021) se indica que la subrepresentación de las mujeres en la política se incrementa en época de Covid-19 en América Latina, y de igual forma dicho incremento puede darse de forma desventajosa en relación con la participación de la mujer en otros ámbitos.¹⁵ Panamá no escapa a esa realidad, por lo que es importante que las políticas públicas que se generen para superar la crisis causada por el Covid-19, consideren de manera estructural las desigualdades de género y apunten a la eliminación de las barreras que impiden la participación efectiva de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política, económica y social del país, con pleno acceso en igualdad de condiciones a la toma de decisiones para el logro de una sociedad más justa y equitativa, cónsona con la realidad de la mitad de la población panameña.

II.B Principales hallazgos por dimensión e indicadores

Este informe ATENEA 2020 proporciona información útil a los tomadores de decisiones políticas, en distintos ámbitos y espacios de la administración pública y sociedad civil, para incidir en las políticas públicas que busquen lograr la paridad política en Panamá de manera efectiva. A continuación se presentan los hallazgos de este análisis por cada una de las dimensiones predefinidas por esta herramienta.

II.B.1 Dimensión 1: Compromisos asumidos por el Estado con la igualdad en la Constitución y el marco legal

El puntaje obtenido por el país en esta dimensión es de 60 puntos sobre 100. Esta es la dimensión en la que Panamá consiguió mayor puntaje promedio en el Índice de Paridad Política. Lo anterior revela, por un lado, una mejora de 20 puntos respecto al primer

¹⁵ Konrad Adenauer Stiftung (2021) Covid-19, *Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, pág. 109.

diagnóstico de ATENEA realizado en el 2015, el cual fue de 40 puntos sobre 100. Es importante llamar la atención en que, en la medición 2020, los máximos puntajes se obtienen en los indicadores que miden contenidos declarativos, siendo estos la inclusión del derecho a la igualdad y la no discriminación en la Constitución; la existencia de una Ley N° 4 de 29 de enero de 1999 por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la existencia de una Ley contra la discriminación, la Ley N° 7 del 14 de febrero de 2018.



Cuadro 5

Comparativo de los puntajes para la dimensión de Compromisos Internacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
I. Compromisos nacionales con la igualdad en la constitución y el marco legal	60	40	+20

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Por el otro, da cuenta de los desafíos que existen para lograr la paridad y la protección integral de las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos. Estos desafíos tienen que ver con la nula obtención de puntaje en los indicadores que miden la inclusión de la paridad política como mandato constitucional y la inexistencia de una ley integral de acceso a una vida libre de violencia, medidas que han sido adoptadas en países como Ecuador (2008), Bolivia (2009), México (2013) y Nicaragua (2014).¹⁶

Cuadro 6
Comparativo de puntajes obtenidos en los indicadores de la dimensión de Compromisos con la Igualdad en la Constitución y el marco legal en 2020 y 2015

INDICADORES	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015
Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional	100	100
Inclusión de la paridad como precepto constitucional	0	0
Existencia de Ley de Igualdad	100	100
Existencia de una Ley de acceso a una vida libre de violencia	0	0
Existencia de una Ley contra la Discriminación	100	0

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

a. Marco normativo de protección de derechos de las mujeres: los avances

El ordenamiento jurídico panameño reconoce la importancia de la protección de los derechos de las mujeres y el ejercicio de sus derechos políticos. En ese sentido ha suscrito y ratificado instrumentos internacionales y regionales de carácter jurídico vinculante, los que se constituyen en la base de la legislación actual y progresiva que se rige sobre los

¹⁶ Beatriz Llanos y Marta Martínez: *La Democracia Paritaria en América Latina, los casos de México y Nicaragua*, OEA 2016 págs. 63 y 106. Nélica Archenti: *La paridad política en América Latina y el Caribe, percepciones y opiniones de los líderes de la región*, CEPAL 2011 págs. 23 y 27.

principios de igualdad y no discriminación. En el contexto de la comunidad internacional, Panamá debe, ineludiblemente, cumplir con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención para la eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, en la Plataforma de Acción de Beijing, así como en la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que en su conjunto forman el marco de la convencionalidad que en términos de protección y garantía de los derechos de las mujeres son de obligatorio cumplimiento.

Según este marco, corresponde que los Estados realicen esfuerzos para lograr “la adopción de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”, que “cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. También los Estados deben “tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”, tal como lo establece la Convención de la CEDAW.

Este informe recupera el primer diagnóstico de ATENEA de 2015, que identificaba la falta de registro de suscripción o ratificación de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952). En este sentido, en el proceso de levantamiento de información para ATENEA (2020), se identificó que el Foro de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP) ha solicitado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá que se suscriba y ratifique esta Convención.

Cuadro 7

Instrumentos Internacionales vinculantes relacionados con la igualdad, la no discriminación y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres

Alcance	Instrumento	Suscripción	Ratificación	Vigente
UNIVERSALES	Carta de las Naciones Unidas (1945)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1945</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1945</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)	Sí: <input type="checkbox"/> No: <input checked="" type="checkbox"/> Año: <u> </u>	Sí: <input type="checkbox"/> No: <input checked="" type="checkbox"/> Año: <u> </u>	Sí: <input type="checkbox"/> No: <input checked="" type="checkbox"/>
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1976</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1977</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
	CEDAW (1979)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1981</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1981</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
	Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>2001</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>2001</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
REGIONALES	Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1951</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1951</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
	Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (1948)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1951</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1951</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1977</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1978</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1992</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1992</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>
	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994)	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1995</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/> Año: <u>1995</u>	Sí: <input checked="" type="checkbox"/> No: <input type="checkbox"/>

En el ámbito nacional, la Constitución de la República de Panamá, en el Artículo 19, establece: "No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas", y en cuanto a la normativa¹⁷ se cuenta con un andamiaje de leyes que buscan la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación que incluye: la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999 "por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres". En el Título II "De los derechos", que se refiere a la igualdad de oportunidades, señala entre las áreas de especial atención: Violencia contra las Mujeres y se complementa con el Decreto ejecutivo N° 53 (de 25 de junio de 2002) que reglamenta la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999.

Respecto de las leyes de acceso a una Vida Libre de Violencia, un informe de ONU Mujeres que analiza los compromisos y acciones de las políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe, ha señalado que Panamá se encuentra entre los países que tienen leyes de primera y segunda generación.

En este sentido, la Ley N° 38 de 10 de julio de 2001, que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, busca proteger a las mujeres frente a la violencia que sufren en el ámbito privado, específicamente lo vinculado a la violencia familiar, intrafamiliar, doméstico. En el 2007, mediante el nuevo Código Penal, se incorpora el Título V "De los Delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil, en el Capítulo V "De la violencia doméstica y el maltrato al niño, niña y adolescente". Se establece el agravamiento del delito de homicidio, sancionado con pena de 20 a 30 años de prisión cuando se ejecute como consecuencia de un acto de violencia doméstica y como agravante del delito de lesiones personales, con pena de prisión de 4 a 6 años cuando la lesión se produzca como consecuencia de actos de violencia doméstica, aumentando la pena de prisión por delitos de violencia doméstica de 2 a 4 años.

¹⁷ [http://www.utp.ac.pa/documentos/2010/pdf/LEY_DE_GENERO\(8\).pdf](http://www.utp.ac.pa/documentos/2010/pdf/LEY_DE_GENERO(8).pdf)

El 24 de octubre de 2013 se aprueba la Ley N° 82, por la cual se adoptan medidas de prevención contra la violencia en las mujeres, y reforma el Código Penal para tipificar el delito de femicidio y sancionar hechos de violencia contra la mujer, y en el 2017 se reglamenta mediante el decreto Ejecutivo N° 100 (de jueves 20 de abril de 2017).

Los avances de Panamá en la aprobación de leyes de segunda generación, que tipifican diversas expresiones de la violencia contra las mujeres, se encuentra en la Ley N° 7 del 14 de febrero de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios, y dicta otras disposiciones. Esta ley mandata al sector privado y público en el ámbito laboral, educativo, comunitario y cualesquiera otros ámbitos las conductas antijurídicas que son hostigamiento, acoso sexual o moral, racismo y sexismo. Sin embargo, esta ley requiere una comprensión amplia y no restringida desde el Estado y desde las instituciones, ya que se establece en el artículo primero que se asume conforme a los convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.

No obstante, se identifican avances en el reconocimiento jurídico, y esto es importante pero no suficiente ya que, por ejemplo, existe una fragmentación en la regulación que limita la implementación de manera coherente de las políticas públicas, planes y acciones.

Además, el fenómeno de la violencia y acoso político por razones de género ha sido poco estudiado en Panamá; sin embargo, hay que reconocer el esfuerzo del país por reconocer la importancia de contar con un marco legal robusto en materia de derechos políticos de las mujeres. Así fue sancionada recientemente Ley N° 394 del 2020 que adopta medidas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra la mujer. Este es un importante avance, sin embargo, ocurre posterior al trabajo realizado con la recopilación

de los datos para cada uno de los indicadores, realizado entre junio y agosto de 2020 y, por lo tanto, no forma parte de la puntuación obtenida en esta dimensión y en general del cálculo del IPP para el país.

Finalmente, respecto de esta dimensión y del diagnóstico del 2015, se registra un avance significativo desde la aprobación de la Ley N° 82 de 2013 que sanciona la violencia contra la mujer en todas sus formas y tipifica el femicidio en Panamá y su reglamentación mediante Decreto ejecutivo N° 100 del 2 de abril de 2017. En 2018 la Ley N° 7 que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios, incluyendo entre los términos que contempla al sexismo como forma de discriminar a una persona por razón de su sexo y usando como base los roles de género que se atribuyen a hombres y mujeres; recientemente se logra la aprobación de la Ley N° 394 de 2020 -antes mencionada- que viene a cumplir con una deuda pendiente con las mujeres políticas afiliadas o no a partidos, parlamentarias y exparlamentarias, el movimiento de mujeres en general, a raíz del reconocimiento de la importancia de la participación de la mujer en la política y la sanción de todo acto de violencia que llegue a menoscabar ese derecho que tienen todas las mujeres a participar en igualdad de condiciones y libres de todo acto de acoso o violencia. En resumen, el balance de esta dimensión es positivo para el país y para las mujeres.

II.B.2 Dimensión 2: Ejercicio de las mujeres en el derecho al sufragio

El total de puntaje para esta dimensión es el más alto del Índice de Paridad Política, si bien hay una ligera disminución en la participación electoral de las mujeres al comparar los datos con el diagnóstico de ATENEA en 2015, lo que reafirma la premisa con la que se tituló ese primer informe: *"Electoras, pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas"*.



Cuadro 8
Comparativo de los puntajes para la dimensión
Ejercicio del derecho al sufragio en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
II. Ejercicio del derecho al sufragio	76.2	80	-3.8

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Según la conformación del registro electoral para la elección de mayo 2019, el 50.2% de las personas que estaban inscritas (y por tanto estaban habilitadas para votar) eran mujeres; mientras que un 49.8% eran hombres. La participación electoral mide el número de personas que efectivamente votaron respecto de aquellas que estaban inscritas.

En esta dimensión, el cálculo del IPP registra 76 puntos en el indicador de ejercicio del derecho al sufragio, mientras que en el 2015 el puntaje fue de 80; la diferencia de -3.8 indica que en este indicador se dio un leve retroceso, pero, en general, a pesar de la

disminución en el número de votantes en las pasadas elecciones, la participación electoral sigue siendo alta. En términos de género, se muestra, en el siguiente cuadro, la participación electoral de las mujeres (indicador de ATENEA para esta dimensión) alcanzó el 76.2%, 6.7 puntos porcentuales más que la de los hombres que alcanzó un 69.4%.

Cuadro 9
Inscripción en el registro electoral de votantes y participación electoral, año 2019

Inscripción en el Registro Electoral	Número	%
Total de electores/as inscritos en el registro electoral	2,757,823	100%
Total de electores hombres inscritos en el registro electoral	1,372,747	49.8%
Total de electoras mujeres inscritas en el registro electoral	1,385,076	50.2%
Participación Electoral	Número	%
Total de votos emitidos	2,008,725	100%
Número de hombres que votaron	953,003	47.4%
Número de mujeres que votaron	1,055,722	52.6%
Participación electoral de mujeres = Número de mujeres que votaron /Total de electoras inscritas en el registro electoral	Resultado:	76.2%

Año de la última elección presidencial: 2019

Fuente: Sistema Informático-Tribunal Electoral de Panamá

Para hacer los análisis de este tópico se debe tener en cuenta que, en el caso panameño, el derecho al sufragio se establece en la Constitución Política de la República de Panamá y en el Código Electoral como derecho y deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo, aunque no exista una sanción por no ejercer ese derecho.

Por lo cual es a voluntad de todo ciudadano cerciorarse, oportunamente, de su inclusión en el respectivo registro electoral y votar en la mesa que, conforme a dicho registro, le corresponda. Para el caso de las personas con la ciudadanía panameña residentes en el extranjero que ejerzan el sufragio en el territorio nacional, basta que soliciten su inscripción o se les mantenga en el Registro Electoral en el lugar de su última residencia. El día de las

elecciones, si están en el país, podrán votar en la mesa respectiva en todos los tipos de elecciones.

La arquitectura institucional del Tribunal Electoral de Panamá propicia la inscripción en el registro electoral de manera automática, inmediatamente se realiza el trámite de cédula de identidad personal por primera vez o en cualquiera de otros casos como pérdida o cédula renovada, la integración del sistema informático de las direcciones de Cedulación, Registro Civil y Organización Electoral actualiza el padrón electoral y excluye a las personas fallecidas, ciudadanos que hayan perdido la nacionalidad, ciudadanos mayores de edad que tengan suspendidos los derechos políticos, y las inscripciones repetidas.

Además, exceptúa del registro electoral a quienes no hayan ejercido el derecho al sufragio en tres elecciones generales consecutivas y en ese mismo periodo no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral. No obstante, puede pedirse la reinscripción hasta el 15 de octubre del año anterior a las elecciones. Lo anterior permite tener un registro electoral actualizado.



II.B.3 Dimensión 3: Cuota/paridad

Esta dimensión obtuvo una puntuación de 40 puntos sobre 100. En comparación con el 2015, el aumento fue de 20 puntos, pero al mismo tiempo es la segunda con menor puntaje en la actualización del Índice de Paridad Política, después de la dimensión de gobiernos locales.

Cuadro 10
Comparativo de los puntajes para la dimensión
Cuota/paridad en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
III. CUOTA/PARIDAD	40	20	20

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

El progreso está directamente relacionado con el establecimiento de medidas legales para la inclusión de mujeres en altos cargos públicos, en particular para las postulaciones en el ámbito de la participación política electoral. Esto ha sido posible por el proceso de reformas electorales luego de cada elección general, que permite la reevaluación de la normativa a partir de las lecciones aprendidas del proceso electoral anterior.

Sin embargo, tres elementos impactan en la evaluación de indicadores con puntuación nula (0 puntos). Estos tienen que ver con el diseño de las medidas, restricciones en su aplicación y la falta de sanciones por incumplimiento para el caso de nominaciones electorales. Aunado a lo anterior se da el fenómeno identificado como “válvulas de escape”, que hace referencia al otorgamiento a la Secretaría de la Mujer de la facultad de validar las listas de postulaciones a los cargos de elección que no cumplen con el porcentaje de 50% regulado de mujeres, situación que abordaremos con mayor profundidad más adelante al analizar los indicadores de la dimensión.

a. Regulación de la cuota de género en la administración pública

Anteriormente se ha indicado que Panamá no incluye en la Constitución Política el principio de la paridad política, así como tampoco se menciona una cuota de participación. Cabe señalar que existen leyes que reconocen la cuota como medida afirmativa, tal es el caso de la Ley N° 4 de 29 de enero de 1999, la cual en el Capítulo II se refiere al “Poder y Participación Política”. En el artículo 7, numeral 6, establece 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.

Más recientemente se aprobó la Ley N° 56 del 11 de julio de 2017 que mandata la cuota de 30% participación política de las mujeres en las juntas directivas estatales, como lo son instituciones del Gobierno Central, descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y aquellas reguladas por estos, lo cual se lograría de manera progresiva, iniciando un año después de su entrada en vigor con el 10% (2018); el segundo año, 20% (2019), y al tercer año de entrada en vigor el 30% (2020).

Cabe resaltar que a pesar de que existen estas regulaciones las mismas no se cumplen ni existen sanciones por su incumplimiento. Su implementación depende de quienes presiden las máximas jerarquías de los órganos del Estado o de las instituciones públicas. Queda pendiente poner en funcionamiento los mecanismos de monitoreo y de seguimiento para garantizar la participación de las mujeres en las instancias de concertación de políticas públicas, cumpliendo al menos lo estipulado por la normativa vigente.

b. Regulación de una paridad de diseño imperfecto en las nominaciones electorales

En el campo de la participación política electoral, el CE ha pasado por varias reformas en el tema de las cuotas y posteriormente la paridad (imperfecta). Primero en 1997 se regula una

cuota del 30%, la cual nunca se cumplió; posteriormente mediante la Ley N° 54 del 17 de septiembre de 2012 y en 2017 mediante la Ley N° 29 del 29 de mayo, se regula la paridad en elecciones internas y las generales, es decir, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el 50% de las candidaturas sean para mujeres, exceptuando la nómina presidencial.

También debe mencionarse que se reglamentó la aplicación de la paridad contenida en el artículo 303 del CE vigente. En 2018¹⁸ se emite el primer decreto que dispone en su artículo 40 que aquellos candidatos(as) electos como principales deben considerar, de común acuerdo con el partido, que su suplente sea de género distinto, tanto para circunscripciones uninominales y plurinominales, así también en aquellos partidos donde se elijan nóminas completas (principal y suplente) los integrantes de cada nómina deben ser de género distinto. Esta reglamentación establecía que los partidos políticos postularían mediante el módulo virtual del Tribunal Electoral y no advertía nada sobre la paridad de género. Posteriormente se expidió otro decreto,¹⁹ que en su artículo 17 se refiere a la postulación de suplentes utilizando el término "preferiblemente", en lo que se refiere a las postulaciones utilizando el módulo de postulaciones del Tribunal Electoral y el término "procurando" para referirse a las postulaciones de género distinto dependiendo del(a) electo(a) como principal, hecho que causó descontento y generó la protesta de las organizaciones de mujeres. Una última modificación de la reglamentación se realizó mediante Decreto de mayo de 2018,²⁰ cuyo artículo 40 retoma la paridad de género en todas las candidaturas a principales y suplentes, en todas las circunscripciones uninominales y plurinominales.

Este recorrido muestra que el diseño electoral de paridad de género ha sido deficiente, por lo que no se han alcanzado las metas esperadas. El primer diagnóstico de ATENEA evidenció

¹⁸ Boletín 4,233 del Tribunal Electoral, jueves 22 de marzo de 2018. Decreto 12 de 21 de marzo de 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las elecciones generales de 2019.

¹⁹ Boletín 4,253 del Tribunal Electoral, viernes 27 de abril de 2018. Decreto 19 del 26 de abril de 2018, que modifica el Decreto 12 de 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las elecciones generales de 2019.

²⁰ Boletín 4,260-A del Tribunal Electoral, sábado 12 de mayo de 2018. Decreto 27 de 11 de mayo de 2018, que deroga artículos del Decreto 19 de 2018 y que adopta otras medidas.

la falta de un diseño de cuota/paridad que incluyera la aplicación de la misma en las listas de candidaturas para las elecciones generales. De igual forma incluyó las observaciones finales para Panamá del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sobre Derechos Políticos de las Mujeres en el año 2010. En ese sentido, el Comité manifestó su preocupación por dos asuntos: el primero tiene que ver con la necesidad de aplicar las medidas necesarias para garantizar que los partidos políticos cumplieran con la cuota establecida en ese momento, y el segundo con la aparente falta de conciencia e interés de los partidos políticos sobre la inclusión de más mujeres.

Los indicadores del Índice contribuyen a realizar un examen de la efectividad de la nueva norma desde una perspectiva integral que se aplica en dos niveles -el legislativo nacional y el local (municipal). Es para tomar nota que, aunque incrementado el porcentaje de nominaciones de mujeres al 50%, los puntajes sobre la calificación del diseño de la cuota en relación con las restricciones de aplicación y la existencia de sanción por incumplimiento tienen puntuaciones nulas (0) o intermedias (50).



Los detalles por indicador se observan seguidamente y se explican tras la presentación

Cuadro 11
Comparativo de puntajes obtenidos en los indicadores de la dimensión de cuota/paridad en 2020 y 2015

INDICADORES	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015
Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública	60	60
Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento	100	0
Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0	N/A
Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50	N/A
Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia o no de restricciones para aplicar la cuota o paridad	0	N/A
Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a concejos municipales	100	0
Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0	N/A
Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50	N/A
Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia o no de restricciones para aplicar la cuota o paridad	0	N/A

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Los retos y desafíos para la efectividad de esta disposición han sido delineados por algunas de las medidas y prácticas que se dieron en las elecciones de mayo de 2019, donde se aplicó por primera vez la medida del 50%.

b.1 Mandato de posición en las listas electorales

Como se observa en el cuadro 11, el diseño panameño no contempla un mandato de posición que evite que las mujeres, constituyendo el 50%, sean colocadas en los lugares

menos expectantes o visibles de las listas que integran. En específico, no se ha regulado un mandato de alternancia que consiste en la ubicación secuencial de los candidatos, intercalando personas de sexo contrario al interior de la propia lista (hombre-mujer o mujer-hombre consecutivamente hasta abarcar el número total de integrantes).

Por el contrario, lo que se ha regulado en el CE es la discrecionalidad de los candidatos principales y del partido político para escoger como suplente a una persona de sexo distinto, tanto para las circunscripciones uninominales como plurinominales. En las postulaciones por nóminas completas, principal y suplente, los integrantes de cada nómina tendrán que ser de género distinto, es decir, si un varón se postula como principal tiene que llevar como su suplente a una mujer y viceversa. Y en caso de vacantes por renuncia, inhabilitación o fallecimiento las postulaciones asumen la suplencia por género.

b.2 Existencia de sanción por incumplimiento

La ley electoral indica que los partidos deberán cumplir con el mínimo establecido de los candidatos a cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electos, en consecuencia, no se admitirán las listas a quienes no cumplan con estos requisitos. Sin embargo, esta disposición deviene en ineficaz pues está mediatizada por otra disposición que ha subsistido a lo largo de las reformas realizadas en el país; la Secretaría de la Mujer puede avalar que las listas no cumplan con este porcentaje, como se detalla en el siguiente punto.

b.3 Restricciones de aplicación

Las secretarías de la mujer de los partidos políticos han sido y son consideradas organismos necesarios, por tanto, en los diagnósticos de ATENEA son consideradas elementos positivos para la participación político-partidaria de las mujeres. Pero en el caso panameño, una facultad regulada legalmente puede considerarse un mecanismo de restricción de la aplicación de una composición paritaria de la lista ya que la ley electoral las faculta para

validar mediante memorial las listas de postulaciones cuando estas no cumplan con el porcentaje establecido, en consecuencia, los partidos políticos pueden complementar con otros aspirantes a los respectivos cargos. Aquí ocurre el fenómeno llamado “válvula de escape”, que limita la real conformación de unas listas con un 50% de hombres y 50% de mujeres.

Según encuestas del barómetro de las Américas 2018, en Panamá, ante la pregunta: *Algunos dicen que en general, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres. ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo, o muy en desacuerdo?*, las respuestas se agrupan entre los que respondieron estar en desacuerdo y muy en desacuerdo el 74.6%, mientras que el 25.4% respondió estar de acuerdo y muy de acuerdo.²¹ Es decir, el electorado panameño no muestra desconfianza ante la posibilidad de tener que elegir a una mujer como autoridad política. El tema es que la oferta se reduce si no se toman las medidas correctas y necesarias para mejorar la situación actual, en la que las mujeres se encuentran en desventaja para participar y ser electas.

En el caso panameño es necesario profundizar, además, en otros aspectos para dar mayor eficacia a las medidas adoptadas en relación al sistema electoral. Por ejemplo, determinando cómo influye el tamaño de las circunscripciones en la elegibilidad de las mujeres. De las 13 circunscripciones plurinominales, 12 son pequeñas por elegirse de 2 a 5 diputados, y una mediana con 6.²² También se hace necesario establecer si el diseño de la lista, en el caso de este tipo de circuitos plurinominales, y el establecimiento del voto preferente podría influir en la elección de mujeres, de ser colocadas de forma paritaria en las listas y con un mandato de posición que les permita, al igual que los hombres, ocupar la primera posición.

²¹ (2018) Barómetro de las Américas, cuestionario para Panamá disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/ABPan18-v10.1.3.4-Spa-181024_W.pdf. Cálculos realizados por Juan Diego Alvarado, politólogo del INED, diciembre 2020.

²² Para este caso la categorización se entiende así: Total, Plurinominal (2 o más escaños)- Pequeñas (2-5), Mediana (6-9) y Grande (10 o más).

La literatura revisada indica que en los circuitos grandes las mujeres tienen mayor posibilidad de ser electas. En el estudio de Freidenberg y Lajas 2016, sobre el estado de las reformas políticas en América Latina, se coloca a Panamá entre los países que poseen un débil diseño de las cuotas, en los que los arreglos institucionales son permisivos y las sanciones son bajas por incumplimiento de la norma.²³ También otro informe del PNUD 2015²⁴ revela que para alcanzar la paridad es importante mantener las elecciones primarias para todos los cargos y en circuitos plurinominales utilizar dos listas, una por género, hasta constituir listas paritarias, un voto por elector para cada género y voto selectivo. En ese sentido, en Panamá el tamaño de los circuitos plurinominales dificulta validar esa posibilidad de mayor número de mujeres electas en circunscripciones más grandes, lo que sí es urgente es mejorar el diseño y establecer mandatos de posición en las listas electorales que favorezca a las candidatas a los distintos puestos de elección popular.

Finalmente, otras tareas pendientes son comprender el funcionamiento de las alianzas partidarias, los puestos reservados y su impacto en la conformación de las listas. Es importante la aplicación de las medidas complementarias que han sido recomendadas como: incremento del financiamiento público (del 10% al 20%) para fortalecer el liderazgo femenino, la fiscalización activa de los recursos ya destinados, la regulación de la aplicación de medidas de paridad en los estatutos de los partidos políticos.

II.B.4 Dimensión: Poder Ejecutivo y administración pública y existencia de condiciones mínimas para el ejercicio del cargo.

Como antecedente inmediato en cuanto al Poder Ejecutivo, cabe señalar que Panamá fue uno de los primeros países de la región en elegir a una mujer para ocupar la Presidencia

²³ Falvia Freidenberg y Sara Lajas (2016). *¡Leyes vs techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. UNAM pág. 11.

²⁴ Flavia Freidenberg (2015). *La representación política de las mujeres en Panamá: insumos para una discusión plural y crítica*. PNUD pág. 11 y 14.

de la República a través de elecciones democráticas. Mireya Moscoso presidió Panamá durante el período 1999-2004 y la vicepresidencia fue ejercida por primera ocasión por una mujer, Isabel Saint –Malo, en el periodo 2009-2014.²⁵

El IPP en esta dimensión para el 2020 presenta un puntaje promedio de 57. El primer diagnóstico ATENEA 2015 fue de 53.8, por lo que la diferencia es un aumento de 3.2 puntos.

Cuadro 12
Comparativo de los puntajes para la dimensión
Poder ejecutivo y administración pública en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
IV. Poder Ejecutivo y administración pública	57	53.8	3.2

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Los indicadores que forman parte de esta medición son el porcentaje de mujeres ministras y viceministras, la duración en la ocupación en los cargos ministeriales de roles no tradicionales, la diferencia por sexo en la duración promedio en los cargos ministeriales en el período presidencial previo, así como la existencia y grado en la jerarquía del mecanismo nacional para la igualdad de las mujeres. A continuación un cuadro que muestra los puntajes comparativos del cálculo del IPP 2020 y 2015.

²⁵ PNUD- Panamá (2015). Electoras pero no elegidas es el tiempo de las ciudadanas. PNUD.

Cuadro 13
Comparativo de puntajes obtenidos en los indicadores de la dimensión de Poder Ejecutivo y administración pública en 2020 y 2015

INDICADORES	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015
Porcentaje de mujeres titulares de ministerios o secretarías del Estado	50	28.6
Porcentaje de mujeres que ocupan ministerios/secretarías de Estado de "producción" y "preservación del sistema"	40	20
Diferencia por sexo en la duración promedio del cargo de las personas que ocuparon un ministerio en los gabinetes en el último período presidencial	76	100
Porcentaje de mujeres titulares de viceministerios	69	70
Existencia y nivel jerárquico de mecanismo nacional de Mujer/Género en el Poder Ejecutivo	50	50

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

a. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y en la administración pública

El cuadro 13 muestra avances en el indicador de porcentaje de mujeres que ocupan el rol de ministras de Estado. Ello porque el porcentaje de ministras muestra un incremento en la puntuación en comparación con ATENEA 2015 cuando las ministras eran apenas un 14.3%, mientras que en 2020 la presencia de ministras en el gabinete ministerial fue de 25% (4 de 16), al momento de la medición. Un incremento importante pero insuficiente desde una perspectiva paritaria. Como se observa en el siguiente cuadro, el porcentaje de mujeres durante todo el mandato en administraciones previas en el período 2014-2019 fue de un 23.3%, mientras que en el mandato 2009-2014 fue de 12.9%.

Cuadro 14
Mujeres y hombres en cargos ministeriales por mandato presidencial en la República de Panamá
Años 2009-2019

Mandato presidencial: <u>2009- 2014</u>				Mandato presidencial: <u>2014-2019</u>			
Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% Mujeres
27	4	31	12.9%	23	7	30	23.3%

Fuente: Informe ATENEA, 2015. Para el período 2014-2019: Gacetas oficiales de julio 2019

De igual forma se nota un ascenso de 20 puntos en lo que respecta al indicador de porcentaje de mujeres que ocupan el rango de ministras en las carteras que tienen que ver con "producción" y "preservación del sistema".²⁶ Los datos que califican el incremento en el indicador son que se cuenta con una ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, considerada dentro de la cartera de "Producción", y una ministra en la cartera de Gobierno, considerada en la categoría de "Preservación del sistema". Esto se califica como positivo puesto que, a diferencia de 2015 cuando ninguna mujer ocupaba este tipo de carteras, ahora un 20% (2 carteras) importantes dentro de la clasificación que utilizamos según Skard y Haavio-Manila, son ocupadas por mujeres, si bien son cargos ministeriales que no corresponden a los roles tradicionales en los que se las coloca históricamente. También destacamos que se suma a la clasificación propuesta como otra puntuación en ascenso, el reciente nombramiento de una mujer frente al Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque no fue incluida en el cálculo porque esto ocurrió con posterioridad a la realización del mismo, pero igualmente constituye un buen avance en cuanto a la presencia de mujeres en el gabinete ministerial

²⁶ Definición: Según Skard y Haavio -Manila (1985), las carteras ministeriales pueden ser de tres tipos: de "Producción" (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc.); de "Reproducción" (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etc.) y de "Preservación del sistema" (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.).

El siguiente indicador que corresponde a la diferencia por sexo es en la duración promedio en el cargo de ministros(as) titulares en el último período presidencial. Para esto se utiliza una fórmula que calcula la duración en meses de mujeres y hombres en el cargo en el mandato presidencial previo ya concluido.²⁷ El informe ATENEA 2015 destaca que el promedio de duración en meses de las mujeres en el cargo de ministras para el período presidencial 2009-2014 fue de 31.7 meses para las mujeres y de 24.3 para los hombres, indicando un resultado favorable para las mujeres a pesar de su bajo porcentaje que solo alcanzaba el 12.9%, lo que arrojó una diferencia de 1.305. Esta diferencia, según el diseño metodológico de ATENEA, refleja una situación de permanencia ventajosa para las mujeres en relación a los hombres.²⁸ En la medición de este indicador para el período culminado 2014-2019, el promedio de duración en meses para las mujeres fue de 26.1 y de 34.6 para los hombres, con una diferencia de 0.76. A pesar de haberse incrementado el porcentaje de mujeres ministras, la puntuación por debajo de uno las coloca en desventaja frente a los hombres, pues permanecen en promedio menos tiempo que los hombres. A la luz de ambos datos, es necesario mayores estudios para profundizar las causas de una mayor o menor permanencia de las mujeres en los gabinetes ministeriales.

El siguiente indicador, el de presencia de las viceministras, no muestra ni avances ni retrocesos, se mantiene igual. De igual forma, tanto en la actual administración como en la pasada, los porcentajes son muy similares en cuanto a la designación de mujeres para ocupar dicho cargo, 35.3% en 2014-2019 y 34.6% en 2019-2024 a julio de 2020. Sin embargo, es importante hacer notar que en comparación con el porcentaje de mujeres en

²⁷ Fórmula: Promedio de duración en el cargo (en meses) de las mujeres que ocuparon un ministerio en el gabinete en el último período presidencial (ya concluido) / Promedio de duración en el cargo (en meses) de los hombres que ocuparon un ministerio en el último período presidencial (ya concluido). Interpretación del resultado: En virtud del principio de "razón de la ventaja" si la "diferencia por sexo" obtenida es menor a 1, estaremos ante una situación de desventaja para las mujeres. Si por el contrario el resultado es mayor a 1, estaremos ante una situación de ventaja para ellas. PNUD (2015). Electoras, pero no elegidas, es el tiempo de las ciudadanas. (pág. 31).

²⁸ El indicador se calcula dividiendo el promedio de duración en el cargo (en meses) de las mujeres que ocuparon un ministerio en el gabinete en el último período presidencial (ya concluido) entre el promedio de duración en el cargo (en meses) de los hombres que ocuparon un ministerio en el mismo período. En virtud del principio de "razón de la ventaja" si la "diferencia por sexo" obtenida es menor a 1, estaremos ante una situación de desventaja para las mujeres. Si por el contrario el resultado es mayor a 1, estaremos ante una situación de ventaja para ellas.

ministerios, su mayor presencia en viceministerios muestra una tendencia a colocar más mujeres en rangos de menor jerarquía. Asimismo, es importante contar con mecanismos de monitoreo y seguimiento. Los datos que se utilizaron para el cálculo del IPP en el indicador que corresponde al porcentaje de mujeres titulares de ministerios en el país arrojan un porcentaje menor al 30% establecido en la Ley N° 56 de 2017, teniendo en cuenta que la medición se realiza hasta agosto de 2020.

A pesar de ello, se pueden resaltar otros esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de la administración pública en Panamá. Por ejemplo, el documento técnico del PNUD sobre Servicio Civil en Panamá, indica que la Constitución reconoce quiénes son los funcionarios públicos desde 1972. De igual forma identifica las nueve carreras que rigen la administración pública en Panamá, donde la primera de ellas es la Carrera Administrativa.

El Estado panameño, mediante la Ley N° 9 de 1994, regula los derechos de los servidores públicos, especialmente los de la Carrera Administrativa. Con esa norma se crea la Dirección de Carrera Administrativa, adscrita a la Presidencia de la República, la cual se rige por principios de igualdad, eficiencia, equidad y justicia. De igual manera, se fortaleció mediante reforma a la Ley N° 23 del 12 de mayo de 2017, con el objetivo de mejorar la política de recursos humanos dentro de la administración del Estado.

De igual forma encontramos en el mencionado informe la recomendación para Panamá de instalar un programa de excelencia para altos cargos directivos de la administración pública, que tiene por objetivo separar funciones del Estado, mediante la profesionalización de directivos y profesionales. Esto, entendemos, se constituye en un avance para la profesionalización del sector público y a la vez el ISAP se basa en la garantía de los principios de igualdad en la administración pública, lo cual debe alcanzar a hombres y mujeres en todos los niveles.

Con base en lo anterior, se puede observar que se han realizado algunos esfuerzos por mejorar las condiciones en el servicio público, sin embargo, no se registra un impacto

significativo, observando los resultados del actual diagnóstico y respecto del anterior, sobre todo si nos referimos al estado de la Carrera Administrativa, donde no se notan mayores avances que pudieran apoyar el acceso equitativo y progreso profesional de las mujeres en el sector público. Tomando como referencia el diagnóstico realizado por el PNUD (2020), denominado *Informe sobre Igualdad de Género en América Latina y el Caribe*, donde las recomendaciones para Panamá van en el orden de mejorar puntos críticos como: la recolección de datos desagregados por sexo, sobre la estructura jerárquica, por lo cual no fue posible obtener mayores datos para identificar el estatus de las mujeres en la administración jerárquica del Estado. De igual forma falta revisar las políticas públicas para establecer un sistema integral de cuidados, lo que incluye las licencias de paternidad y los centros de cuidado para la primera infancia (CAIPI), tanto para el sector público como privado.²⁹

b. Institucionalidad de género: Instituto Nacional de la Mujer, avances y retos

El INAMU es el mecanismo creado como ente rector de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM), la segunda de ellas establecida en el 2012. Para esto cuenta con un organismo asesor y consultor denominado Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), el cual está conformado paritariamente por miembros de los tres órganos del Estado y del movimiento y organizaciones por los derechos de las mujeres. También este mecanismo muestra importantes logros institucionales en la prevención y atención de la violencia doméstica, lo que se muestra con la creación de los Centros del Instituto de la Mujer (CINAMU), quince centros ubicados en todas las provincias y comarcas, como en distritos y corregimientos específicos de las ciudades de Panamá, Panamá Oeste y el distrito de San Miguelito. Recientemente se inauguró el CINAMU de Panamá Este, en el corregimiento 24 de Diciembre.

²⁹ Informe sobre Igualdad de Género en la Administración Pública de América Latina y el Caribe 2020, PNUD 2020, pág. 105. Ver en <http://ameralatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/11/GEPA-2020-final-ESP.pdf>

En el indicador de la existencia y un nivel jerárquico de un mecanismo de la mujer se mantuvo el mismo puntaje (50 puntos) en 2015 y 2020. Esto porque no hubo avances para elevar el rango jerárquico del mecanismo existente. El INAMU continúa dependiendo del Ministerio de Desarrollo Social de Panamá, creado mediante la Ley N° 71 de 2008 para velar y promover los derechos de la mujer a vivir una vida libre de violencia, y para su empoderamiento social, económico y político. Sin embargo, este mecanismo pareciera no tener mayor incidencia real en la política pública de igualdad de género a nivel del Órgano Ejecutivo y sus instituciones, debido a la condición en la que permanece, a pesar de tener funciones de gran relevancia en la protección de los derechos de la mitad de la población, sus familias, así como en la seguridad ciudadana.

Según el artículo 4 de la Ley N° 71 de 2008, el INAMU fue creado con objetivos dirigidos a coordinar, con instituciones públicas o privadas, los programas cuyos objetivos fuesen eliminar las causas estructurales de la desigualdad entre los géneros, así como para el desarrollo de acciones hacia la equidad e igualdad de género. Uno de los mandatos más importantes de esta institución es el de velar por el cumplimiento de los instrumentos jurídicos y acuerdos internacionales ratificados por la República de Panamá y las demás leyes y reglamentos nacionales que versen en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres, equidad de género y los derechos humanos de las mujeres.

También el INAMU tiene entre sus atribuciones la de realizar estudios e investigaciones para instrumentar un sistema de información, registro, seguimiento y evaluación de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad. Esto es importante puesto que las políticas públicas solo pueden ejecutarse teniendo como base los datos de la situación de las mujeres, focalizadas en los territorios y grupos en especial situación de vulnerabilidad de sus derechos.

Tal es el caso del Informe Nacional Clara González cuya periodicidad es de dos años y analiza las condiciones que afectan particularmente a grupos en especial situación de vulnerabilidad como niñas, adolescentes, adultas mayores, mujeres campesinas,

afrodescendientes, mujeres con discapacidad, indígenas, privadas de libertad y migrantes, destacando políticas y acciones que redundan en su beneficio. Así también participa en la elaboración del SIEGPA, que es el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá, el cual consiste en una base de datos que brinda información acerca de la situación de las mujeres y los hombres, equidades y diferencias en distintos aspectos de la realidad social, en conjunto con la Contraloría General de la República. El funcionamiento adecuado y actualización periódica de estos datos aporta al monitoreo de las diferentes problemáticas que deben ser atendidas por el gobierno en materia de género.

Con esta radiografía, se sigue reconociendo el avance en cuanto al porcentaje de ministras dentro del Gabinete, que con la nueva designación de la ministra de Relaciones Exteriores sobrepasa la cuota del 30% en la administración pública, sobre todo ocupando carteras en la que tradicionalmente no se nombra a mujeres como lo son las de Producción y Preservación del Sistema. El estancamiento fue no alcanzar el mecanismo de la mujer el rango ministerial. Por otro lado, se reafirma el desafío de conseguir la instalación y ejecución del plan y/o política nacional de la mujer y/o igualdad de género a través del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), basado en la articulación entre el INAMU, el CONAMU y las diferentes instituciones públicas del Gabinete Social del Estado, para hacer frente a las demandas históricas del movimiento de mujeres recogidas en varios pactos como el de la Mujer, Desarrollo e Igualdad que firmaron los candidatos presidenciales en 2019 y que aún no se muestran resultados.

En definitiva, el efecto de la existencia de un mecanismo con todas sus funciones y atribuciones ha tenido poca efectividad. Al respecto, el Informe de Desarrollo Humano Panamá 2019 del PNUD-Panamá indica que el sistema actual sectorial del Estado no es acorde con la demanda de integralidad que supone la agenda 2030. Para esto se requiere fortalecer alianzas para atender las necesidades de los grupos vulnerados en sus derechos.³⁰

³⁰ PNUD-Panamá (2019). *Renovando las instituciones para el desarrollo humano sostenible*, pág. 179.

Ante este hecho, es central evaluar las condiciones estructurales que se requieren para fortalecer el rol del Estado panameño. Un paso relevante es reconsiderar el nivel jerárquico del mecanismo nacional de mujer/género en el Poder Ejecutivo y dotarlo de los recursos económicos, humanos y técnico-profesional para ejecutar su rol de ente rector en materia de políticas públicas de las mujeres. El documento técnico de ONU Mujeres sobre los Mecanismos Nacionales y Regionales de las Mujeres en América Latina y el Caribe Hispano³¹ coloca a Panamá entre los países con un porcentaje alto de funciones con un nivel jerárquico bajo y, junto a México, Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay, entre los países que implementan estrategias para erradicar la violencia contra las mujeres.



³¹ ONU Mujeres (2016). *Mecanismos Nacionales y Regionales de las Mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, págs. 44 y 45.

II.B.5 Dimensión: Poder Legislativo y existencia de condiciones mínimas para el acceso en el ejercicio del cargo

En esta quinta dimensión el puntaje obtenido por Panamá en el IPP fue de 51.6 puntos, un avance de 31.3 puntos de diferencia respecto del 20.3 obtenido en la medición anterior. Según se muestra en el cuadro que sigue.

Cuadro 15
Comparativo de los puntajes para la dimensión
Poder legislativo en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
V. PODER LEGISLATIVO (Cámara Baja/Única)	51.6	20.3	31.3

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Esta dimensión mide los siguientes indicadores: porcentaje de mujeres inscritas como candidatas; índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal; porcentaje de mujeres electas como diputadas (titulares); número de integrantes mujeres electas en la mesa directiva de la Asamblea Nacional y jefas de bancada; número de comisiones presididas por una mujer; existencia de una comisión de género; número de comisiones legislativas de producción y preservación del sistema presididas por mujeres; existencia de una unidad técnica para la transversalización de género y de una bancada femenina en la Asamblea Nacional.

Cuadro 16
Comparativo de puntajes obtenidos en los indicadores de la dimensión
Poder legislativo 2020 y 2015

INDICADORES	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015
Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas	41	33
Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal	41	N/A
Porcentaje de mujeres electas (titulares)	42	36

Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva	67	0
Porcentaje de comisiones presididas por una mujer	40	13
Porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por mujeres	36	0
Porcentaje de jefas de bancadas	50	0
Existencia de comisión de Mujer/Género	100	100
Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género	100	0
Existencia de bancada femenina	0	0

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Los resultados del IPP en esta dimensión muestran importantes avances respecto de la situación en 2015; existen desafíos para alcanzar la representación política de toda la población dentro de la Asamblea Nacional. Históricamente las mujeres han estado subrepresentadas en el orden legislativo, a pesar de que sigue siendo el órgano del Estado en el que más mujeres han participado. En 1945 fue la elección de las dos primeras diputadas a la tercera Asamblea Constituyente de la República, Esther Neira de Calvo y Gumersinda Páez. Y con el paso del tiempo se han notado algunos lentos e insuficientes avances en cuanto al número de mujeres electas como diputadas, específicamente en los últimos seis procesos electorales celebrados desde el retorno a la democracia en 1990.

Sin embargo, aún algunos indicadores siguen presentando índices bajos y alejados de la meta paritaria establecida por el IPP, con puntajes en torno a 40 puntos sobre 100, que es el escenario de puntuación ideal. Ello muestra que falta seguir trabajando para alcanzar la paridad, porque en el camino pueden darse retrocesos y los desafíos aún se mantienen para las mujeres en muchas otras áreas.

a. Candidatas y electas

En el indicador que corresponde al porcentaje de mujeres inscritas como cabezas de lista para participar en las elecciones, el puntaje se ubicó en 41, más alto respecto del

puntaje de 33 obtenido en el 2015. En el cuadro N° 17 se muestran los datos de candidaturas femeninas titulares a la Asamblea Nacional, por cada organización política: 20.3% del total de candidaturas titulares que fueron presentadas en las pasadas elecciones en 2019. En el 2014, el porcentaje de candidatas fue de 16.6%, según los resultados de las elecciones de este año. Si bien ha habido un incremento, este es claramente insuficiente. Dicho 20,3% representa menos de la mitad (40,6%) del total de mujeres que deberían presentar los partidos si efectivamente se cumpliera con el 50% establecido (Índice de Cumplimiento).

Los partidos políticos no están cumpliendo con su compromiso con la paridad en las postulaciones en las elecciones internas, factor que afecta directamente los resultados. Por lo cual se recomendaría adecuar los mecanismos internos de elección, eliminando barreras y válvulas de escape que permiten el incumplimiento de esa disposición.



Cuadro 17

Porcentaje de mujeres presentadas por las organizaciones políticas y/o alianzas electorales en las elecciones 2019

Nombre	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje mujeres	Índice Cumplimiento cuota/paridad
1. PRD	56	15	71	21.1%	42.2%
2. MOLIRENA	59	12	71	16.9%	33.8%
3. CD	51	19	70	27.1%	54.3%
4. PAN	58	11	69	15.9%	31.9%
Total (todas las organizaciones/alianzas analizadas)	224	57	281	20.3%	40.6%

Fuente: Sistema de información del Tribunal Electoral, elecciones generales 2019

En cuanto a la información de mujeres que obtuvieron una curul como titulares en la Asamblea Nacional en las pasadas elecciones, el porcentaje de mujeres fue de 21.1%, mientras que en el 2014 fue de 18%. Nuevamente, un incremento insuficiente.

A continuación, una actualización de los registros históricos de la presencia de mujeres en el poder legislativo indica cómo desde 1984 se observa una lenta introducción de las mujeres en el ámbito parlamentario, primero con una cuota del 30%, regulada en 1997, y posteriormente el 50%, establecido desde el 2012.

Hasta el período 1999-2004 no se logró superar el 10%. Sin embargo, a partir del período 2004-2009 se empieza a mostrar avances y retrocesos. En dicho camino se alcanzó un porcentaje alto en el período 2014-2019 (18%), superado por el actual de 21.1% de mujeres que ocupan la posición principal como diputadas, hasta ahora, la más alta que se registra y que se ha convertido en un techo para la participación de las mujeres en estos cargos que no logra superarse.

Cuadro 18

Hombres y mujeres electos(as) como parlamentarios(as) titulares en cámara baja única en elecciones legislativas realizadas desde 1984 hasta el 2019

Período Legislativo (señalar año legislatura)	Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% mujeres
1984-1989	63	4	67	6%
1989-1994	62	5	67	7.5%
1994-1999	66	6	72	8.3%
1999-2004	64	7	71	9.9%
2004-2009	64	14	78	17.9%
2009-2014	65	6	71	8.4%
2014-2019	58	13	71	18%
2019-2024	56	15	71	21.1%

Fuente: Informe ATENEA 2015, sistema de información electoral, elecciones generales 2019

b. Mujeres en posiciones de poder en la Asamblea Nacional

Otro de los resultados que destacan dentro de esta dimensión es el porcentaje de mujeres que integran la Junta Directiva de la Asamblea Nacional (33.3%) y el porcentaje de mujeres que se desempeñan como jefas de bancada (25%). Cabe resaltar que desde el año 2018, finales del período anterior de gobierno como en la actual administración que inició en julio de 2019, hubo presencia de mujeres en la presidencia y la vicepresidencia de la Asamblea Nacional.

A continuación una revisión histórica de la composición de las juntas directivas de la Asamblea Nacional. Importa resaltar que la información complementaria del informe pedía consultar a partir del año 1978 en torno al cual se inician las transiciones democráticas en América Latina. Sin embargo, en la investigación se encontró que entre 1972 y 1984 la Asamblea Nacional en Panamá estaba constituida por representantes de corregimiento, por lo que se cuenta con información de las presidencias y directivas de la Asamblea Nacional a partir de 1984.

En el diagnóstico ATENEA 2015 se resalta a la ingeniera Balbina Herrera como la primera mujer en ocupar el cargo de presidenta de la Asamblea Nacional en el primer período anual de sesiones (1994-1995), para el período presidencial 1994-1999. Igualmente se presentan los registros hasta el período 2009-2014. Al actualizar los datos para el período 2014-2019, encontramos que durante el período anual de sesiones 2017-2018 fue electa como presidenta de la directiva de la Asamblea Nacional Yanibel Ábrego Smith, convirtiéndose en la segunda mujer en ocupar dicho cargo.

En 2018-2019, la diputada Ábrego Smith se reelige en el cargo. En ambos periodos realiza su gestión como presidenta de la cámara con dos diputados que ejercen el cargo de primer y segundo vicepresidente. Así, Ábrego Smith se convierte en la primera mujer en reelegirse en el cargo como presidenta de la Asamblea Nacional y la única en formar parte de la mesa directiva en dos períodos consecutivos.³²

Cuadro 19
Conformación de las Mesas Directivas de la Asamblea Nacional de Diputados, según período y sexo
Años 1984-2019

Período Legislativo (señalar año legislatura)	Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% mujeres
1984-1989	14	1	15	6.7%
1989-1994	14	1	15	6.7%
1994-1999	13	2	15	13.3%
1999-2004	12	3	15	20%
2004-2009	10	5	15	33.3%
2009-2014	14	1	15	6.7%
2014-2019	10	5	15	33.3%
2019-2024	4	2	6	33.3%

Fuente: Informe ATENEA 2015, Dirección de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional

³² Ford González, Jaime (2019) *Palabras Llanas 63 años de visión y Compromiso (2006-2019)*. "En su primera edición física, la compilación fue realizada en el marco del Centenario de la Asamblea Nacional, y abarcaba a cuarenta y ocho presidencias con un total de treinta y nueve presidentes y en la primera edición digital, la cifra será de sesenta y un presidencias de cuarenta y ocho presidentes". (Ford, 2019, pág. 11).

Es importante aclarar que cada año se eligen directivas compuestas por 3 miembros. Sin embargo, se toma como referencia todo el período, por lo cual el número 15 representa el total de hombres y mujeres que ocupan las posiciones, salvo en el periodo 2019-2024 donde los datos son los registrados hasta 2020.

La normativa electoral vigente sobre las obligaciones de los partidos políticos mandata “establecer el procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de la participación femenina en los cargos directivos internos del partido y en las postulaciones a cargos de elección popular, según las normas legales vigentes” (artículo 98 del Código Electoral). Igualmente, importante resulta el artículo 100 sobre el “Régimen de los Partidos Políticos Legalmente Reconocidos” que les prohíbe “hacer discriminaciones en la inscripción de sus miembros por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social”.

La revisión histórica de la composición de las directivas de la Asamblea Nacional muestra avances lentos, pero progresivos, a partir del período 1994-1999 con un 13.3%. En el siguiente período se alcanzó el 20%, y los porcentajes más altos obtenidos fueron en los períodos 2004-2009 y 2014-2019 con un 33.3%. El retroceso se mostró durante el período 2009-2014, con apenas un 6.7%, aunque se recuperó esta posición rápidamente en el período siguiente.

Por otro lado, a fin de contar con información sobre el tipo de comisiones presididas por hombres y mujeres se clasificaron -de manera similar a lo realizado con las carteras ministeriales - las 15 comisiones permanentes.³³ En base a la categorización Skard y Haavio-Mannila (1985),³⁴ en el siguiente cuadro se muestra la clasificación de las comisiones y se observa cómo solo dos de ellas, que pueden clasificarse en las categorías “preservación del sistema” y “producción”, son dirigidas por una mujer. La comisión de la

³³ <https://www.asamblea.gob.pa/comisiones>

³⁴ Aplicando la categorización de Skard y Haavio-Mannila (1985), las Comisiones Parlamentarias ordinarias también pueden ser agrupadas en tres tipos: de “Producción” (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc.); de “Reproducción” (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etc.) y de “Preservación del sistema” (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.)

Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia mantiene a una mujer como presidenta y se ubica, según la clasificación, como una comisión que, solo por su denominación y los temas que maneja, está asociada al rol reproductivo de la mujer. Un pequeño avance, aunque nuevamente estamos lejos de composiciones más igualitarias en esas instancias.

Cuadro 20

Comisiones legislativas de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, según tipo de comisión Año 2020

Nombre de la Comisión	Tipo de Comisión	Presidencia Hombre	Presidencia Mujer
1. Credenciales, reglamento, ética parlamentaria y asuntos judiciales	Preservación del sistema	x	
2. Gobierno, justicia y asuntos constitucionales	Preservación del sistema	x	
3. Presupuesto	Producción	x	
4. Economía y finanzas	Producción	x	
5. Comercio y asuntos económicos	Producción	x	
6. Infraestructura pública y asuntos del canal	Producción		x
7. Educación, cultura y deportes	Reproducción	x	
8. Trabajo, salud y desarrollo social	Reproducción	x	
9. Comunicación y transporte	Producción	x	
10. Relaciones exteriores	Producción	x	
11. Asuntos agropecuarios	Producción	x	
12. Asuntos indígenas	Preservación		x
13. Población, ambiente y desarrollo	Reproducción	x	
14. De la mujer, la niñez, la juventud y la familia	Reproducción		x
15. Asuntos municipales	Preservación	x	
Total, Hombres + Mujeres: 15	Total: Hombres + Mujeres por tipo de Comisiones: -Preservación del Sistema: 4 -Producción: 7 -Reproducción: 4	Total, Hombres: 12	Total Mujeres: 3

Fuente: sitio web de la Asamblea Nacional, consulta actualizada al 5/8/2020, durante el segundo período ordinario de la Asamblea Nacional de Diputados

En el indicador de porcentaje de mujeres jefas de bancada, el cual representa el 25%, se obtuvo 50 puntos por la existencia de una bancada con una vocera en el segundo período de sesiones de la Asamblea Nacional. De las cuatro bancadas que corresponden a las organizaciones y/o alianzas políticas analizadas, la del Partido Revolucionario Democrático, de MOLIRENA, del Partido Arnulfista y de Cambio Democrático, tres son lideradas por hombres y una (la del partido Cambio Democrático) la dirige una mujer, la diputada Yanibel Ábrego Smith.

c. Condiciones para facilitar la igualdad de género en el trabajo parlamentario

En relación con esta dimensión, los mayores puntajes obtenidos en el IPP se ubican en los indicadores de la existencia de una Comisión de la Mujer (100 puntos), destacada en el informe anterior de ATENEA.

Un indicador relevante, y en el que Panamá no obtuvo puntaje en el informe del 2015, es la existencia de una unidad técnica de transversalización de género en la actividad legislativa, así como de la promoción de las diversas acciones que deben formar parte de la agenda de igualdad de género en el país. En la actualización del diagnóstico al 2020, la Asamblea Nacional cuenta con una Unidad de Igualdad de Género, por lo que se obtuvo la puntuación máxima (100 puntos). Cabe señalar que el manual de organización y funciones de la Asamblea Nacional,³⁵ modificado según Resolución N° 99 del 23 agosto de 2019, incluye dentro su organigrama esta oficina, por lo que se entiende que hasta dicha fecha no se operativizó su funcionamiento. En el mismo se le otorgan las siguientes funciones: 1) la promoción y fortalecimiento de las condiciones que garanticen la igualdad de trato y de oportunidades para las mujeres, garantizando la transversalización del enfoque de género en todos los planes,

³⁵ Manual de Organización y funciones 2018, modificado mediante resolución N°215 del 20 de noviembre de 2018, pág. 24-25.

programas y estrategias que se desarrollen a lo interno de la institución; 2) formar parte de la Red de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que coordina el INAMU.

El último indicador que se presenta en esta dimensión es el de la existencia de una bancada de mujeres, donde se obtuvo 0 puntos, porque persiste respecto del diagnóstico del 2015 la inexistencia de una bancada que reúna los intereses de las diputadas dentro de la Asamblea Nacional.

Los resultados del índice de paridad política de ATENEA, en esta dimensión relativa al poder legislativo, muestran avances, aunque persisten desafíos para lograr una agenda legislativa para la igualdad real de las mujeres en la vida política. Los principales se mantienen en temas como el reforzamiento de la paridad imperfecta, regulaciones para que los partidos políticos cumplan con las disposiciones sobre paridad, regulación de financiamiento público orientado por género. Una serie de factores inciden negativamente en el problema, por lo cual se hace necesario hacer que las acciones que se implementen se dirijan a mejorar la actual condición y avanzar hacia la meta de la representación femenina en igualdad con los hombres. Igualmente, se requiere revisar las medidas legales e institucionales, de manera que permitan enfrentar los desafíos que supone el avance de las mujeres hacia el pleno ejercicio de sus derechos políticos en Panamá.

Panamá, como parte de la CEDAW, debe mantenerse vigilante respecto de las recomendaciones que el Comité hace a los gobiernos, habiendo expresado y reafirmado su preocupación por los bajos porcentajes de representación política de las mujeres en algunos de los países de América Latina que siguen rezagados. El Comité de la CEDAW insta a los Estados parte a cumplir con las obligaciones que ha contraído en virtud de la Convención y a presentar los informes sobre la situación de las mujeres en todos los poderes públicos, incluyendo recomendaciones específicas para los parlamentos nacionales sobre las cuales los Estados tendrán que reportar.

II.B.6 Dimensión 6: Poderes Judicial y Electoral, condiciones mínimas para el ejercicio del cargo

Esta dimensión muestra un avance sustancial en el puntaje promedio obtenido 55.5 respecto al primer diagnóstico de ATENEA en el 2015 que fue 0. Esto tiene su origen en la designación de tres mujeres en la Corte Suprema de Justicia de nueve magistrados que actúan en su máxima instancia.

Cuadro 21
Comparativo de los puntajes para la dimensión
Poder judicial y electoral en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
VI. PODER JUDICIAL y PODER ELECTORAL	55.5	0.00	55.5

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

a. Acceso de las mujeres al Poder Judicial y Poder Electoral

La administración de justicia es uno de los ámbitos menos estudiados en Panamá, y ATENEA ha indagado esta dimensión a partir de dos indicadores: el primero tiene que ver con la presencia de magistradas en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el segundo con las magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales. Así las cosas, en la aplicación de los indicadores, la presencia de mujeres magistradas en la Corte Suprema de Justicia alcanza un 33.3% y la máxima instancia del Órgano Jurisdiccional Electoral 0%, pues no hay ninguna magistrada en esta instancia. Es favorable, sin embargo, la existencia de las unidades de género u oficinas de género en el Organismo Electoral que en el 2015 no existían, lo que se convierte en un avance en esta dimensión.

Los resultados de la aplicación de ATENEA 2015 reflejaron que en Panamá no se habían incorporado los principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por

sexo en la legislación específica que regula el funcionamiento del Tribunal Electoral y del Órgano Judicial, hallazgo que persiste en el diagnóstico ATENEA 2020.

En aquel primer diagnóstico, la subrepresentación histórica de las mujeres en las máximas instancias de los poderes judicial y electoral se atribuyó a los mecanismos de nominación y ratificación establecidos para estos cargos, instituidos en la Constitución Política, las leyes y reglamentos para la elección de las personas que fungirán como magistradas o magistrados, e incluyó como variable las dinámicas políticas entre quienes presiden los órganos Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Respecto a esto es importante advertir que las mujeres se encuentran también subrepresentadas en estos espacios de poder de decisión.

Cuadro 22
Comparativo de puntajes obtenidos en los indicadores de la dimensión
Poder Judicial y Poder Electoral en 2020 y 2015

INDICADORES	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015
Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación	67	0
Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	0	0
Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	100	0

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

En la Corte Suprema de Justicia, hasta el año 2016, ninguna mujer ocupaba el cargo de magistrada. De hecho, solo seis mujeres han ocupado este cargo en la historia republicana.³⁶ Sin embargo, resaltamos en la actualización del IPP que el año 2016 fue nombrada magistrada de la Corte Suprema de Justicia (Sala Primera de lo Civil) y miembro

³⁶ PNUD (2015). *Electoras, pero no elegidas es el tiempo de las ciudadanas*. "Magistradas principales del Poder Judicial en Panamá: Marisol Reyes de Vásquez, Aura Emérita Guerra de Villalaz, Graciela Dixon, Mirtza Aguilera de Franceschi y Esmeralda Arosemena de Troitiño. Y, por el breve período de vigencia de la Sala V de la CSJ, lo fue Mariblanca Staff", pág.40.

de la actual Junta Directiva de la CSJ, Ángela Russo.³⁷ Actualmente y en reemplazo de dos magistrados cuyos períodos vencieron, han sido nombradas magistradas Maribel Cornejo y María Eugenia López, en la Sala Segunda Penal.

En paralelo, el organismo electoral no cuenta con ninguna magistrada titular, pero sí con dos magistradas suplentes de tres posibles. En el proceso electoral para el 2019 se implementó, por primera vez, el Sistema Penal Acusatorio en la jurisdicción, siendo ocupados los juzgados en su totalidad por mujeres (seis).

ATENEA analiza también la existencia de un mecanismo de género en el Poder Judicial, si bien como información complementaria, y en el Poder Electoral, que sí puntúa en el IPP. En el caso panameño, ambas instituciones cuentan con estas unidades. En la Corte Suprema de Justicia, la Unidad de Acceso a la Justicia y Género³⁸ se encuentra en el nivel auxiliar de apoyo y le corresponde promover, orientar, fortalecer y monitorear los procesos de cambio tendientes a impulsar la perspectiva de género, además de la inclusión y equiparación de oportunidades, con un enfoque transversal a lo interno del Poder Judicial y en el servicio brindado.

Por otra parte, a la Oficina de Igualdad de Género del Tribunal Electoral le corresponde promover y garantizar acciones encaminadas a lograr la perspectiva de género a lo interno y externo de la Institución, colaborar con el INED en actividades de capacitación institucional y en la publicación y difusión de artículos, investigaciones y estudios en materia de igualdad de género, así como establecer coordinaciones de proyectos y acciones de género con el INAMU y otras entidades públicas y privadas y organismos relacionados dentro del entorno en el que se desenvuelve la institución.

³⁷ Ángela Russo, 2016-presente, María Eugenia López 2019-presente, Maribel Cornejo 2020-presente. Infografía diaria *La prensa*, fuente OJ.

<https://www.prensa.com/imprensa/panorama/mujeres-ocuparan-un-tercio-de-la-csj-por-primera-vez/>

³⁸ https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/acuerdos_csj/acuerdo_806.pdf

II.B.7 Dimensión 7: Mujeres en los partidos políticos y condiciones mínimas para su participación en igualdad de condiciones

Esta dimensión del IPP Panamá obtuvo 51 puntos, lo que significó una disminución de 4.6 puntos respecto al que se obtuvo en la primera aplicación.

La dimensión mide los siguientes indicadores: el nivel de compromiso con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo, el porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional, el porcentaje de partidos políticos con unidades de la mujer/igualdad, la habilitación normativa de la unidad de la mujer/igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas del partido y el porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial. A continuación se presenta el comparativo de puntajes obtenidos en las dos mediciones de ATENEA en 2020 y 2015.

Cuadro 23
Comparativo de los puntajes para la dimensión
Poder judicial y electoral en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	50.9	55.6	-4.64

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Cabe resaltar que se tomó en cuenta para el análisis, al igual que en la dimensión IV Poder Legislativo, los partidos que obtuvieron representación en la Asamblea Nacional en la última elección parlamentaria: Partido Revolucionario Democrático (PRD), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena), Partido Panameñista (PPA) y Cambio Democrático (CD).

A continuación estos indicadores, con sus respectivos puntajes, ofrecen la fotografía de la situación específica de la participación de las mujeres en esta dimensión y respecto de la obtenida en el 2015.

Cuadro 24
Comparativo de puntajes obtenidos en los indicadores en la dimensión Poder Judicial y Poder Electoral en 2020 y 2015

INDICADORES	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015
Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo	25	60
Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional	47	35
Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad	100	100
Habilitación normativa de la unidad de la Mujer/Igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas	0	0
Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial	83	83

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

Se observan algunos puntajes que se mantienen igual respecto de la medición anterior, mientras que en otros la disminución es marcada respecto de las puntuaciones obtenidas en el 2015. Se mantiene en 0 puntos el indicador de habilitación normativa de la unidad de la mujer/igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas, relacionado a su vez con indicadores que se estudian dentro de las dimensiones: cuota/paridad y presencia de mujeres en el poder legislativo, donde el nivel de las postulaciones femeninas a nivel global y por partido político sigue siendo bajo con respecto a las postulaciones de varones a los mismos cargos de elección popular.

a. Estatutos y planes de gobierno

En cuanto al indicador sobre el nivel de compromiso retórico que tienen los partidos políticos, analizados en sus estatutos y principios en relación con la regulación de la igualdad y la no discriminación por sexo, los resultados se muestran en el cuadro a continuación:

Cuadro 25

Nivel de compromiso con la igualdad de género y/o la no discriminación por sexo de las organizaciones políticas según Estatutos

Nombre	Se incluyen objetivos o principios específicos de igualdad de género y/o no discriminación por sexo.	Se incluyen objetivos o principios generales de igualdad y no discriminación (sin especificar las razones de sexo)	No se incluyen objetivos o principios de igualdad de género ni de no discriminación por sexo
1. Partido Revolucionario Democrático			X
2. MOLIRENA			X
3. PANAMEÑISTA			X
4. CAMBIO DEMOCRÁTICO	X		
Total	1	0	3

Fuente: Ficha de recolección de información de Panamá. Mecanismo de aceleración de ATENEA 2020



Los principios de igualdad y no discriminación, incluidos en los estatutos de los partidos políticos, deben ser orientadores de todas sus dimensiones de acción, y en el análisis realizado se constata que esto no se cumple en la mayoría de estos. A continuación se presenta el contenido transcrito del estatuto del Partido CD, el único que cumple con el criterio señalado para esta clasificación.

CAMBIO DEMOCRÁTICO	<p>El Partido Cambio Democrático en el Capítulo 2, artículo 8, inciso 3 de su Estatuto, establece lo siguiente:</p> <p>“Declaramos que nuestras acciones como organización política estarán dirigidas a la consecución, defensa y protección del bien común de todos los panameños, sin discriminación o distinción alguna por razón de raza, sexo, edad clase social o económico, lugar de origen o procedencia, religión o ideas políticas”.</p>
-------------------------------	--

Fuente: Dirección Nacional de Organización Electoral-Oficina de Partidos Políticos, Tribunal Electoral.

Otro de los indicadores en esta dimensión está constituido por la inclusión de propuestas relacionadas con la igualdad de género³⁹ en planes de gobierno presentados en las campañas políticas desarrolladas por las diferentes alianzas político/partidistas que participaron en las últimas elecciones celebradas en Panamá en 2019. Los temas están agrupados en cuatro categorías establecidas por el mecanismo: derechos sexuales y derechos reproductivos; igualdad de oportunidades; no violencia contra las mujeres, y

³⁹ Según Dador y Llanos (2006) se entiende por propuestas, desde un enfoque de género, aquellas que “promueven la igualdad real entre varones y mujeres en las distintas esferas de la vida cotidiana personal y en la sociedad. Es decir, atienden a la equidad social mediante la redistribución económica [...] y la redistribución de roles de género, intentando cambiar las valoraciones culturales que privilegian lo masculino”. Buscan por tanto “la ampliación de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres promoviendo en ellas la autonomía y el desarrollo de capacidades y conocimientos para cambiar su realidad y mejorar su calidad de vida”. Pág. 12.

participación política.⁴⁰ En este indicador, la puntuación obtenida fue de 83, manteniéndose igual a la anterior analizada en 2015. Es decir, no se registró ningún avance.

En la revisión de las propuestas plasmadas en los planes de gobierno de las tres organizaciones y/o alianzas electorales analizadas, se destaca que todas enfocaron acciones en las categorías de igualdad de oportunidades y no violencia. En las otras dos categorías (derechos sexuales y reproductivos y participación política) la propuesta PRD/ Molirena, actualmente en el poder, no fue clara. Llama la atención esta posición siendo que el PRD cuenta con una gran membrecía femenina, así como con el mayor porcentaje de mujeres en su Comité Ejecutivo Nacional. Al contrario, las otras dos coaliciones o partidos que compitieron en las pasadas elecciones 2019 sí presentaron propuestas dirigidas a promover los derechos sexuales y reproductivos y la participación política de las mujeres.

⁴⁰ Se subdividen en:

- Derechos sexuales y reproductivos: Referido a políticas estatales sobre anticoncepción, VIH/SIDA, muerte materna, aborto, estrategias de educación y derecho sexuales
- Igualdad de oportunidades: Referido a políticas que pretenden corregir la discriminación y desigualdad que existe entre hombres y mujeres en la esfera económica, política y social, así como al interior de las familias.
- No violencia contra las mujeres: Se refiere a políticas de prevención y atención dirigidas a erradicar la violencia y el abuso sexual contra las mujeres.
- Participación política de las mujeres: Se refiere a políticas de inclusión de las mujeres en los procesos de participación política y espacios de toma de decisión (administración pública y a lo interno de los partidos), así como en espacios de participación social ciudadana. Dador, Jennie y Beatriz Llanos (editoras). La igualdad esquiava. Una mirada de género a las elecciones generales 2006. Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional. Lima. 2006. Pág. 16-21.

Cuadro 26

Propuestas específicas de las organizaciones políticas durante la campaña 2019, respecto a promover los derechos sexuales y reproductivos, ni violencia y participación política de las mujeres

Tema	Cambio Democrático Propuestas	Partido Panameñista (Alianza Panamá Podemos) Propuestas	PRD/Molirena
Derechos sexuales y reproductivos	<p>Crear una ley de pautas de crianza: Para mitigar el alto índice de embarazos y enfermedades de transmisión sexual en adolescentes, con un programa integral.</p>	<p>Una nueva constitución: "Compromiso con los valores del cambio profundo" 3. "Considero que en nuestros colegios se enseñe educación sexual y reproductiva y para ello es fundamental que se lleguen a acuerdos que reconozcan la importancia de la educación desde el hogar y la necesidad de una formación basada en información científica, como en valores morales, sin interferencia de ideologías". José Blandón.</p>	
Igualdad de oportunidades	<p>Igualdad salarial: Haremos cumplir lo dispuesto en el Código de Trabajo. Con este propósito certificaremos y daremos reconocimiento a aquellas empresas que cumplan con la ley y estableceremos un monitoreo de las mismas. A igual puesto, igual salario.</p> <p>Apoyar la integración de mujeres: Aquellas egresadas en los sectores de oportunidad y particularmente en la economía del conocimiento, a través de programas de pasantías.</p> <p>Crear Programas de Educación Continua: Impulsando la perspectiva de género para la capacitación y sensibilización para el personal de las empresas mediáticas y publicitarias.</p>	<p>Impulsar la creación de Oficinas de igualdad de oportunidades en todas las entidades públicas de acuerdo con la Ley N° 4 de Igualdad de Oportunidades.</p> <p>Articular con los gobiernos locales programas y proyectos para el empoderamiento económico de la mujer.</p>	<p>Crear el Banco de Programa "Cambia tu Vida" para el impulso empresarial de emprendimiento de la mujer, por medio del Banco de oportunidades. Fortalecer y fomentar las cooperativas juveniles y de mujeres.</p>

<p>No violencia</p>	<p>Endurecer las penas y certeza del castigo: Para generar un ambiente de absoluto respeto a la dignidad de la mujer, proveedoras de la vida, para quienes causen violencia a las mujeres, las violen o atenten contra su dignidad y establecer estándares de atención a las víctimas.</p>	<p>Revisar la ley que establece la creación de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer concebidos como espacios o ventanas de oportunidades para la salvaguardia, autonomía y transformación de la vida de las mujeres.</p> <p>Crear tres nuevos albergues para mujeres víctimas de violencia a nivel nacional.</p> <p>Crear un observatorio nacional con un sistema de digitalización de información relacionada con la igualdad de oportunidades para las mujeres y violencia contra las mujeres.</p> <p>Realizar campañas permanentes para promover la igualdad de oportunidades y prevención de la violencia de género.</p>	<p>Plan "Casas Seguras", para brindar a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar un lugar seguro para ellas y sus hijos. Además, propondremos la normativa que permita implementar de manera efectiva el uso de brazaletes electrónicos para los agresores en materia de violencia de género.</p> <p>Presentar un proyecto de ley para elevar las penas de aquellos que violen a niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Lanzar un Programa Nacional para crear una cultura de no violencia y respeto a la mujer desde las escuelas.</p> <p>Promover campañas de prevención en las escuelas y universidades sobre el tema de la violencia de género y violencia doméstica.</p> <p>Impulsar una legislación que castigue con mayor peso la violencia doméstica y de género y que fortalezca las medidas de protección a las víctimas.</p> <p>Impulsar y promover Reformas de la Ley de Procedimiento Penal, Código de la Familia y demás temas vinculados a mejorar el tema de la familia, la mujer, el niño, e igualmente revisar lo relacionado a los temas de violencia de género.</p> <p>Desarrollar políticas públicas para disminuir los casos de violencia doméstica y de género.</p>
----------------------------	---	---	--

Participación política	Representación del 50% del gabinete: Conformado por mujeres. Las mujeres serán protagonistas en el gobierno. Promover la mayor participación femenina: Para aquellos cargos de alta responsabilidad y dirección, tanto en el sector público como en el sector privado.	Garantizar paridad en la composición del gabinete (50%) de mujeres.	Crear en la Policía Nacional una unidad de especializada en prevenir y darle seguimiento a las denuncias de violencia doméstica y contra la mujer.
-------------------------------	---	--	--

Fuente: Planes de campaña de las organizaciones políticas 2019. Elaborado por el INED 2020

Como tema complementario en la agenda por la paridad, es importante señalar si los partidos políticos de la muestra analizada han establecido medidas paritarias "voluntarias" para la composición de las candidaturas electorales y/o la elección de instancias de elección partidaria. La respuesta es negativa. Los cuatro partidos analizados tienen establecida la paridad legal, pero ninguno establece una mejora a lo regulado legalmente como se observa en el cuadro N° 26.

Cuadro 27

Inclusión de medidas paritarias voluntarias para la composición de candidaturas electorales y/o de instancias de elección partidaria

Nombre	Candidaturas Electorales			Instancias de decisión partidaria		
	¿Existe cuota/paridad legal?	Existe cuota/paridad voluntaria	% voluntario	¿Existe cuota/paridad legal?	Existe cuota/paridad voluntaria	% voluntario
1. PRD	No:	Sí: No: X		Sí: X No:	Sí: No: X	
2. MOLIRENA	Sí: X No: ___	Sí: No: X		Sí: X No:	Sí: No: X	
3. PANAMENISTA	Sí: X No:	Sí: No: X		Sí: X No:	Sí: No: X	
4. CAMBIO DEMOCRÁTICO	Sí: X No:	Sí: No: X		Sí: No: X	Sí: No: X	

Fuente: Tribunal Electoral. Elaborado por el INED 2020

La importancia de las medidas voluntarias en los partidos políticos para garantizar la composición paritaria en las candidaturas electorales y/o a instancias de elección partidaria forma parte del discurso político, pero vemos que en la práctica no se cumple, aún bajo la existencia de una medida de carácter legal.

b. Mujeres en las organizaciones partidarias

En Panamá, la participación femenina como militantes en partidos políticos se coloca aproximadamente en 50%. Pero al analizar la distribución del poder a lo interno de los cuatro colectivos políticos de la muestra, se nota una distancia y camino a regular para acercarse al porcentaje establecido en el Código Electoral, en lo que respecta a la presencia de mujeres en las máximas instancias ejecutivas nacionales de los partidos analizados. El PRD tiene el más alto porcentaje de participación de mujeres con un 30%, seguido del Molirena con 28.6%, Cambio Democrático con 26.7% y el Partido Panameñista con 9.1%. El promedio país, que alimenta el indicador del IPP, es de apenas 23.3%.

Cuadro 28

**Integración de las máximas instancias ejecutivas nacionales por sexo y organización política
República de Panamá- Año 2020**

Nombre	Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% mujeres en máximas instancias ejecutivas
1. PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO	7	3	10	30%
2. MOLIRENA	5	2	7	28.6%
3. PANAMEÑISTA	10	1	11	9.1%
4. CAMBIO DEMOCRÁTICO	11	4	15	26.7%
Promedio país	33	10	43	23.3%

Fuente: Secretaría General del Tribunal Electoral. Elaborado por el INED 2020

Respecto del porcentaje obtenido en el 2015 para este indicador de participación femenina en las máximas instancias ejecutivas de los partidos políticos, se puede

observar un ascenso de 17.3% (2015) a un 23.3% (2020). Por otro lado, los cuatro colectivos analizados cumplen con tener una Unidad de la Mujer/Igualdad; en virtud de ello, en este indicador se obtiene el puntaje más alto de la medición (100 puntos). Sin embargo, al analizar cuántos de ellos contaban a nivel estatutario con un mandato explícito para que estas participen de la selección de candidatos(as) nos encontramos con que en ninguno de los cuatro está regulada dicha función. Por ello no se obtuvo puntaje alguno para este indicador. Las secretarías de la mujer u organismos de la mujer en los partidos, hasta el momento, no muestran tener mayor influencia en esas decisiones, lo cual requiere un fortalecimiento de cara a un nuevo proceso de reformas que incluya la implementación de políticas de igualdad de género a lo interno, con procesos de formación y capacitación en temas de fortalecimiento del liderazgo, promoción de la participación política y prevención de la violencia política basada en género, en el marco de la aprobación del proyecto de Ley N° 394 que sanciona la violencia política contra las mujeres.

Es decir, las unidades de la mujer de los partidos no se encuentran habilitadas para participar en un proceso cuyo objetivo sería el de promover una efectiva participación de las mujeres o acceso a las candidaturas en condiciones igualitarias. Por el contrario, solo a nivel de trámite, la legislación mandata que verifiquen la existencia o no de mujeres para postular en las listas, validándolas en caso de que no se cumpla con el 50% requerido, lo que sigue siendo un obstáculo y una válvula de escape de la actual legislación panameña que más allá de dicho porcentaje no cuenta con mandatos de posición o mecanismos de sanción para lograr la paridad efectiva.

Los partidos políticos aplican las primarias como mecanismos de democracia interna, aunque es importante señalar que no todos los partidos lo aplican de la misma forma. Algunos escogen sus candidatos por designación o reservan cupos para candidatos(as) y para algunos puestos de elección, como es el caso de la candidatura presidencial. De la muestra analizada destaca el PRD que realiza elecciones primarias para escoger a los candidatos(as) a todos los puestos de elección popular.

También es importante acotar que el Código Electoral vigente establece condiciones para la entrega del fondo destinado a cada colectivo basado en la cantidad de votos, pero destinando un porcentaje para actividades cívico-electorales (50%), del cual (10%) debe ser utilizado para capacitación de mujeres (artículo 193 del CE). Sin embargo, esto no resulta ser efectivo al no establecerse los mecanismos de fiscalización, monitoreo y sanción para el incumplimiento de estas disposiciones. En relación a los mecanismos adoptados para garantizar la efectiva implementación del porcentaje del subsidio electoral destinado a la capacitación de las mujeres, se observa que consiste en una mera actividad sin el enfoque adecuado en la transparencia, la rendición de cuentas, con perspectiva de género y derechos humanos. Sin estos elementos difícilmente un mecanismo de acción afirmativa tendrá resultados positivos hacia la meta de la paridad.

II.B.8 Dimensión 8: Mujeres en los gobiernos locales

En esta dimensión se mide la presencia de mujeres en el poder local. El diseño metodológico de ATENEA toma como referencia dos indicadores: porcentaje de alcaldesas y porcentaje de concejales (representantes de corregimiento en el caso panameño ante el gobierno municipal).⁴¹ A continuación se presenta el cuadro comparativo de los puntajes obtenidos en esta dimensión en 2015 y 2020.

⁴¹ El diseño de las circunscripciones electorales del ámbito local en Panamá establece que: se eligen en cada Municipio un alcalde y los representantes de corregimiento que conforman el Consejo Municipal del Distrito. Se entiende como concejal a los representantes de corregimiento. En el caso de Panamá, existe la figura de concejal para los distritos que no alcanzan 5 representantes de corregimiento. Actualmente 4 municipios eligen concejales: Omar Torrijos -provincia de Colón- elige 2 concejales, Taboga -provincia e Panamá- elige 2 concejales, y los distritos de Cémaco y Sambú -provincia de Darién- eligen cada uno 2 concejales. El tipo de sistema electoral utilizado en la elección del Consejo Municipal es de representación por mayoría. A excepción de los corregimientos de Taboga, Cémaco y Sambú (comarca Emberá) en los que se eligen concejales por representación proporcional.



Cuadro 29
Comparativo de los puntajes para la dimensión de gobierno local y municipal en 2020 y 2015

DIMENSIÓN	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015	DIFERENCIA (2020-2015)
VIII. Gobierno Local (Municipal)	24.3	26.4	-2.1

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

El dato indica un estancamiento que es necesario analizar a fin de identificar algunos puntos en los que se hace necesario fortalecer la política pública dirigida a este nivel específicamente.

Cuadro 30
Comparativo de los puntajes en el indicador de gobierno local y municipal en 2020 y 2015

INDICADORES	PUNTAJE 2020	PUNTAJE 2015
Porcentaje de alcaldesas	28	31
Porcentaje de concejales en el gobierno municipal	20	22

Fuente: Cálculo del IPP ATENEA 2020. Elaborado por: INED

a. Acceso a los cargos municipales: subrepresentación de mujeres en los gobiernos locales, con presencia de mujeres indígenas Ngäbe en las alcaldías como caso excepcional.

El puntaje promedio obtenido para esta dimensión fue de 24 puntos. Sigue siendo una puntuación muy baja, y no se ha observado mayores avances. El informe ATENEA 2015 destacó que hubo un avance en el período 2009-2014 de un 9.3% de alcaldesas a un 15.6% en 2014-2019. Sin embargo, en la reciente elección del 2019-2024 el porcentaje bajó a 14.8%

Para las elecciones generales del 2019, el total de postulados para las alcaldías en el país fue de 455, de los cuales 88 (19.3%) fueron mujeres y 367 hombres (80.7%). Es decir, que los partidos nominan poco a mujeres para estos cargos, una situación que revela la resistencia de los partidos a considerar a las mujeres como competitivas y potencialmente elegibles, tema que debería profundizarse. De ese total fueron electos/as 70 hombres y 11 mujeres.

Se puede mencionar como un caso poco común el de la comarca Ngäbe Buglé, donde de las 48 personas que se postularon al cargo de alcalde 42 eran hombres y seis mujeres, y de estas cuatro fueron electas. En las vicealcaldías de igual forma cuatro mujeres de la comarca Ngäbe Buglé fueron electas para ocupar dicho cargo. Se requiere investigar con detalle cuáles pudieran ser los factores influyentes en esta situación que se destaca particularmente en una región donde no se elegían mujeres, lo que puede atribuirse al trabajo que han venido realizando organizaciones de mujeres indígenas como la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá y la Coordinadora Nacional de Mujeres Ngäbe.

En el cuadro a continuación se muestran los resultados por sexo en las dos últimas elecciones municipales 2009-2019.

Cuadro 31
Alcaldes y alcaldesas electos en la República de Panamá, según sexo y períodos de gobierno
Años 2009-2019

Período: 2009-2014				Período: 2014-2019			
Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% Mujeres
68	7	75	9.3%	70	11	81	15.6%

Fuente: Sistema de Información Electoral, Informe ATENEA 2015

En cuanto a la elección de mujeres para el cargo de representante de corregimiento en las recientes elecciones 2019, persiste el bajo nivel de representación de las mujeres. Los resultados fueron de un total de 621 electos(as) para el cargo, 559 fueron hombres y 62 mujeres. Es decir, las mujeres se mantienen en un 10% del total de representantes de corregimiento de todo el país. La serie histórica demuestra que hay un techo en cuanto a la cantidad de mujeres que se han elegido para ocupar dicho cargo, que está en torno al 10%. En el cuadro a continuación se refleja la información de número y porcentaje de mujeres electas como representantes de corregimientos en las elecciones 2009-2014 y 2014-2019.

Otro hallazgo positivo con respecto a la representación política de la mujer indígena en el nivel local lo constituye la elección de cinco representantes, también en la comarca Ngäbe Buglé, específicamente en los corregimientos de Sitio Prado, Soloy (Cabecera), Umaní, Hato Juli y Namnoni.

Cuadro 32
Representantes de corregimientos de la República de Panamá según sexo y períodos de gobierno
Años 2009-2019

Período: 2009-2014				Período: 2014-2019			
Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% Mujeres
559	66	625	10.6%	610	69	679	10.2%

Fuente: Sistema de información electoral, Informe ATENEA 2015

En el poder local, los datos muestran un panorama nada alentador para las mujeres. El mecanismo ATENEA, como herramienta, permite tener una visión panorámica de la problemática que alcanza a las mujeres en todos los niveles de representación política, desde el más alto que sería a nivel del Poder Ejecutivo, Legislativo, hasta el primario o local que incluye a las alcaldesas y representantes de corregimientos. Las limitantes, obstáculos o techos que enfrentan las mujeres, no solo en Panamá sino a nivel de la región, supone que es necesario realizar más investigación para conocer la realidad de la participación de la mujer a nivel de los municipios y comunidades. Un estudio regional realizado por el PNUD en 2012⁴² sobre la participación política de las mujeres en gobiernos subnacionales muestra que existe una desigualdad en ese sentido, sobre todo en aquellos municipios donde se destinan mayores recursos y los puestos están predominantemente ocupados por hombres.

Al respecto, ONU Mujeres ha trabajado una Estrategia para el *Empoderamiento Político de las Mujeres (2014-2017)*⁴³ en cuyo marco conceptual se encuentran algunos puntos importantes a ser abordados en los procesos de reformas democráticas, que conllevan descentralización territorial. En la diferencia de la toma de decisiones políticas y aproximación a los ciudadanos(as), importa mirar la estructura y funcionamiento de los gobiernos subnacionales y locales desde la perspectiva de género, tomando en cuenta sus características demográficas, económicas y sociales.

También señala esa estrategia que el ámbito municipal se constituye a su vez en una plataforma de oportunidad para el empoderamiento político de las mujeres, al ser la base principal donde se pueden generar diversos procesos de participación, que les permitan desarrollar una carrera política. El ámbito local puede servir para que las mujeres enriquezcan su conocimiento y experiencia para dar el salto a la política nacional, con su

⁴² PNUD (2012) ¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los Gobiernos Subnacionales en América Latina y el Caribe. Pág. 58.

⁴³ ONU Mujeres (2014). Guía estratégica de empoderamiento político de las mujeres: Marco para una acción estratégica en América Latina y Caribe (2014 – 2017). Pág.10.

respectivo afianzamiento en los partidos políticos. Comprender esa dinámica atravesada por la desigualdad de género, específicamente en el poder local, se constituye en pieza fundamental en la construcción de políticas públicas con perspectiva de género y atendiendo a las distintas realidades socio culturales de los territorios.

A nivel de gobernanza en el nivel local, según la citada publicación de ONU Mujeres, existen algunos avances en cuanto a la presencia de las mujeres en la toma de decisiones a nivel local en América Latina y el Caribe, más relacionados al aumento en el número de mujeres en órganos legislativos subnacionales (consejos), incremento que no han ocurrido de igual forma en la subdivisión ejecutiva subnacional (alcaldías y gobernaciones). Esto sobre la base del destino de los recursos financieros y técnicos para la ejecución de políticas públicas, que se mantienen centralizadas en el Poder Ejecutivo y no llegan al ámbito local, donde las necesidades son diferentes en términos territoriales. Este tipo de medidas, por ejemplo, en algunos países de la región, según el estudio publicado por PNUD en 2012, indica que existe una correlación inversa entre los países que destinan mayores recursos de gasto público a los gobiernos subnacionales y el número de mujeres que ocupan los puestos principales del nivel ejecutivo subnacional. Esto implicaría que las mujeres tendrían más obstáculos para acceder a puestos legislativos en aquellos gobiernos subnacionales con mayores recursos financieros, lo que aumenta la desigualdad en este ámbito específico de la participación política de las mujeres.

Algunos datos en perspectiva histórica del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe indican que en 1998 en América Latina el 5% de los líderes ejecutivos a niveles subnacionales en la región eran mujeres; para el año 2014, el porcentaje aumentó a 12.1%, y para el año 2018 al 15.5%. Si se mantiene la misma tasa de crecimiento, llevará aproximadamente tres décadas alcanzar al menos una masa crítica (30% por ciento) de mujeres en estos puestos y la paridad parece aún bastante lejana.